

Det Digitale Distriktsagder

- 18 distriktskommuner skaffer seg bredbånd

HØYKOM- rapport nr 402

*Rapporten er utarbeidet innenfor programmet HØYKOM
Program for tilskudd til høyhastighetskommunikasjon*

*Ansvarlig redaktør: Gjermund Lanestedt
c/o Scandpower Information Technology AS
Grensens 5 -7, 0159 Oslo*

*HØYKOM-programmet er finansiert av
Nærings- og handelsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.
Programmet administreres av Norges forskningsråd*

Utarbeidet av

Kjell Hansteen (red)
Kjell Pedersen Rise
Knut Dannevig

The logo for HØYKOM features the word "HØYKOM" in a bold, white, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background that has a slight gradient and a thin white border. To the right of the text, there are several horizontal white lines of varying lengths, creating a sense of motion or speed.

Forord

Atten distriktskommuner og de to fylkeskommunene i Agder etablerte i 2001 et felles prosjekt - Det Digitale Distriktsagder. Siktemålet var å framskaffe et konkurransedyktig bredbåndstilbud til næringsliv og publikum innenfor egne kommuner, og selv ta i bruk bredbånd. I utgangspunktet fantes et bredbåndstilbud i de større byene og sentrale strøk i regionen, men tilbudet i distriktene var dårlig, mange steder helt fraværende.

Denne rapporten er en av flere hvor HØYKOM retter søkelyset mot veivalg og utfordringer når det skal framskaffes et lokalt bredbåndstilbud. Et viktig veivalg i den anledning er om kommunen selv skal ta en aktiv rolle som leverandør/utbygger eller om man skal begrense seg til å bruke innkjøpsmakt. I HØYKOM-rapport 303 - *Bredbånd til bygda - Hva kan kommunen gjøre?* - dokumenteres og analyseres veivalg og utfordringer når kommuner selv går inn som aktive aktører på leverandørsiden. I denne rapporten dokumenteres et annet angrepssett. Det Digitale Distriktsagder (DDD) organiserer opp lokal etterspørsel og utnytter den innkjøpsmakt som oppstår gjennom dette. Kommunenes eget behov synliggjøres og benyttes som brekkstang for å bringe fram tilbud for lokale innbyggere og lokalt næringsliv.

Rapporten er et resultat av en felles innsats fra nøkkelpersoner tilknyttet Det Digitale Distriktsagder og HØYKOM. Dette er i tråd med et uttrykt ønske fra Nærings- og handelsdepartementet om at prosjektet dokumenterer og stiller til disposisjon for HØYKOM erfaringer knyttet til bredbåndsrelaterte samarbeidsopplegg hvor kommuner og fylkeskommuner deltar.

Kjell Pedersen Rise, prosjektleder for Det Digitale Distriktsagder, og Knut Dannevig, leder av styringsgruppen, har utarbeidet teksten til kapitler som omhandler prosjektet og regionale ringvirkninger. Kjell Hansteen fra HØYKOM-sekretariatet, har stått for intervjuet med bredbåndsleverandøren og faglige refleksjoner på vegne av HØYKOM. Intervjuer med representanter for kommunene Åmli og Mandal er utført av Atle Røijen, redaktør for www.hoyvis.no. Kjell Hansteen har vært redaktør for rapporten som hele.

Innhold

1	SAMMENDRAG	4
2	ATTEN KOMMUNER SKAFFER SEG BREDBÅND	6
2.1	KOMMUNEADMINISTRASJONER MED 24 MBIT/S	6
2.2	PRIVATE OG BEDRIFTER FÅR TILBUD OM XDSL.....	7
3	DET DIGITALE DISTRIKTSAGDER - DDD	8
3.1	FORHISTORIEN	8
3.2	DET DIGITALE DISTRIKTSAGDER - DDD	9
3.2.1	Deltakere - samarbeidsstruktur	9
3.2.2	Overordnet mål.....	10
3.2.3	Finansiering.....	10
3.2.4	Organisering.....	11
4	PROSESSEN	12
4.1	STRATEGI.....	12
4.2	ANBUDEFORSPØRSEL.....	12
4.3	FORHANDLINGER	13
4.4	LEVERANSEN.....	14
5	ERFARINGER	15
5.1	HOVEDPROSJEKTETS EGNE OPPSUMMERINGER.....	15
5.2	SONG NETWORKS – BREDBÅNDSLEVERANDØREN.....	18
5.3	ÅMLI KOMMUNE – EN AV DELTAKERNE	21
5.4	MANDAL KOMMUNE – EN AV DELTAKERNE.....	23
5.5	AGDER-REGIONEN	24
5.6	NOEN REFLEKSJONER FRA HØYKOM	26

Da atten distriktskommuner annonserte felles innkjøp av bredbånd, sikkerhetsløsninger og videokonferanseutstyr sammen med to fylkeskommuner, vakte det leverandørens oppmerksomhet. Hver for seg var kommunene for små, og de fleste hadde spredt bosetting. De utgjorde 74 prosent av Agder-fylkenes samlede areal, men hadde bare 22 prosent av befolkningen. Allikevel kan disse kommunene i dag framvise et lokalt bredbåndstilbud som mange kan misunne dem.

Alle kommuner i samarbeidet har i dag 24 Mbit/s fiberbasert bredbånd til kommunens rådhus. Alle kommunene har videokonferanseutstyr, og datasikkerhet er godt ivaretatt. Sist men ikke minst: Den nye løsningen har bedre kapasitet og bedre funksjonalitet til en rimeligere pris enn den tidligere.

Innbyggere og næringsliv i kommunene har som et minimum tilbud om xDSL i kommunesenteret. For øvrige deler av kommunene er det etablert avtale om utbygging basert på etterspørsel. Song Networks har forpliktet seg til å bygge ut og tilby xDSL når det dokumenteres etterspørsel i et nærmere bestemt omfang. Terskelen for utløsning er lav og prisen den samme som i Kristiansand.

Det Digitale Distriktsagder (DDD) har sin bakgrunn i ”Sørlandets Elektroniske Hovedvei” og andre regionale initiativer. De to fylkeskommunene har vært viktige drivkrefter for etableringen. Det ble søkt om finansieringsstøtte fra Kommunal- og regionaldepartementet. Høsten 2001 var finansieringen på plass og prosjektet ble formelt etablert med fylkeskommunene som prosjekteiere. Aust-Agder Fylkeskommune stod som formell juridisk prosjekteier.

Finansieringen av DDD har vært et ”spleiselag” mellom staten, de to fylkeskommunene og deltagerkommunene. Totalbudsjettet var opprinnelig på kr 26,8 mill. Underveis er budsjettet påplussert kr 600.000, finansiert med kr 200.000 fra Nærings- og handelsdepartementet og kr 200.000 fra hver av fylkeskommunene.

Et stort spleiselag hvor staten deltok var viktig for realiseringen av prosjektet. Uten det betydelige bidraget fra Kommunal og regionaldepartementet ville det ikke blitt noe av prosjektet. Fylkeskommunene har gjennom DDD-prosjektet profilert sin rolle som regional utviklingsaktør. De var aktive pådrivere for å få prosjektet etablert. De har også på en romslig måte stilt egen kompetanse til rådighet og vist et åpent og sterkt engasjement.

Prosessarbeidet under prosjektperioden og de resultater DDD har oppnådd, har gitt store ringvirkninger for Agder-regionen, både direkte og indirekte. Det tette samarbeidet i prosjektperioden har utviklet og forbedret samarbeidsklimaet merkbart. Dette gjelder både interkommunalt samarbeid innenfor den enkelte region, og samarbeid regionene imellom.

I kjølvannet av DDD er det generert mange nye prosjekter. Eksempler på dette er et e-læringsprosjekt for videregående skoler på Sørlandet, et telemedisinsk prosjekt i Setesdal, felles lønnskjøring for 6 kommuner i Vest-Agder, felles økonomisystem i regionene i Aust-Agder, felles sak/arkiv/portal i Setesdal osv. Parallelt med DDD-prosjektet har også Aust-Agder fylkeskommune gjennomført et stort Høykomstøttet prosjekt (TOBIAS) for å bygge ut fiber til alle videregående skoler.

I dag står det regionale Agder og det sentrale Agder tilnærmet likestilt med hensyn til bredbåndtilgang. Denne likestillingen mellom by og land er viktig. Den skaper grunnlag for

utvikling av nye prosjekter og den virker til å øke og samle motivasjon og bevissthet om regional IKT-utvikling.

I DDD valgte man en organisasjons- og beslutningsstruktur med stor grad av involvering og medbestemmelse. Alle viktige beslutninger ble i forkant avklart og behandlet i regionale styringsgrupper. De bestod av kommunale rådmenn og det ble lagt stor vekt på forankring også på høyt politiske nivå i kommunene. Beslutningsprosessen kan virke tungrodd og omfattende, men erfaringen har vist at dette har vært en viktig suksessfaktor.

Et viktig trekk ved prosjektet var synliggjøring av etterspørsel av et slikt omfang at kommersielle leverandører ble interessert i ellers marginale og ”ulønnsomme områder”. DDD satte også som betingelse at leverandøren skulle se bredbånd til innbyggere og næringsliv i sammenheng med dekningen av kommunalt behov. Kommunens egne anskaffelser skulle komme alle kommunens innbyggere til gode.

Tjuefire leverandører tok ut anbudspapirene og fire leverte konkret tilbud. Tilbudene var imidlertid svært forskjellig utformet og hadde enkelte uklarheter og misforståelser i forhold til prosjektets ambisjoner og ønsker. Prosjektet hadde bl.a. større ambisjoner som samfunnsbygger enn det leverandørene syntes å oppfatte. Leverandørene ble derfor invitert til å delta i en ny prosess med innkjøp etter forhandlinger. Alle de fire tilbyderne takket ja til dette.

Det gikk ca ti måneder fra tilbudene kom inn, til DDD hadde forhandlet ferdig kontrakt. Det var mer arbeidskrevende og tok lenger tid enn planlagt. Samtidig var det en prosess preget av mye læring – både for kjøper og selger. Da fikk DDD anledning til å utdype og forklare nærmere. Samtidig åpnet det for at leverandørene kunne utvikle tekniske innspill tilpasset DDDs behov. Dette var viktige for sluttresultatet.

Bredbåndskommunikasjon er ikke en moden og ferdig utviklet teknologi. Nye løsninger utvikles hele tiden og innovasjon er en forutsetning for kosteffektive lokale løsninger. Innkjøp etter forhandlinger åpnet for dette. DDD sier selv at den endelige løsningen på vesentlige punkter ble annerledes enn opprinnelig spesifisert og at leverandørene viste stor vilje til å utvikle løsninger tilpasset prosjektets ønsker.

Egne optiske fibre eid av kommunen er et viktig strategisk trekk ved DDD-prosjektet. Kommuner som eier egne fibre kan ikke låses inne. Dette gir frihet og en forhandlingsmessig styrke. Løsningen gjør det umulig for en operatør å opprettholde et lokalt monopol i strid med kommunens ønske og samfunnets interesser.

2

Atten kommuner skaffer seg bredbånd

Det Digitale Distriktsagder omfatter atten kommuner og to fylkeskommuner. De atten kommunene utgjør 74 prosent av Agder-fylkenes samlede areal, men bare 22 prosent av befolkningen.

DDD-prosjektet er en konstellasjon av distriktskommuner. Ti av kommunene har mindre enn to tusen innbyggere. De fleste av dem ligger langt unna sentrale storsteder. Allikevel kan alle kommunene i dag framvise til et godt bredbåndstilbud.

2.1 Kommuneadministrasjoner med 24 Mbit/s

Alle rådhus har 24 Mbit/s levert på fiber

Alle kommuner i DDD-samarbeidet har i dag 24 Mbit/s basert på fiber levert til rådhuset. Fra sentraler i kommunen er det etablert fiber fram til hvert eneste rådhus. Fiber fram til sentralen eies av Telenor Networks eller Song Networks. Fra sentralene og fram til rådhusene er det lagt kabel hvor halvparten av fibre eies av kommunen og halvparten av bredbåndsleverandøren (Song Networks). Flere av kommunene har etablert fiber videre til nærliggende institusjoner. Aust-Agder fylkeskommune har bygget ut fiber til sine videregående skoler og overdratt disse til vertskommunene. Dette har flere steder gitt viktig tilskudd av infrastruktur

Det er opprettet tre regionale knutepunkter. De er sentrale for etablering av kostnadsbesparende fellesløsninger. Via knutepunktet kjøper kommunene felles internett aksess. Det blir billigere enn å kjøpe hver for seg. Fram til knutepunktet har alle kommuner 24 Mbit/s. Kapasitet er ikke noe problem på dette strekket.

Alle kommunene har videokonferanseutstyr. Internt i hver region kjøres dette over eget nettverk, dvs til interne kostpriser. Ut av regionen benyttes en felles gateway. Oppsett av videokonferanser og administrering av disse skjer gjennom felles konferanseserver (MCU) for hver region.

Gevinster større enn årlige kostnader

Det er etablert en løsning med felles leid linje for kommunenes økonomisystem ut fra de regionale knutepunktene. Fellesløsningen har gitt bedre kapasitet og funksjonalitet, samtidig som løsningene er blitt langt rimeligere. Gevinstene ved organiseringen rundt ett felles knutepunkt utgjør mer enn leiekostnadene for nettverket.

	Folketall pr. jan.04	Areal i kv.km
Aust-Agder fylke	103 302	9 212
Åmli	1 864	1 143
Gjerstad	2 547	323
Vegårshei	1 842	356
Tvedestrand	5 865	217
Risør	6 929	191
SUM DDØ	19 047	2 230
Bykle	881	1 461
Valle	1 416	1 289
Bygland	1 305	1 331
Evje/Hornnes	3 339	561
Iveland	1 155	261
SUM DDS	8 096	4 903
Vest-Agder fylke	160 307	7 281
Åseral	903	888
Audnedal	1 571	254
Marnardal	2 211	397
Mandal	13 896	221
Lindesnes	4 491	316
Hægebostad	1 611	460
Kvinsedal	5 530	970
Sirdal	1 760	1 547
SUM DDV	31 973	5 053
Sum Agderfylkene	263 609	16 493
Sum DDD kommunene	59 116	12 186
Andel av Agder	22 %	74 %

2.2 Private og bedrifter får tilbud om xDSL

Leverandør med utbyggingsforpliktelser

I kommunesentre innenfor DDD blir det etablert et kommersielt tilbud om xDSL når oppkobling til rådhuset er gjennomført. I tillegg velger kommunen ut ett tettsted hvor leverandøren er forpliktet til å etablere tilbud om xDSL når det kan dokumenteres minst en kunde. Ut over dette er leverandøren forpliktet til å bygge ut og tilby xDSL i ethvert område hvor etterspørselen etter bredbånd har et nærmere bestemt omfang. Typisk vil det kunne dreie seg om ett foretaksabonnement og fire husstander. Se faktaboks for detaljert utløsningsnøkkel.

Samme pris til alle

Prisene for bredbåndstjenestene skal for alle kommuner i DDD-samarbeidet ikke overstige Song Networks priser for tilsvarende tjenester i Kristiansand.

Nettstruktur

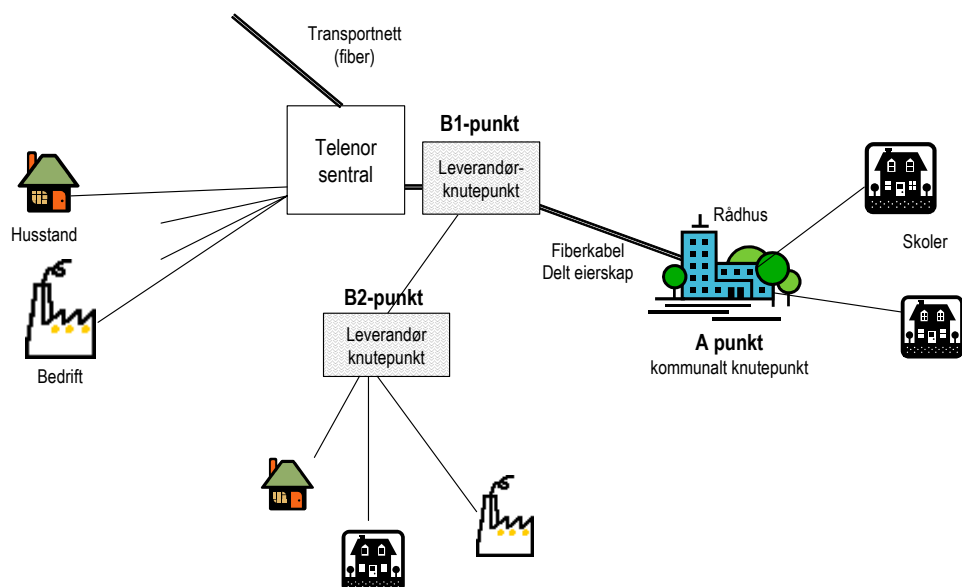
Leverandørens primære kommunepunkt, B1-punktet, vil normalt ligge i eller tett ved en Telenorsentral. Forbindelsen fra B1-punktet til kommunens rådhus (A-punktet) er via kabel hvor leverandør og kommune eier hver sine fibre.

Utløsningsnøkkel

Song Networks er forpliktet til å etablere et xDSL-tilbud, ved etterspørsel tilsvarende to av følgende enheter:

- En bedrift (et bedriftsabonnement)
- Fire private med abonnementspris på kr. 2000 pr. mnd. eks. mva. , alternativt 8 private med billigste abonnement.
- To kommunale bygg
- Ett kommunalt bygg med Internettabonnement

Kommunal nettstruktur



3.1 Forhistorien

På slutten av 1990-tallet ble det på Sørlandet tatt en rekke initiativ til samarbeid om saker som ble ansett som viktige for den videre utviklingen av landsdelen. Det utviklet seg en rekke samarbeidsprosjekt mellom næringsliv og det offentlige, på tvers av kommuner og de to Agderfylkene. En samarbeidsarena som ble etablert mellom alle disse aktørene var *Foreningen Sydspissen*. Denne samarbeidsforeningen satte en "felles agenda" med fokus på eksisterende satsingsområder og etablering av nye samarbeidsprosjekter.

Et område som landsdelen anså svært viktig å fokusere på, var bredbåndsutbyggingen. Foreningen Sydspissen tok derfor initiativ til å danne prosjektet "Sørlandets Elektroniske Hovedvei".

Sørlandets Elektroniske Hovedvei initierte selv, og deltok som samarbeidspartner i en rekke forprosjekt og pilotprosjekt knyttet til utvikling av høyhastighetsnett og bruken av dette. Et av disse prosjektene gikk ut på å foreta en grundig kartlegging av den eksisterende dekning av bredbånd i Agder-fylkene og behov for høyhastighetsnett i de ulike deler av landsdelen.

Konklusjonen fra denne kartlegging var, ikke overraskende, at bredbåndstilbudet i de større byer og sentrale strøk av Sørlandet var rimelig godt. Flere tilbydere var i markedet, og utbyggingsplanene var mange og ambisiøse i disse områdene. Det eksisterte også et relativt markant etterspørselsbehov i de sentrale strøk. Landsdelen hadde i siste halvdel av 90-årene utviklet seg til å bli en IKT-region, og store deler av næringslivet var bevisst på bruken av elektronisk samhandling og behovet for høyhastighetskapasitet. Også det offentlige var aktive brukere i de områder der bredbåndet ble rullet ut, samtidig som privatmarkedet i større omfang begynte å kjøpe de bredbåndmuligheter som ble tilbudt.

Svak dekning, ingen planer om utbygging

Kartleggingen viste med tydelighet at tilbudet på bredbånd utenom de sentrale strøk i Agder-fylkene var svært dårlig eller ikke eksisterende. Det forelå heller ikke mange planer fra bredbåndslieferandører om å bygge ut høyhastighetstilbud i disse distriktene. Det ble også avdekket at det i mange utkantstrøk ikke var særlig bevissthet om behovet for bredbånd.

Foreningen Sydspissen

- Samarbeidsforening mellom næringslivet og det offentlige
- Mål: Å videreutvikle Sørlandet som en nyskappings- og kompetanseregion

Felles agenda:

- Videreutvikle regionalt samarbeid
- Bedre fysisk infrastruktur som veier, flyplass, togtilbud etc.
- Utvikle Høgskolen til universitet
- Utbygge bredbånd og stimulere til anvendelse
- Stimulere gründervirksomheter og nyskaping
- Profilere og markedsføre regionen

Sørlandets Elektroniske Hovedvei

- Forløperen til Det Digitale Distriktsagder
- Prosjekt med utspring fra Sydspissen
- Finansiert av fylkeskommunene og KRD

Mål:

- Evaluere behov for utbygging av bredbånd
- Samordne etterspørsel etter leie av nettverk
- Motivere til bruk av ny teknologi i kommunal og offentlig sektor
- Motivere lokalt næringsliv til å utvikle produkter for høyhastighetsteknologi
- Delta i pilotprosjekter knyttet til bredbånd

På grunnlag av disse undersøkelsene ble det bestemt å satse videre på å få bredbåndtilgang til de regionale strøk av Agder, og arbeidet med utformingen av et prosjektet med dette formål ble igangsatt. Prosjektet fikk senere navnet *Det Digitale Distriktsagder*.

3.2 Det Digitale Distriktsagder - DDD

I regi av "Sørlandets Elektroniske Hovedvei", men med de to fylkeskommunene som drivkrefter, begynte i 2001 prosessen med å etablere prosjektet Det Digitale Distriktsagder. Det ble søkt om finansieringsstøtte fra Kommunal- og regionaldepartementet, og det ble foretatt en kartlegging av hvilke kommuner som var aktuelle deltagere. Det ble lagt vekt på at deltakende kommuner selv var interessert og motivert til å delta.

Høsten 2001 var finansieringen på plass og prosjektet formelt etablert. Det Digitale Distriktsagder hadde opprinnelig en prosjektperiode på ca 2 år. Det var planlagt avsluttet innen utgangen av 2003. P.g.a. forsinkelser i innkjøpsprosessen, ble prosjektperioden forlenget. Prosjektet vil bli avsluttet ved halvårsskiftet 2004.

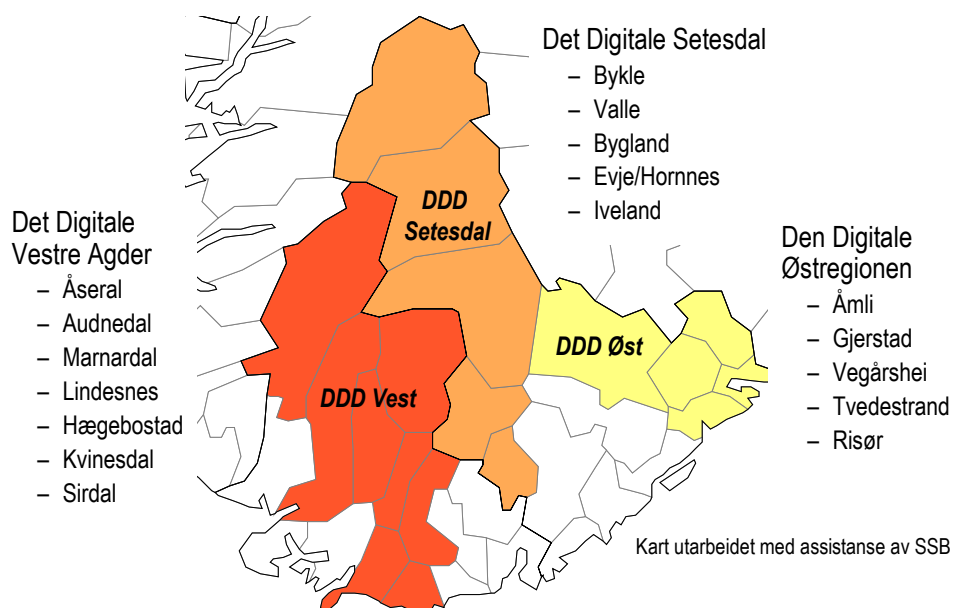
3.2.1 Deltakere - samarbeidsstruktur

I struktureringen av samarbeidsregioner innenfor DDD, ble det lagt vekt på å gruppere kommunene ut i fra tidligere erfaringer og tradisjoner for interkommunalt samarbeid. Prosjektet ble delt inn i 3 regioner.

*To fylkeskommuner,
atten kommuner*

Innenfor hver region ble det inngått kommunestyregodkjente intensjonsavtaler med relativt sterke føringer for å utvikle interkommunalt IKT samarbeid. Undertegningen av disse avtalene var en forutsetning for deltagelse i DDD.

I tillegg til de 18 kommunene gikk Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune inn som aktive prosjektdeltagere, koordinatore og pådrivere.



3.2.2 Overordnet mål

Kommunene i DDD-samarbeidet samlet seg om to målsettinger:

1. Bedret bredbåndstilbud

Distriktene skal få et konkurransedyktig bredbåndstilbud til konkurransedyktige betingelser.

2. Effektivisering og kvalitetsutvikling

Kommunene skal ta i bruk bredbånd til å effektivisere og kvalitetsutvikle egen organisasjon

Bevisste høye ambisjoner

Målsettingen for bredbåndstilbudet adresserte både kapasitet og pris. Underveis ble det fastlagt en ambisjon om et basisuttak på 34 Mbit/s i alle kommuner. Ambisjonsnivået ble bevisst lagt høyt for å drive fram investeringer i det bakenforliggende transportnettet.

Prosjektet vurderte det slik at prisen ikke skulle fastsettes en gang for alle, men knyttes til referansepriser i et velfungerende marked. Ut fra konkurransesituasjonen i regionen, ble Kristiansand valgt som referanse.

Når det gjelder målsetting 2, effektivisering og kvalitetsutvikling, ble det tidlig satt fokus på samarbeid mellom kommunene om tekniske løsninger, men også samarbeid om oppgaveløsning. Slikt samarbeid krever et fundament av trygghet og tillit til samarbeidende parter. Dette må utvikles over tid. Det er til nå oppnådd mange konkrete resultater knyttet til interkommunalt IKT-samarbeid, effektivisering og kvalitetsutvikling, allikevel er dette bare i sin begynnelse.

I rapporten er hovedvekten lagt på å dokumentere erfaringer og forhold knyttet til den første målsettingen – bedret bredbåndstilbud.

3.2.3 Finansiering

Finansieringen av Det Digitale Distriktsagder har vært et ”spleiselag” mellom staten, de to fylkeskommunene og deltagerkommunene. Totalbudsjettet var opprinnelig på kr 26,8 mill. fordelt med følgende finansiering:

Kommunal- og regionaldepartementet	7,0	Mill.kr
Regionale samordningsmidler over statsbudsjettet	3,0	Mill.kr
(tilført fylkeskommunene – øremerket DDD)		
Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommuner	4,5	Mill.kr
De 18 deltagerkommunene	12,3	Mill.kr
Til sammen	26,8	Mill.kr

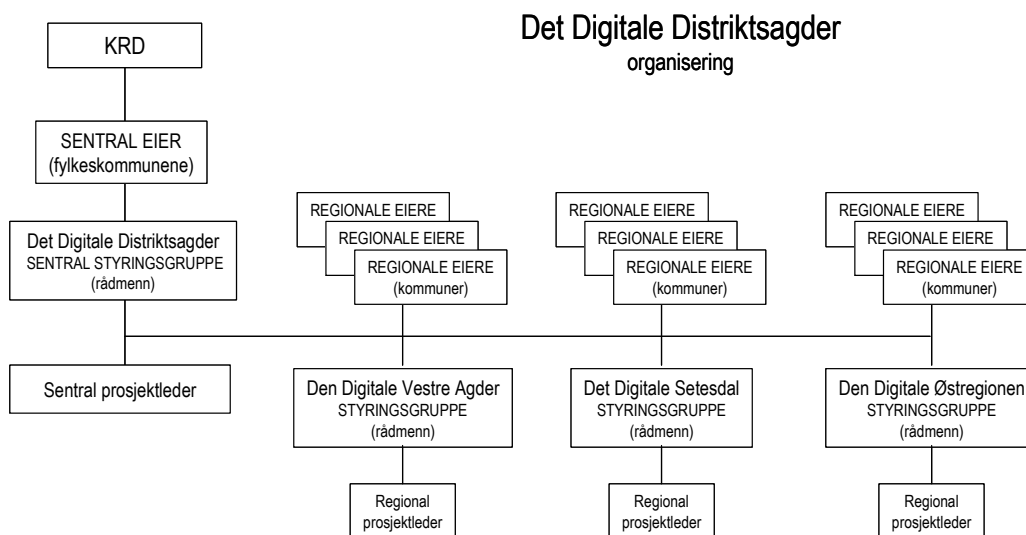
I sammenheng med forsinkelsen i innkjøpsprosessen og forlengelsen av prosjektperioden, er budsjettet påplussert kr 600.000, finansiert med kr 200.000 fra Nærings- og handelsdepartementet og kr 200.000 fra hver av fylkeskommunene.

3.2.4 Organisering

DDD ble etablert både for å løse en del oppgaver for hele fellesskapet og for å utvikle regionalt IKT samarbeid innenfor tre regioner. Det ble engasjert en sentral prosjektleder og tre regionale prosjektledere. Fylkeskommunene var prosjekteiere. Aust-Agder Fylkeskommune ble utpekt som den formelle juridiske prosjekteier.

Forankring på rådmanns- og ordførernivå i alle kommuner

Hver av de tre regionene etablerte en regional styringsgruppe bestående av de kommunale rådmennene. I tillegg ble det etablert en sentral styringsgruppe med en representant fra hver av de to fylkeskommunene, de tre regionale styringsgruppelederne samt en ”nøytral” representant fra næringslivet som leder for styringsgruppen. I begrepet nøytral ligger at styringsgruppelederen ikke hadde særinteresser f. eks inn mot en bestemt region eller kommune.



Det å koordinere og beslutte felles innkjøps- og samhandlingsplaner for 18 kommuner er i seg selv en utfordring. I organiseringen av DDD ble det derfor lagt stor vekt på å få forankret prosjektet på høyeste nivå i kommunene. I tillegg til at de regionale styringsgruppene ble sammensatt av alle de respektive rådmenn i den enkelte region, ble det også lagt vekt på å holde den politiske ledelse i hver kommune løpende orientert om prosjektet og motivere de kommunale beslutningstagerne til å se fordelene i DDD samarbeidet.

Det ble ansett som viktig å finne en organisasjons- og beslutningsstruktur som involverte alle deltagerne og som fremstod mest mulig demokratisk. Alle viktige beslutninger som lå under den sentrale styringsgruppen ble i forkant avklart og behandlet i de regionale styringsgrupper.

Alle viktige beslutninger klarert i forkant

Beslutninger på det regionale nivå ble brakt fram for den sentrale styringsgruppen for vurdering og uttalelser før endelige vedtak ble fattet. Selv om en slik beslutningsprosess kan virke tungrodd og omfattende, har erfaringen vist at denne måte å organisere prosjektet på ga et godt grunnlag for prosjektets måloppnåelse.

4.1 Strategi

Ved prosjektets oppstart ble følgende strategi vedtatt:

- Det offentlige ved grupperinger av kommunene leier i fellesskap bredbåndstjenester i en periode og i et slikt volum at kommersielle tilbydere ønsker å tilby en tilfredsstillende og konkurransedyktig infrastruktur i regionene.
- Kommunene alene skal ikke dekke tilbyderens investeringer. Tilbyderen må i utstrakt grad dekke inn investeringene gjennom avtaler med næringsliv og annen offentlig virksomhet (stat og fylkeskommune) i regionene.
- Infrastrukturen skal være offentlig tilgjengelig, dvs at alle interesserte kjøpere skal ha tilgang til tilbudet.

Et viktig fundament for prosjektet var å skape en felles etterspørsel av et slikt omfang at leverandørene ble interessert i ellers marginale og ulønnsomme områder. Det ble etablert ved at alle kommuner forlangte høy og lik kapasitet og at Aust-Agder fylkeskommune la inn volum på leie av kapasitet og telefoni.

Det var også viktig å etablere en plattform med full solidaritet mellom alle kommunene. DDD hadde et samfunnsbyggende perspektiv og dette måtte gjenspeile seg i de strategier som ble valgt.

Noen av de største kommunene hadde allerede flere bredbåndsløyper. Solidaritetsprinsippet innebar likevel at alle kommunene skulle leie lik kapasitet og betale lik pris.

Iveland og Gjerstad hadde ikke fiber fram til telefonsentral i kommunen. For å løfte alle opp til en lik plattform, stilte prosjektet krav om at leverandøren måtte sørge for bygging av fiber til sentralene i disse to kommunene.

4.2 Anbudsforespørsel

*Ambisiøs
første
runde*

Ambisjonsnivået var høyt og prosjektet brukte mye tid på å utarbeide en grundig kravspesifikasjon. I utarbeidingen av kravspesifikasjon og vurdering av anbudene, leide prosjektet inn noe kompetanse fra Teleplan.

Prosjektet ønsket primært å få tilbud som ville resultere i konkurrerende infrastruktur både på transportnett og aksessnett. I forespørselen ble det angitt ulike alternativer for leveranse av kapasitet.

Det var stor interesse for anbudet. 24 leverandører tok ut anbudspapirene. Fire leverte anbud. Disse var:

- Telenor Business Solutions A/S
- Ella kommunikasjon A/S
- Song Networks A/S
- Network Computing Spectrum A/S

Tilbyderne hadde ulik tilnærming til løsninger, men felles for alle var at prisnivået lå langt utenfor prosjektets økonomiske rammer. Etablering av konkurrerende fibernett eller radionett på transportnettnivå, viste seg å bli mye dyrere enn antatt. Leverandørenes villighet

til å etablere utløsningsplikt i det private markedet og bedriftsmarkedet viste seg også mye dårligere enn forventet.

Etter en grundig gjennomgang av tilbudene, ble kommunene og fylkeskommunene innkalt til "krisemøte". Et hovedspørsmål var om det kunne skaffes betydelig mer midler til prosjektet slik at opprinnelige ambisjoner kunne opprettholdes. En egen gruppe gjennomførte en rask vurdering av problemstillingen, men konkluderte med at det ville være lite realistisk.

4.3 Forhandlinger

Prosjektet besluttet å forkaste de innkomne tilbudene. De fire leverandørene ble i stedet invitert til å delta i en prosess med innkjøp etter forhandlinger basert på reduserte ambisjoner. Alle tilbyderne takket ja til dette.

Arbeidet gikk nå inn i en ny fase der det var viktig å ikke trå feil i forhold til formelle innkjøpsregler. Styringsgruppen oppnevnte et forhandlingsutvalg bestående av sentral prosjektleder og de tre regionale prosjektlederne. I tillegg knyttet prosjektet til seg IKT kompetanse og innkjøpskompetanse fra Aust-Agder fylkeskommune.

Bruk av forhandlinger i neste runde

Innkjøpskompetanse var svært viktig for å sikre en formelt riktig prosess. Innkjøpssjefen i Aust-Agder fylkeskommune var aktiv deltaker helt fram til kontrakt ble undertegnet. I tillegg brukte prosjektet også Teleplan som rådgiver i sluttfasen.

Network Computing Spectrum tilbød å bygge et radiobasert nettverk som kommunene selv skulle drifte. Dette var ikke i tråd med prosjektets strategi, og selskapet trakk seg ganske tidlig fra forhandlingsprosessen.

De tre andre tilbyderne var med fram til avgjørelsen ble tatt. Forhandlingsutvalget gjennomførte flere møter med dem. Alle viste stor interesse for å bli valgt og strakk seg betydelig i forhandlingsprosessen.

Forhandlingsutvalget innstilte på sluttforhandlinger med Song Networks. Dette ga styringsgruppen tilslutning til. Det ble samtidig gjort klart for Song Networks at deres tilbud måtte forbedres dersom DDD skulle tegne kontrakt. Dette omfattet både leiepris og terskler for utløsningsplikt av tilbud til bedrifter og private.

Etter nye møter med Song Networks kom det fram et forslag til kontrakt som forhandlingsgruppen la fram for godkjenning. Avtalen ble anbefalt av styringsgruppen og sendt alle kommunene som undertegnet kontrakten.

Fra tilbudene kom inn til ferdig kontrakt med Song Networks gikk det ca 10 måneder. Det var arbeidskrevende å håndtere 3-4 leverandører på en seriøs og ryddig måte. Samtidig var det en prosess preget av god dialog og bratt læringskurve. Etter oppklaring av prosjektets ambisjoner og justering av disse, fikk DDD mange konstruktive innspill. Leverandørene viste stor vilje til å utvikle gode løsninger tilpasset DDDs ønsker og behov.

4.4 Leveransen

Kontrakten omfattet et stort volum på utbygging av infrastruktur, tilrettelegging for xDSL i mange telefonsentraler og felles løsninger i knutepunktene. Dette var en stor oppgave for Song Networks sin avdeling på Sørlandet.

Alle kommuner har inngått en treårig leieavtale som innebærer leie av 24 Mbit/s inn til kommunens rådhus. I samsvar med solidaritetsprinsippet, betaler alle lik pris. Kontrakten definerer også pris for leie av 34 Mbit/s. Dersom kommuner ønsker høyere kapasitet enn dette, er leverandøren forpliktet til å levere, men priser er ikke forhandlet.

Prosjektet har tidfestet rask ”utrulling” og leveranser til bedrifter og private i tillegg til kommunene. Her har det vært forsinkelser. Dette skyldes bl.a. problemer med underleveranser (utbygging) av transportnettkapasitet.

DDD opplevde i startfasen at leverandørens markedsføring og leveranser mot bedriftsmarkedet og det private markedet var svakere enn forventet. Det skapte en viss frustrasjon i kommunene, men leverandøren har senere tatt tak i dette.

Sikkerhet og videokonferanseutstyr som egen leveranse

DDD har gjennomført en egen anbudsrunde om sikkerhetsløsninger. Sikkerhet er særlig viktig for å kunne utnytte bredbåndsnettet til kommunalt samarbeid, effektivisering og kvalitetsutvikling. Leveransen er gått til Ella kommunikasjon.

Kommunene har også gjort et samlet innkjøp av videokonferanseutstyr. Leveransen er gått til Ementor.

5 Erfaringer

5.1 Hovedprosjektets egne oppsummeringer

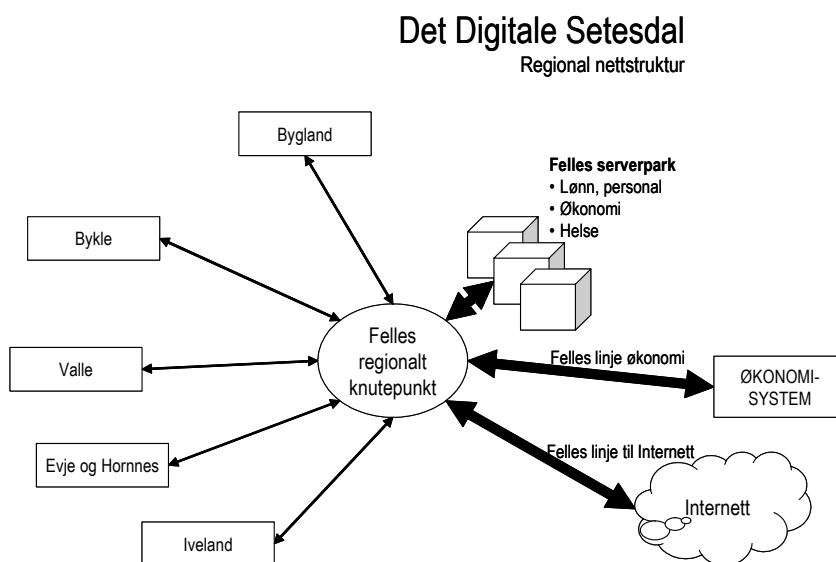
DDD var svært ambisiøse i sin første forespørsel. Kanskje var ambisjonsnivået for høyt og DDDs opprinnelige kravspesifikasjon ikke presis nok. Viktige sider ved den ble ikke forstått og ble feiltolket av leverandørene. Kanskje var det totale bildet så komplekst at det var vanskelig å få fram i et anbudsdokument.

En utfordring å spesifisere et slikt innkjøp

Prosjektet hadde i utgangspunktet mye større ambisjoner som samfunnsbygger enn det leverandørene oppfattet. De fokuserte i hovedsak sitt tilbud på kommunene og offentlig sektor som primærkunde. DDD ønsket imidlertid også forpliktende tilbud om utbygging og leveranser til lokale bedrifter og husstander. Leverandørens første tilbud lå i så henseende langt under det prosjektet mente var akseptabelt.

Det gikk bedre da man gikk over til innkjøp etter forhandlinger. Da fikk DDD anledning til å utdype og forklare nærmere. Samtidig åpnet det for at leverandørene kunne utvikle tekniske innspill tilpasset DDDs behov. Dette var viktige for et godt sluttresultatet.

Det ble brukt mye tid i forhandlingene på å senke terskelen for utløsningsplikt. Song Networks viste stor fleksibilitet i forhold til å utløse bredbåndstilbud i gravgrenndte strøk. Prosjektet oppfattet dette som et svært viktig parameter. Nettverksstrukturen ble også drøftet mye. I den endelige løsningen ble det valgt en løsning hvor hver region har sitt lokale knutepunkt. Det har åpnet for betydelige driftsmessige innsparinger. Typisk vil innsparingene for en enkelt kommune med denne løsningen være stor nok til å dekke de nye driftskostnadene. Kostnadmessig innebærer dette en nullsum for den enkelte kommune samtidig som kommunen har fått et betydelig bedre kommunikasjonstilbud.



*IKT-kompetanse
viktig for å lykkes*

Prosjektlederne og deltakerne i DDD-prosjektet har samlet bred IKT-kompetanse. På grunn av kompleksiteten var det likevel nødvendig med tilleggskompetanse. Da prosjektet forkastet tilbudene og gikk inn i forhandlingsprosessen, stilte en av fylkeskommunene ekstra IKT-kompetanse til disposisjon for prosjektet. Denne ble benyttet i forhandlingene og drøftinger av løsninger. Også i utarbeidelse av kravspesifikasjon for videokonferanseutstyr, sikkerhetsløsninger m.m. ble kompetanse fra fylkeskommunene trukket inn. I tillegg kjøpte DDD inn konsulentbistand fra Teleplan i tilknytning til noen milepæler.

Innkjøpene er omfattende i volum. I tillegg har arbeidet hatt høy kompleksitet. DDD har valgt ulike leverandører for nettverk, sikkerhet og videokonferanseutstyr. Det har medført mer arbeidsinnsats enn opprinnelig vurdert. DDD burde ha allokert noe mer ressurser til dette. Opplegget har allikevel stort sett gått greit. Alle leverandørene har vist stor vilje til å bidra til en samlet god løsning for alle kommuner og på tvers av produktene.

*Innkjøps-
kompetanse
viktig for å
lykkes*

Innkjøpssjefen i Aust-Agder fylkeskommune fulgte prosessen svært tett, fra forhandlingsprosessen startet og til kontrakt var undertegnet. I forbindelse med innkjøp av videokonferanseutstyr og sikkerhetsløsninger har også innkjøpssjefen gjort en stor og viktig innsats i forbindelse med formaliteter knyttet til innkjøpene. Forhandlingsutvalget anser at denne tilførselen av kompetanse har vært helt avgjørende. DDDs innkjøp av videokonferanseutstyr ble innklaget for Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Da var det svært viktig at fagekspertise hadde fulgt innkjøpsprosessen. Klagen ble avvist.

Begge fylkeskommunene har gitt prosjektet viktig økonomisk støtte. Dette engasjement var særlig viktig ved etableringen av prosjektet. Ellers er det åpenbart at det store "spleiselaget" hvor også staten deltok, var en nøkkel for realiseringen av DDD. Uten den betydelige deltagelsen fra KRD ville det vært umulig å få opp tilfredsstillende finansiering. Det er også verd å merke at bidraget fra KRD kom etter at også andre finansieringskilder var forsøkt, men hadde mislykkes.

Arbeidet og tidsforløpet i forhandlingsprosessen medførte at flere av arbeidsoppgavene som var planlagt i regionene, måtte utsettes. For å ta igjen noe av dette, ble det søkt NHD og de to fylkeskommunene om kr 200.000 fra hver. Dette ble bevilget, og selv om ikke summene er store var det en viktig anerkjennelse av prosjektet som ble synlig gjennom disse bevilgningene.

Prosjektet har hele tiden hatt knappe ressurser i forhold til ambisjonsnivået. Det var heller ikke lett å utløse de kommunale midlene i prosjektet. Kommunene følte i starten stor usikkerhet for hva de ville få tilbake for egen økonomisk innsats.

På slutten av 2002, ble det klart at prosjektet måtte foreta innsparinger på drift. Styret avvirket engasjementet for sentral prosjektleder. Dette arbeidet ble fordelt og en av de regionale prosjektlederne fikk noen av arbeidsoppgavene. En av fylkeskommunene overtok ansvar for økonomistyring og rapporteringer. Således har fylkeskommunene sitt engasjement økt gjennom prosjektperioden. Aust-Agder fylkeskommune har vært den juridiske prosjekteier og har derved hatt flere oppgaver enn Vest-Agder.

Erfaringer

- Til sammen er 18 små kommuner og 2 fylkeskommuner en svært interessant kunde.
- Dialog var nødvendig for å få gode resultater for et så komplekst innkjøp.
- Forhandlingene ga rom for nye tekniske løsninger. Leieprisen ble senket med ca 30% i forhold til opprinnelige tilbud. Terskelen for utløsningsplikt ble betydelig senket.
- Nettarkitekturen ble optimalisert under veis i forhold til opprinnelig plan. Dette ga store innsparinger.
- Viktig med tilgang på flere typer fagkompetanse
- Viktig med støtte for solidaritet

*Samspill
nødvendig for
å lykkes*

Fylkeskommunene har profilert sin regionale utviklingsrolle sterkt gjennom dette prosjektet. Fylkeskommunene var aktive pådrivere for å få prosjektet etablert. De har på en romslig måte stilt egen kompetanse til rådighet og vist et åpent og sterkt engasjement. Fylkeskommunen har en vanskelig oppgave i et slikt prosjekt. Overordnet regional styring skal balanseres mot lokalt engasjement. Atten kommuner skal alle føle eierskap til prosjektet og ikke føle seg overstyrt av fylkeskommunen.

Fylkeskommunen spilte en viktig rolle når det gjaldt å sikre solidaritetsprinsippet. I den opprinnelige forespørselen var det angitt at alle kommunene skulle få tilbud om lik kapasitet og betale lik pris. I sluttforhandlingene ble det på nytt fokus på dette. Det ble klart at den underliggende kostnadsstrukturen kommunene i mellom var ulik. Det samme gjaldt mellom regionene. Den sentrale styringsgruppen fastholdt prinsippet om solidaritet. Fylkeskommunens representant i prosjektet deltok i arbeidet med å holde prosjektet sammen. Total solidaritet har vært en viktig faktor for de resultatene DDD har oppnådd.

Når DDD har fungert godt skyldes det, i tillegg til godt samarbeid og gode resultater levert av de personene som arbeidet med prosjektet, den holdningen som ble vist fra administrativ og politisk ledelse på fylkesnivå. Konstruktivt arbeid, uten påtrengende dirigering skapte tillit. Holdninger som viste klar vilje til å lykkes har skapt engasjement og driv i prosjektarbeidet.

5.2 Song Networks – Bredbåndsleverandøren

Intervjuet av Kjell Hansteen

Kjell Olav Aa og Kjell Arild Frigstad jobber hos Song Networks på Sørlandet. De har kontor i Kristiansand og har begge hatt sentrale roller i forbindelse med tilbudet og leveransen til DDD. Kjell Olav Aa er prosjektleder, Kjell Arild Frigstad har det tekniske hovedansvaret.

- Som helhet har DDD-prosjektet vist stor profesjonalitet som innkjøper, sier de begge. Den første forespørselen fra prosjektet var så stor at vi tvilte på om de ville ha evne til å gjennomføre den. Vi ønsket imidlertid å være med i prosessen, og la i utgangspunktet inn et standard tilbud.

- Det er en utfordring både for oss som leverandør og for den som skal kjøpe, når forespørselen ikke er presis nok. Det resulterer i svært ulike tilbud fra de enkelte leverandørene. Dermed blir det vanskelig for kjøper å sammenlike tilbud og valget blir vanskelig.

Aa og Frigstad mener det er en utfordring å håndtere denne type innkjøp. Å bygge bredbånd i distriktene er en konkret jobb. Du må ha både lokalkunnskap og teknisk innsikt for å finne fram til de beste løsningene, Denne kunnskapen finnes i utgangspunktet kun hos leverandørene. Du finner den heller ikke i konsulentmarkedet.

Et annet viktig moment er at kjøper er tydelig på hvor mye man ønsker å investere og hvor mye som skal tas på drift. DDD var tydelige på dette punktet. Investeringen skulle dekkes av prosjektet. Kommunene skulle betale driftskostnadene. Det var veldig klargjørende for forhandlingene.

- Det var også en fordel ved forhandlingene at DDD ikke gikk ned på bits og bytes. De hadde klare meninger om hva prosjektet skulle resultere i av varige verdier og fysisk infrastruktur, men var avslappet i forhold til tekniske løsninger. Hadde DDD satt tre edb-sjefer til å forhandle, hadde resultatet blitt et helt annet.

Hvordan er det å forhandle med en konstellasjon av mange kommuner?

- DDD opptrådte veldig ryddig og profesjonelt. I andre sammenhenger har vi møtt konstellasjoner hvor det kan være vanskeligere. Det kan gjelde både fullmakter og hvor mye midler de har til hensikt å bruke. Da blir det vanskelig å gi gode tilbud.

Alle kommunene i DDD ønsket bredbånd til samme pris. Var det et vanskelig punkt for dere som leverandør?

- For oss er det en helt grei modell. Et prosjekt vil alltid inneholde noen strekninger som er dyrere enn andre. Avstand og kostnader henger sammen siden vi mange steder leier linjer fra Telenor, og Telenor er kilometerfokuserert i sin prising. Vi har imidlertid hele tiden sett på DDD som *ett* prosjekt med *en* bunnlinje. Song Networks er heller ikke så bundet opp i avstandsprisning som enkelte andre leverandører. Uansett er det til sist bunnlinjen for prosjektet som hele som avgjør om vi kan levere.

- For kommunene samlet sett, har solidaritetsmodellen ganske sikkert resultert i et billigere bredbåndstilbud enn hva man ellers ville ha oppnådd. Sluttsummen er blitt lavere enn om hver enkelt hadde gått ut med sin forespørsel.

Hvor viktig er transportnettet ved en slik utbygging?

- En hovedkostnad ved DDD-prosjektet er knyttet til transportnettet. I praksis vil det si betaling til Telenor Networks. Det dreier seg dels om leie av kapasitet fram til sentraler og dels om betaling for å plassere utstyr – såkalt ”telelogi”. Vi må betale en husleie for å plassere utstyr i deres sentraler. I tillegg blir vi avkrevd anleggstilskudd dersom sentralen må bygges ut med fiber.

Aa og Frigstad sier det var en stor fordel for sluttresultatet, at Telenor Business Solutions var med som en av tilbyderne. Telenor Networks kunne i utgangspunktet

ikke levere den hastigheten som DDD etterspurte på sine distriktssentraler. I Setesdal var det for eksempel nødvendig å bytte ut mye linjer og utstyr for å kunne levere mer enn 2 Mbit/s. Som underleverandør til Telenor Business Solutions ba Telenor Networks i liten grad om anleggstilskudd. DDD hadde innsyn i alle tilbudene og kunne kontrollere at utbyggingen av underliggende transportnett var lik for alle. Dermed var Telenor Networks tvunget til å tilby Song Networks de samme strekkene uten krav om anleggstilskudd.

- Når du kommer ut i distriktene spiller Telenor Networks en meget viktig rolle. De skal selvfølgelig gi samme tilbud til alle, men det skjer ikke alltid. Det er viktig at noen passer på dette.

Hva var vanskeligste punkt for dere som leverandør?

- Det største problemet var uten tvil at DDD krevde at husstander og priser i privatmarkedet skulle inngå i avtalen. For oss som primært leverer til offentlig virksomhet og næringsvirksomhet – og som i utgangspunktet ikke hadde noe stort ønske om å levere i privatmarkedet, var dette et problem.

- Det andre var DDDs krav om utløsningsplikt for bredbåndstilbud. Vi måtte forplikte oss til å bygge ut en sentral nesten uansett plassering hvis det fantes et vist antall potensielle private abonnenter i området. Og taket for utløsning var satt veldig lavt! Dette er ting som vi for så vidt sliter med også nå i etterkant.

Hva foreslår dere som forbedringer?

- To ting. Dersom et område mangler etterspørsel, kan kommunen garantere for manglede abonnementer. La oss si at en sentral i kommunen har tre husstander som etterspør ADSL, mens grensen for lønnsom utbygging er fire. Da kan kommunen betale ett abonnementene inntil den fjerde melder seg. Det er snakk om små summer, kanskje et par et tusenlapper per måned.

- Det andre er å bidra til etablering av billig infrastruktur mellom sentraler. Når kommunen legger kloakk eller anlegger gang- og sykkelveier, kan man legge

trekkør og så leie ut disse. Telenors pris er knyttet til avstand også når de har fiber fram til sentralen. Vi mener det burde være faste priser mellom sentraler som har fiber.

- Der det manglet fiber, kunne staten, f.eks. gjennom HØYKOM, gi støtte til utbygging slik at man fikk avstandsuaavhengige priser. Da blir det mulig for lokale operatører å utvide sine områder. Kommunen må for all del ikke lage lokale monopoler. Åpne løsninger vil på lengre sikt være avgjørende for om bredbånd til distriktene skal lykkes eller ikke. Her kan andre kommuner lære av DDD. Strekket fra kommunens hovedsentral fram til rådhuset er åpnet ”for alle”. Prosjektet har stilt som betingelse at vi som operatør må gjøre plass for andre aktører som vil inn.

- Kommunens egne fibre er viktige i den sammenheng. De gir kommunen forhandlingsstyrke, og de kan i framtida føres videre til andre bygg og utnyttes slik kommunen finner det hensiktsmessig.

Så her var DDD vært strategiske innkjøpere?

- Vi vil ha en del av æren for dette. Ideen med kommunalt eide fibre var vårt forslag. Som uavhengig operatør må vi tenke annerledes enn e-verkene og Telenor. De er og de tenker som monopolister. Telenor ville aldri gått med på en utbygging hvor de ”ga bort fiber” som en del av leveransen. Det samme gjelder e-verkene.

Aa og Frigstad mener kommunene selv må ta rollen som langsiktige strategiske aktører, og ikke gi den rollen til andre, for eksempel lokale e-verk. E-verkene er av tradisjon lokale monopolister - rike monopolister som gjerne blokkerer for andre i bredbåndssammenheng.

- Kommunen bør se fiberframføring til egne bygg som en del av byggets infrastruktur. Et skolebygg eller en helsestasjon skal ligge der i kanskje femti år. Fiber på det siste strekket fram til bygget bør sees som investering, bekostes av den som eier bygget og betales ned en gang. Kommunen trenger ikke selv å drifte kommunikasjonen. Det viktige er kontroll slik at man ikke må foreta en ny investering for å bytte operatør.

- Telenor tenker nedskrivning på tre til fem år. I forhold til et sykehjem eller en skole er dette alt for kort. Det er viktig at kommunen ikke må betale ned fiberen gang på gang over byggets levetid.

- Etter vår vurdering er det viktig at kommunen velger løsninger som er åpne i forhold til alle operatører. Bredbånd og bredbåndsanvendelser forutsetter utvikling

og dynamikk. Lokal innovasjon og teknisk innsikt er en forutsetning for å lykkes med bredbånd til distriktene. Lokale monopoler har en tendens til å legge lokk på innovasjon. DDD er et eksempel til etterfølgelse siden nettstrukturen gir åpning for nye aktører og nye innovasjoner over tid.

5.3 Åmli kommune – en av deltakerne

Bjarte Nordås, Rådmann i Åmli kommune. Intervjuet av Atle Røtjen

- Vi har snakket om interkommunalt samarbeid i mange år uten at det har blitt formalisert og uten at det har ført til så mye konkret. Det var faktisk samarbeidet om å etablere bredbånd som fikk disse prosessene inn på et spor, forteller Bjarte Nordås. Vi var nødt til å samarbeide for i det hele tatt å få det til. Ikke det at bredbånd var et mål i seg selv, men vi har lenge sett at skal vi overleve som en liten kommune og samtidig gi innbyggerne bedre tjenester, så må vi få til et interkommunalt samarbeid. Det er dette som har vært drivkraften i prosjektet.

Åmli kommune hører til Østregionen og har samarbeidet med fire andre kommuner, kommuner som man har hatt et visst samarbeid med tidligere. Nå er samarbeidet tettere, mer formalisert og mer konkret på flere områder. Nordås er bare full av ros i forhold til prosessen og samarbeidet, men understreker viktigheten av at alle har vært romslige.

- Det er viktig å innse at kommunene er ulike og har forskjellige behov og at alle skal ha egen nytte ut av et slikt prosjekt i tillegg til felles nytte. Man må derfor også ha et blikk for de andres behov. Vi har hatt den romsligheten og derfor har det blitt en god prosess. Selv om de små kommunene nok har "tjent" mest på samarbeidet, hadde ikke de store kommunene ressurser nok til å gå igang alene. Vi var reelt avhengige av hverandre. For de store kommunene er det nå også mulig å etablere tjenester som de kan tilby små kommuner via bredbånd og dermed etablere nye eller styrke eksisterende arbeidsplasser.

Mindre sårbar kommune

Nordås mener at Åmli kommune har fått gjennomslag for sine ønsker og at denne prosessen har minket kommunens sårbarhet. Det er vanskelig for en liten kommune å bygge opp kompetanse på alle områder. Gjennom det nye samarbeidet er det mulig å samkjøre mange tjenester: økonomi, regnskap, kommunal fakturering

og innfordring, lønn, vann og kloakk, kart- og oppmåling, IKT vedlikehold, skole etc.

- Gjennom at vi har satset på felles infrastruktur, felles programvare og felles tekniske løsninger kan vi også samarbeide om innkjøp, vedlikehold og opplæring. Vi har ikke kommet så langt når det gjelder samhandling på tjenester, men vi er på god vei der også.

De viktigste erfaringene

På spørsmålet om de viktigste erfaringene fra samarbeidet og hvilke råd han vil gi videre til andre som skal gå i gang med interkommunalt bredbåndssamarbeid, svarer han:

1. Startfasen er utrolig viktig. Vi brukte mye tid på den – er det dette vi vil? Hva ønsker vi å oppnå? Vil vi samarbeide? Vi hadde hørt en del "rykter" fra Ryfylkesamarbeidet hvor det het at de hadde gått vel fort fram i startfasen med å få etablert bredbånd, og at de hadde problemer med å komme i gang med samarbeid om fornuftig bruk. Vi hadde mange møter og mye frem og tilbake. Lagde utredninger og forpliktet oss.
2. Formalisere samarbeidet – lage en formell struktur med faste møter. Vi lever alle i en tid med "tidsklemme" og har vi ikke faste avtaler sklir det lett ut. Alle har så mye å henge fingrene i. Det er også viktig at prosjektlederen og de ulike gruppelederne er flinke til å følge opp og slutføre prosessene og at de er flinke til å motivere. Det er som regel enkelt å sette i gang prosesser, men mye vanskeligere å vedlikeholde dem over tid og se til at de kommer i mål.
3. Så var det dette med romsligheten. Det er helt avgjørende fra starten av. Deltakerne må være likeverdige parter selv om de representerer kommuner av ulik størrelse.

4. Det må være "vinn-vinn"-prosesser som alle ser seg tjent med selv om ikke alle får det samme utbyttet.

Bjarte Nordås er trygg på at samarbeidet rundt etableringen av bredbånd gjennom DDD-prosjektet er med på å sikre Åmli kommune framover og at det er mulig å gi

innbyggerne enda bedre tilbud. Noe av kommunens sårbarhet er redusert. Resultatet kan kanskje også bli at Åmli kommune gjennom etableringen av bredbånd og det formaliserte samarbeidet, kan få bestå som egen kommune. Ikke dårlig i en tid hvor det blåser sterke vinder i retning av kommunesammenslåing.

5.4 Mandal kommune – en av deltakerne

Roy Kenneth Grundetjern, IKT-sjef i Mandal kommune. Intervjuet av Atle Røijen

- Vi måtte tenke lenger fram enn bare kabelen, svarer Roy Kenneth Grundetjern, på spørsmålet om hvorfor den store kystkommunen Mandal gikk sammen med flere andre og mindre kommuner når de hadde mulighet til å skaffe seg fiber på egen hånd. Tre aktører var allerede på plass i Mandal og klare til å etablere bredbånd mellom de offentlige institusjonene.

- Det er det brede samarbeidet på innhold som virkelig gir besparelser for kommunene (samarbeid om for eksempel applikasjonen Agresso økonomi, faktura og lønnsystemet) og som også gjør det mulig å utnytte den kompetansen som finnes spredt rundt i kommunene. Ingen kommune har like god kompetanse på alt. Det er også viktig å ha sparringspartnere – andre å diskutere felles problemer med – det er viktig å være en del av en større gruppe.

Grundetjern forteller at han sjelden har vært med på et så positivt samarbeidsprosjekt som dette.

- Det har vært et utrolig produktivt samarbeid, og jeg har egentlig ikke noe negativt å si. Alle har vært innstilt på å finne løsninger. Derfor har vi heller ikke opplevd store kriser. Vi har hatt et felles mål om å gi innbyggerne bedre og billigere tjenester via bredbånd.

Hva har vært årsaken til at så forskjellige kommuner har fått til et så godt samarbeid?

- Alle rådmennene har vært innstilt på å hente ut det beste. De har ikke vært redde for å blottstille seg selv, sin egen kunnskap eller mangel på kunnskap. Det har ikke vært snakk om at ”dette er mitt”. Nei, her har det virkelig vært ”en for alle og alle for

en”. Som kommune er vi nødt til å samarbeide med andre kommuner og det har vi gjort i lengre tid. Gjennom etableringen av et felles system for videokonferanser reduserer vi nå tidsbruken for alle og utnytter personalressursen bedre. Skal vi forflytte oss fra ende til ende i regionen må vi kjøre i to timer. Nå er det mulig å ta en times konferanse og bli ferdig med det.

Fire råd til andre kommuner

Hva er dine viktigste erfaringer etter dette prosjektet, erfaringer som du vil bringe videre til andre kommuner som ønsker å etablere bredbånd?

1. Det viktigste er nok at prosjektet er forankret i ledelsen – hos rådmannen, og at politikerne og administrasjonen har en vilje til å få det til.
2. Så må man skaffe seg samarbeidspartnere. Dette prosjektet hadde ikke sett dagens lys hvis ikke Staten og fylkene hadde kommet med og dermed hadde de små kommunene stått uten bredbånd. De deltakende kommunene skjøt alle inn det samme beløpet (682.000) som egenandel, og det var viktig for likeverdigheten.
3. Det er også viktig at alle bidrar med sin kompetanse, at ingen er blindpassasjer og bare følger med på lasset.
4. Man må ta små skritt om gangen. Det nytter ikke å ha voldsomme visjoner og planer uten bakkekontakt. Jordnært og praktisk er viktige stikkord.

5.5 Agder-regionen

Prosessarbeidet under prosjektperioden og de resultater DDD har oppnådd, har gitt store ringvirkninger for Agder-regionen, både direkte og indirekte. I tillegg til at kommunene har fått tilgang til bredbånd med god kapasitet, og til samme priser som i de større byene, har DDD-prosjektet medført en rekke andre positive effekter, både for de deltagende kommunene og for Agder-regionen som helhet.

Enda bedre samarbeidsklima

Kommunene i de tre DDD-regionene hadde før oppstarten av DDD tradisjoner for samarbeid og løsning av felles oppgaver innenfor den regionale utvikling. Det tette samarbeidet som har pågått i prosjektperioden for DDD har imidlertid utviklet og forbedret samarbeidsklimaet merkbart. Dette gjelder både interkommunalt samarbeid innenfor den enkelte region, og samarbeid regionene imellom.

Interkommunalt samarbeid som har som mål å effektivisere og rasjonalisere offentlig drift, er svært utfordrende og møter mange vanskelige hindringer. Gjennom DDD er det imidlertid oppnådd en rekke positive resultater og gevinster som har gitt motivasjon og grobunn for nye samarbeidsprosjekt.

Det ligger store utfordringer i å balansere ressursbruk og tiltak mellom sentrale strøk og distrikt. Store forskjeller i rammevilkår, infrastruktur etc. gjør at distriktene i mange sammenhenger sakker akterut i forhold til de sentrale strøk og byer. At det regionale Agder og det sentrale Agder nå står tilnærmet likestilt med hensyn til bredbåndtilgang, øker den samlede motivasjon og bevissthet på den regionale IKT-utvikling. Likestillingen mellom by og land på bredbåndsidens skaper et betydelig større grunnlag for utvikling av nye prosjekter.

Økt bevissthet om betydningen av bredbånd

I 2001 da DDD ble igangsatt var bevisstheten om behovet for og anvendelse av bredbånd relativt lav i mange kommuner. Selv om det fantes en generell oppfatning om at bredbånd vil være viktig, var ikke alle like motiverte. Når innkjøpsprosessen i DDD ble igangsatt og prosjektdeltagerne etter hvert så muligheten for å få et bra bredbåndtilbud til sin kommune, økte samtidig interessen og bevisstheten for hvilke anvendelsesmuligheter bredbånd gir.

I kjølvannet av DDD er det generert flere interessante prosjekter. Noen av disse har nær tilknytning til DDD, andre står i hovedsak på egne ben. (Se egen tekstboks).

Parallelt med DDD-prosjektet har Aust-Agder fylkeskommune gjennomført et stort Høykomstøttet prosjekt (TOBIAS) for å bygge ut fiber til alle videregående skoler. Det har for mange kommuner fungert som et viktig supplement til DDD-utbyggingen.

Fylkeskommunen har i forbindelse med Tobias-prosjektet sikret seg varig bruksrett på ett fiberpar, de øvrige er overdratt vederlagsfritt til skolens vertskommune. Selv små videregående skoler i Aust-Agder har i dag en fiberbasert nettilknytning på 10 Mbit/s. For kommuner i Aust-Agder har dette gitt ytterligere fiberutbygging. Sammen med noe strekking

Andre prosjekter med tilknytning til DDD

- e-læring på Sørlandet, for vgs i begge Agder-fylkene støttet av UFD
- IDIVA - en kommune kjører lønn for 6 kommuner i Vest-Agder
- Telemedisin i Setesdal, støttet av Høykom og ShDir.
- Fiber til ungdomsskolene i Setesdal, støttet av Høykom
- Felles økonomisystem i begge regionene i Aust-Agder
- Felles sak/arkiv/portal i Setesdal
- Active directory og katalogtjeneste for 8 kommuner i Vest-Agder
- Felles E-portal for 8 kommuner i Vest-Agder
- Felles oppvekstkontor for 3 kommuner i Setesdal, støttet av fylkesmannen i Aust-Agder

av egne fiber i kommunal regi har flere kommuner på denne måten etablert sitt eget lokale fibernet.

*Ekstern
oppmerksomhet*

Da atten kommuner og to fylkeskommuner samlet sin kjøpekraft for felles innkjøp av bredbånd, sikkerhetsløsninger, videokonferanseutstyr etc., vakte det generell oppmerksomhet. Selv om hver av kommunene var små utgjorde de som en kjøper 60 000 innbyggere. Dette medførte interesse fra en rekke innholdsleverandører som sannsynligvis ikke hadde sett det samme potensialet overfor kommunene enkeltvis. I etterkant har dette medført at DDD-kommunene får flere henvendelser og bedre tilbud enn tidligere.

DDD-utbyggingen har medført økt aktivitet og kompetanseutvikling hos lokale leverandører i aksessmarkedet. Det er flere eksempler på at hovedleverandøren, Song Networks, har inngått samarbeid med lokale selskap. Det utvider deres lokale markedsgrunnlag og gir dem bedre grunnlag for kommersiell utvikling. I neste omgang kommer dette hele lokalsamfunnet til nytte.

5.6 Noen refleksjoner fra HØYKOM

Atten sørlandskommuner som manglet bredbånd har gjennom dette prosjektet skaffet seg et lokalt tilbud som mange kan misunne dem. Det som gjør prosjektet særlig interessant er at kommunene valgte en innkjøpsorientert tilnærming. DDD-prosjektet organiserer opp og synliggjør den lokale etterspørselen etter bredbånd slik at den blir interessant for kommersielle aktører. Dette til forskjell fra mange prosjekter hvor kommunen selv inntar en rolle som utbygger og i enkelte tilfelle også leverandør, av bredbåndstjenester. (Se tekstboks)

Volum skaper interesse

Telekommunikasjon og bredbånd er som produkter kjennetegnet av stordriftsfordeler. Derfor går gjerne de etablerte leverandørene etter de store markedene først. Flertallet av kommunene i DDD-samarbeidet er hver for seg så små at de er markedsmessig uinteressante for nasjonale og regionale bredbåndsaktører. To av kommunene har mindre enn tusen innbyggere. Ti av dem har mindre enn to tusen innbyggere.

DDD-prosjektets strategiske siktemål er å få kommersielle kommunikasjonsaktører inn på banen. Når DDD organiserer opp etterspørselen fra atten distriktskommuner skjer nettopp det. Til sammen utgjør dette et marked med 60 000 innbyggere. Når det lyses ut som en pakke, legger fire tilbydere inn anbud! Trolig hadde antallet vært enda større dersom man hadde visst mer om utforming av forespørsler.

I Det Digitale Distriktsagder utnytter kommunene sitt eget behov for bredbånd som katalysator og pådriver. Alle kommunene tegner avtale om 24 Mbit/s til det lokale rådhuset. Det er mer enn mange av dem i utgangspunktet mener de har behov for, men det at de bestiller så mye og samtidig, driver fram investeringer i underliggende infrastruktur.

Offentlig behov kan brukes som spydspiss

DDD satte som betingelse at den vinnende leverandøren skulle se bredbånd til innbyggere og næringsliv i sammenheng med dekkningen av kommunalt behov. Det ble knesatt et prinsipp om at dersom det kunne dokumenteres en nærmere angitt etterspørsel i et område, så var leverandøren forpliktet til å tilby bredbånd her. DDD har hele tiden hatt et klart samfunnsperspektiv med sitt innkjøp. Kommunens egne anskaffelser skulle komme alle kommunens innbyggere til gode.

Leveranser til privatmarkedet er i seg selv sjelden nok til å motivere til utbygging på mindre og grisgrendte steder. Ved å kople den private etterspørselen, næringslivets og det offentliges behov, klarer prosjektet å forhandle fram en utbyggingsnøkkel som det står respekt av. Igjen utnytter man volumeffekter: Summen av etterspørselen fra ulike markedssegmenter skaper kjøpermakt og styrke.

Solidaritet mellom kommuner med ulikt kostnadsnivå er sentralt i Det Digitale Distriktsagder. Leverandøren skulle tilby bredbånd til samme pris i alle kommuner uavhengig av geografisk plassering. Etter hvert som forhandlingene skred fram fikk DDD-prosjektet selv stadig bedre innsyn i og forståelse for den underliggende kostnadsstrukturen. Det satte samholdet i prosjektet under et viss press, men sammen klarte man å finne fram til gode felles

Bredbånd til bygda - Hva kan kommunen gjøre?

HØYKOM-rapport 303 dokumenter elleve tilfeller av kommunal bredbåndsutbygging hvor kommunene velger en tilnærming med seg selv som tilbyder av bredbåndstjenester.

Rapporten dokumenterer hvordan kommunene har inntatt ulike roller og foretatt forskjellige strategiske grep. Styrker og svakheter ved de enkelte tilfellene blir drøftet og kommentert.

Rapporten kan bestilles hos HØYKOM eller lastes ned fra www.hoykom.no

HØYKOM rapport 303,
Utarbeidet av
Kjell Arne Nielsen
på oppdrag for HØYKOM

løsninger. I den situasjonen var det viktig at noen ”holdt flokken samlet”. Fylkeskommuner og regionale aktører har et særlig ansvar for å fylle denne rollen.

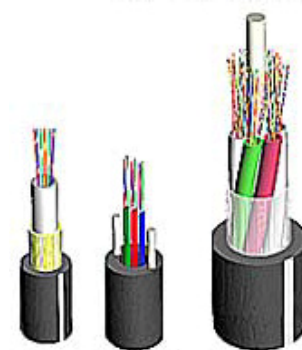
Belønningen for samlet opptreden ligger i en total pris som er lavere enn summen av det hver enkelt kunne forhandlet fram hver for seg. Det er vel verd å merke seg i den anledning at leverandøren, Song Networks, sier at for dem er solidaritetsprinsippet helt uproblematisk. For leverandøren er det kun den endelige sluttsummen – bunnlinjen for prosjektet som hele - som teller.

Innkjøpsprosessen tok lengre tid enn planlagt og krevde mer ressurser enn planlagt. Et viktig spørsmål er om andre kan gjøre grep som endrer dette. Leverandøren som vant oppdraget betviler dette. De påpeker at utbygging av bredbånd til konkurransedyktige priser er en komplisert oppgave som krever en kombinasjon av lokal innsikt og teknisk innovasjon. Hver leverandør har sine spesielle fortrinn – og svakheter. De tekniske løsningene må tilpasses i hvert enkelt tilfelle.

Bredbånd til distriktene forutsetter innovasjon

Bredbåndskommunikasjon er ikke en moden og ferdig utviklet teknologi. Nye løsninger utvikles hele tiden. Kunnskap om tekniske løsninger foreldes fort og innovasjon på teknisk nivå er viktig for gode og kosteffektive løsninger. Det er svært viktig at kjøper selv avstår fra å spesifisere tekniske *løsninger*. Et kjennetegn ved DDD er at man er sterke på innkjøpskompetanse og at man som kjøper opererer på et overordnet teknisk nivå.

Fiberoptiske kabler inneholder ikke en, men mange fibre. En typisk kabel vil inneholde et antall plastrør som hver inneholder 12 fibre.



Illustrasjonsbilde fra Nexans

Innkjøp etter forhandlinger er en krevende prosess og den tar tid. Den vil kreve læring underveis både hos leverandør og innkjøper. Det åpner for innovasjon. DDD sier at det ble brukt mye tid i forhandlingen på å finne fram til en hensiktsmessig nettverksarkitektur. Den endelige løsningen ble også på vesentlige punkter annerledes enn opprinnelig spesifisert. På sin side sier Song Network at DDD-prosjektet etter hvert opparbeidet en meget god forståelse for underliggende kostnader og dermed hadde en god fornemmelse for tilbydernes ”økonomiske smertegrenser”.

Kommuner har noen ganger bevisst og andre ganger uforvarende, i større eller mindre grad lagt til rette for lokale monopoler i forbindelse med bredbåndsutbygging. Det kan ha vært et bevisst valg for å komme raskt i gang, eller ut fra en målsetting om å stimulere lokalt næringsliv. Bredbåndskommunikasjon er under løpende utvikling og lokale monopolister vil trolig ha vansker med å henge med i denne utviklingen. Derfor er det tvilsomt om dette er en hensiktsmessig langsiktig strategi for kommunen eller for regionen.

Egne fibre gir frihet og forhandlingsstyrke

Egne optiske fibre eid av kommunen er et karakteristisk trekk ved DDD-prosjektets nettarkitektur. Fra Telenors sentraler fram til kommunale knutepunkter er det lagt fiberoptiske kabler. Halvparten av fibreene i kabelen eies av bredbåndslleverandøren. Den andre halvparten eies av den lokale kommunen. Kommunene har på den måten sikret seg en viktig kommunikasjonsmessig frihet. Kommunen kan når som helst og etter eget forogdtbefinnende, etablere alternative kommunikasjonsløsninger. Dette gir en frihet og en forhandlingsmessig styrke som er svært viktig. Løsningen gjør det umulig for lokale operatører å opprettholde et lokalt monopol i strid med kommunens ønske og samfunnets interesser.

