



# Förstudierapport

# Dokumenthantering

Dnr 9696-2015



KAMMARKOLLEGIET



# Innehåll

1 Sammanfattning .....	3
2 Inledning .....	4
3 Tillämpliga bestämmelser .....	5
4 Föregående upphandling .....	6
5 Nuvarande ramavtal .....	7
6 Hållbarhet .....	9
7 Säkerhet .....	12
8 Andra upphandlingar inom området .....	13
9 Behovsundersökning .....	14
10 Marknadsundersökning .....	20
11 Analys .....	26
12 Rekommendationer .....	29
13 Källförteckning .....	31

# 1 Sammanfattning

I förstudien för projektet Dokumenthantering rekommenderas att genomföra en ny upphandling inom området för skrivare och scannrar samt övriga produkter inom området. En eventuell upphandling ska även inkludera förbrukningsmaterial, tillbehör, programvaror och olika typer av tjänster. Olika slags finansieringsformer ska kunna tillåtas såsom tjänst, hyra, finansiell leasing och köp som eget ägande. Med avropande myndighet avses alla statliga myndigheter, kommuner och landsting samt övriga organisationer som är avropsberättigade.

Kommande eventuell upphandling bör fokusera på att säkerställa ett brett produktutbud och även att bredda tjänsteleveranser för avropande myndigheter.

Det är viktigt att lyfta fram miljöaspekter i en eventuellt kommande upphandling eftersom produktområdet generellt sett leder till att miljön belastas, särskilt med tanke på pappers- och energiförbrukning. Leverantörer anser att det är viktigt att lyfta fram och premiera de märken och modeller som är ledande inom miljösparande teknik.

Det är även viktigt att lyfta fram säkerhetsaspekter i en eventuellt kommande upphandling eftersom användningssättet inom området visar på en trend mot mer digitalisering och därmed större och mer komplexa lösningar som är direkt integrerade med övriga it-system inom organisationen.

Vidare är det viktigt att kunna beräkna en livscykelkostnad för produkten oavsett finansieringsform. I en sådan beräkning bör inte bara ekonomiska aspekter beaktas, utan också hållbarhetsaspekter.

Det är även viktigt att fokusera på sociala och etiska villkor för att försöka komma till rätta med de missförhållanden som exempelvis kan förekomma vid framställning av it-produkter. Genom att skärpa kraven gällande sociala och etiska villkor kan man sannolikt förbättra livet för många människor som arbetar i produktionsledet.

Förstudierapporten är framtagen av:

Renée Sjölund, projektledare och it-upphandlare Statens inköpscentral, Kammarkollegiet

Arman Borghem, projektmedlem Statens inköpscentral, Kammarkollegiet

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund till förstudien

Förstudien är genomförd av Statens inköpscentral och omfattar området för skrivare, kopiatorer, faxar och scannrar med tillbehör och förbrukningsmaterial samt tillhörande tjänster. Tidigare upphandling kallas Dokumenthantering 2012 – Skrivare, MFP, programvaror och tjänster.

Enligt förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har som uppdrag att ingå ramavtal för varor och tjänster som är avsedda för statliga myndigheter samt, gällande it, för kommuner och landsting.

Denna förstudierapport utreder huruvida en upphandling inom området ska genomföras och vilken inriktning den eventuella upphandlingen i så fall bör ha.

### 2.2 Mål med förstudien

Syftet med förstudien är att samla information och kunskap om marknadens utbud och pågående utveckling inom området samt om behovet som myndigheterna har i förhållande till marknaden. Förstudien ska även belysa förutsättningarna för att en upphandling inom området ska genomföras. Målet är att arbeta fram ett underlag som kan ge stöd inför ett eventuellt arbete med att ta fram ett förfrågningsunderlag.

Samtliga rekommendationer som lämnas i samband med denna förstudie kan komma att prövas på nytt, ändras och anpassas i en kommande upphandling eftersom ny information kan tillkomma och förutsättningar kan ändras med tiden.

### 2.3 Omfattning och avgränsningar i förstudien

Syftet med förstudierapporten har inte varit att ta fram en kravspecifikation till en kommande upphandling, och således är eventuella krav som kan ställas i regel beskrivna på en övergripande nivå. Förstudierapporten beskriver nuläge och erfarenheter av användningen av ramavtalen inom området. Den innehåller avropande myndigheters och leverantörers synpunkter på det nuvarande ramavtalet samt deras förslag rörande upplägg av en eventuellt kommande upphandling. Därtill innefattar förstudierapporten en analys av myndigheternas behov och marknadens utbud.



## 2.4 Målgrupp

Förstudien riktar sig i första hand till berörda personer inom Statens inköpscentral och avropande myndigheter samt de leverantörer inom området som är intresserade av en eventuellt kommande upphandling.

## 2.5 Metod för förstudien

Förstudiearbetet har utförts i enlighet med Statens inköpscentrals projektstyrningsmetodik. Den innefattar sedvanliga faser för projekt exempelvis framtagande av projektdirektiv, planering, informationsinsamling, analys och leverans av förstudierapporten.

Informationsinsamlingen till förstudien har skett genom att frågor har skickats ut till avropande myndigheter. Vidare har det genomförts två stycken workshops samt enskilda möten med avropande myndigheter. Projektgruppen har även haft möten med leverantörer för att få deras syn på området. Under dessa möten diskuterades ett antal frågor som leverantörerna erhöll i god tid före mötet så att de kunde förbereda sig på bästa sätt.

En samlad bedömning av all information som inkommer i förstudien presenteras i förstudierapporten. Det innebär att förslag från enskilda intressenter inte alltid kan beaktas vid utformningen av en eventuellt kommande upphandling.

# 3 Tillämpliga bestämmelser

Nedan anges exempel på gällande lag, direktiv, förordningar och föreskrifter som kan aktualiseras vid en eventuellt kommande upphandling.

- Lagen om offentlig upphandling (2007:1091)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters informationssäkerhet
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters rapportering av it-incidenter
- Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2006:4) och allmänna råd om tekniska krav och certifiering
- Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken
- Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte
- Kapitalförsörjningsförordning (2011:210)
- 
- Förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

- Förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning
- Avfallsförordning (2011:927), bl.a. § 25 och § 28
- Förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall
- Förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föroreningar
- Förordning (EG) nr 304/2003 om export och import av farliga kemikalier
- Förordning (EEG) nr 3322/88 om vissa klorfluorkarboner och haloner som bryter ned ozonskiktet
- Förordning (2008:834) om producentansvar för batterier
- RoHS 2-direktivet (2011/65/EU)
- Förordning (2009:907) om miljöledningssystem för statliga myndigheter
- Förordning (2014:480) om myndigheters inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader
- Förordning 106/2008, som reglerar Energy Star-programmet

## 4 Föregående upphandling

### 4.1 Upphandlingen Dokumenthantering 2012

Den föregående upphandlingen genomfördes enligt ett selektivt förfarande. Som tilldelningsgrund användes ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Ramavtalen började gälla i juli 2013.

Avropande myndigheter är statliga myndigheter samt stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten samt kommuner och landsting som har lämnat fullmakt.

Upphandlingen omfattade skrivare, kopiatorer, faxar och scannrar med tillbehör och förbrukningsmaterial samt produktnära tjänster såsom installation, service, underhåll med mera och även tillhörande programvaror. Det var ett anbudsområde. Två leverantörer överprövade upphandlingen Dokumenthantering 2012, men det ledde inte till någon upphandlingsrättslig åtgärd från förvaltningsdomstol.

## 5 Nuvarande ramavtal

### 5.1 Avtalens löptid, avropssätt och revision

Ramavtalen började gälla den 9 juli 2013 och gäller till och med den 31 juli 2017. Den avropsordning som gäller är förnyad konkurrensutsättning. En revision har genomförts med syfte att kontrollera att leverantörerna lever upp till villkoren i ramavtalet. Inga anmärkningsvärda avvikelser rapporterades.

### 5.2 Antagna ramavtalsleverantörer

Följande ramavtalsleverantörer antogs:

- Canon Svenska AB
- Konica Minolta Business Solutions Sweden AB
- Kyocera Dokument Solutions Nordic AB
- Ricoh Sverige AB
- Toshiba TEC Sverige AB
- Xerox Sverige AB

Alla sex leverantörer är stora tillverkare som använder många återförsäljare för att uppnå leveranskapacitet. Ramavtalsleverantörer delegerar oftast rätten att teckna kontrakt till utvald återförsäljare.

### 5.3 Försäljningen på ramavtalen

Försäljningen under 2013 var 2 miljoner. Försäljningen under 2014 var 55 miljoner. Försäljningen under 2015 var 105 miljoner.

### 5.4 Avstegsanmälningar

Ett antal avropande myndigheter har begärt avsteg från Dokumenthantering 2012. Under 2013 var det 5 stycken till ett uppskattat värde av minst 7 miljoner kr. Under 2014 var det 4 stycken till ett uppskattat värde av omkring 820 000 kr. Under 2015 var det 3 stycken till ett uppskattat värde omkring 520 000.

Utifrån återkoppling från avropande myndigheter framgår att det förekommit avsteg som inte anmälts. Mörkertalet över avsteg är sannolikt mycket större än vad antalet anmälningar visar.

Projektet har analyserat avstegsanmälningar i förhållande till de underlag som faktiskt skapats i samband med anskaffningarna i fråga. Underlagen visar att det förekommer avsteg i syfte att kringgå den förnyade konkurrensutsättningen och istället direktupphandla utan konkurrensutsättning. Det bör ses som en tydlig indikation på att det är för komplicerat att genomföra en förnyad konkurrensutsättning vid enklare anskaffningar. Det angivna värdet vid avstegsanmälan har i vissa fall överskridits i kontraktet. Enligt avropande myndigheter så förekommer det att leverantören ”guidar” den avropande myndigheten att tro att det inte finns någon bundenhet att avropa från det statliga ramavtalet. Den avropande myndigheten förstår kanske inte att leverantören inte tar hänsyn till huruvida myndigheten genomför en korrekt upphandling eller inte. Det bidrar till att myndigheterna inte är avtalstroga i den utsträckning som de borde vara. Vid möten med leverantörer har frågan gällande avtalstrohet tagits upp.

## 5.5 Förvaltning av ramavtalet

Ramavtalet förvaltas av enheten för ramavtalsförvaltning vid Statens inköpscentral.

### 5.5.1 Synpunkter och erfarenheter från förvaltningen

Omsättningen har minskat gällande befintligt ramavtalsområde i förhållande till det föregående. Priserna på prissatta typkonfigurationer blev mycket låga eftersom de var utvärderingspriser i upphandlingen. Det gjorde att ramavtalsleverantörerna tvingades att sänka priserna ytterligare vid de förnyade konkurrensutsättningarna.

Överprövningarna har minskat i antal i jämförelse med föregående ramavtal. Det förekommer en del överprövningar från främst en leverantör. Förvaltningen skulle vilja se en förändring gällande möjlighet till utökat stöd vid avrop, att proaktivt stödja avropande myndigheter som har ett mer specifikt behov av hjälp vid avrop. På så sätt skulle kvaliteten på avropsunderlagen sannolikt höjas och överprövningar kanske undvikas.

Enligt leverantörer har avropsunderlagen mycket skiftade kvalitet, vissa avropsunderlag är genomtänkta och välformulerade medan andra avropsunderlag endast består av en mening om att avropande myndighet behöver exempelvis en skrivare. I de flesta fall är avropsunderlaget ett mellanting mellan dessa ytterligheter. Det leder till att avropsunderlagen generellt sett uppfattas som undermåliga i förhållande till lagkraven i LOU.

Det har framkommit i förstudien att avropande myndigheter inte har förstått alla de möjligheter som ramavtalet medger. Till exempel är det bristande kännedom om att det fritt går att kravställa utifrån kravkatalogen. Det beror förmodligen på att det föregående ramavtalet, SKT 09, var styrt till endast specificerade typkonfigurationer. Detta har gjort att många avropande myndigheter tror att man inte kan avropa annat än typfunktioner även från befintligt ramavtal, Dokumenthantering 2012.



### 5.5.2 Utvecklingsmöjlighet för ramavtalsförvaltning

I förhållande till dagens förvaltning av ramavtalsområdet Dokumenthantering 2012 bör befintliga förvaltningsaktiviteter finnas kvar. Det som bör läggas till är marknadsföring av ramavtalsområdet och dess möjligheter på ett proaktivt sätt. Man kan tydligt se att avropande myndigheter inte förstått hur ramavtalsområde och dess kravkatalog kan användas. För att utveckla informationen kring ramavtalsområdet borde ingressen till ramavtalet på avropa.se tydliggöra bättre ramavtalets olika möjligheter, omfattning och förutsättningar. Ingressen är en viktig del, det är den första texten som avropande myndigheter läser om ramavtalsområdet. Det kan hända att en avropande myndighet inte använder ramavtalsområdet på grund av att det inte tydligt framgått i ingressen huruvida ramavtalet passar för avropande myndighets behov eller inte.

Vidare kan även andra åtgärder sättas in för att marknadsföra ramavtalets möjligheter. Ett förslag som framkommit är en podcast med korta instruktioner, anvisningar och tips om hur avrop ska ske.

Det är viktigt att avropande myndigheter förstår hur finansiell leasing fungerar. Det borde förtydligas i en eventuellt kommande upphandling samt i informationen på avropa.se. Avropande myndigheter är inte alla gånger införstådda med att finansiell leasing innebär att hårdvaran ska ges ett restvärde som aktualiseras vid leasingkontraktets slut. Avropande myndigheter verkar istället mena att de vill hyra hårdvaran. Befintligt ramavtal medger inte hyra, men det bör ett framtida ramavtal göra. Det råder viss begreppsförvirring gällande dessa två finansieringsformer. Det är viktigt att klargöra hur olika typer av finansieringsformer fungerar så att avropande myndigheter förstår sina alternativ ur ett affärsmässigt perspektiv.

## 6 Hållbarhet

### 6.1 Inledning

Projektet har analyserat behovet av strängare krav och avtalsvillkor gällande hållbarhetsfrågor sedan föregående upphandling. Krav på leverantörer gällande både miljö och sociala/etiska områden måste formuleras i kommande eventuell upphandling. Tidigare upphandling berörde inte dessa delar i kvalificeringsfasen. Det är viktigt att ramavtal med många avropande myndigheter innehåller vederhäftiga krav inom dessa områden eftersom avropande myndigheter inte har några möjligheter att själva ställa krav på leverantören. Även användbarhet och tillgänglighet är viktigt att beakta så att personer med olika typer av funktionshinder inte utesluts från att använda de produkter som anskaffas från ramavtalsområdet.



## 6.2 Sociala och etiska hänsyn, mänskliga rättigheter

Tidigare upphandling saknade krav och villkor gällande sociala och etiska hänsyn. Det är viktigt att leveranser inom offentlig sektor inte grundar sig på bristande villkor gällande arbetsrätt, mänskliga rättigheter, FN:s barnkonvention eller andra grundläggande rättigheter. Nedan behandlas viktiga rättigheter samt förutsättningarna för att ta sociala och etiska hänsyn i ett eventuellt kommande ramavtal avseende dokumenthantering.

Förenta Nationernas generalförsamling antog och kungjorde den 10 december 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen har översatts till 360 språk och är den mest översatta texten i världen. Det är vår plikt att se till att dessa rättigheter blir verklighet för alla, att alla känner till dem och förstår dem. I föregående upphandling berördes inte krav gällande mänskliga rättigheter, men frågan har nu aktualiserats.

I frågor till avropande myndigheter återkommer önskemål om kravställning utifrån Internationella arbetsorganisationens (ILO) åtta kärnkonventioner. Detsamma gäller Förenta Nationernas (FN) barnkonvention samt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Ytterligare hänsyn har önskemål framförts om krav utifrån nationell arbetslagstiftning, minimilöner, socialförsäkringsskydd samt antikorruption. I en eventuellt kommande upphandling gäller det att säkra att kommande leverantörer uppfyller villkor kring dessa delar. Det är också viktigt att kontrakt innehåller villkor för rätten att avsluta kontraktet i det fall krav och villkor inte är uppfyllda, särskilt på ett så betydelsefullt område som mänskliga rättigheter. Offentlig förvaltning ska medverka till att exempelvis ILO:s kärnkonvention följs genom att inte tillåta barnarbete. Det är därför viktigt att ramavtalsleverantörer kan säkra upp leverantörskedjan bakåt.

ILS:s åtta kärnkonventioner är:

- |        |  |
|--------|--|
| Nr 29  | Angående tvångs- eller obligatorisk arbete.  |
| Nr 87  | Angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten.  |
| Nr 98  | Angående tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. |
| Nr 100 | Angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde.                                    |
| Nr 105 | Angående avskaffning av tvångsarbete.  |
| Nr 111 | Angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning.                                  |
| Nr 138 | Om minimiålder för tillträde till arbete.  |
| Nr 182 | Om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete.           |



Ramavtalsområdet präglas framförallt av produkter som MFP:er, skrivare och även exempelvis service och andra tjänster också inbegrips. När det gäller maskiner såsom MFP:er måste beaktas att elektroniska apparater ofta är förknippade med särskilda risker i framställande- och produktionsprocesserna. Riskerna kan exempelvis härledas till konfliktmineraler eller dåliga arbetsförhållanden för de personer som arbetar med råvaruutvinning eller som sammanfogar produkterna.

Som nämnts är kvalificeringsfasen av särskild vikt att beakta eftersom avropande myndigheter inte själva kan ställa ytterligare krav på leverantörens kapacitet. I kvalificeringsfasen kan exempelvis krav ställas på att leverantören ska iaktta rutiner, uppförandekoder eller ledningssystem i arbetet med att producera och leverera det som avropas på ramavtalet.

Även i andra delar av en upphandling kan sociala hänsyn tas. Av EU-domstolspraxis framgår exempelvis att det är möjligt att i utvärderingsfasen premiera anbud som ger bättre arbetsförhållanden för de som tillverkar produkterna som ska levereras. Det är också möjligt att uppställa sociala och etiska krav som särskilda kontraktsvillkor som leverantören ska följa när den levererar kontrakt.

För att underlätta för avropande myndigheter att ta sociala hänsyn bör exempel på sociala villkor publiceras i vägledningen till ramavtalet. Det är även viktigt att ramavtalsförvaltningen har kunskap att bistå avropande myndigheter med stöd och råd vid den här typen av villkor.

## 6.3 Miljö

Tidigare upphandling saknade krav gällande miljö för kvalificeringsfasen. Krav fanns avseende produkt/vara. I det fall en eventuellt kommande upphandling ska inkludera skrivare som tjänst finns det möjlighet att ställa krav avseende miljöledning i kvalificeringsfasen.

Kraven på vara/tjänst i en eventuellt kommande upphandling bör ställas på ett sätt som säkerställer att offentlig sektor i första hand undviker varor och tjänster med negativ miljöpåverkan. Istället ska en eventuellt kommande upphandling verka för att premiera flexibla miljösparande lösningar, exempelvis minskad pappersförbrukning, som i utskriftssammanhang leder till stor miljöpåverkan. En viktig detalj som avropande myndigheter efterfrågar är retursystem för toners. Det finns flera olika aktörer på marknaden och det finns ett stort behov av flexibla lösningar som kan hantera olika märken av tonerskassetter. En tonerkasset som återanvänds (rengjord och påfylld) kan spara upp till två liter olja.

En annan lösning kan vara att använda sig av LED-teknik istället för laserteknik. LED-teknik kräver inte lika stora skrivare eftersom ingen lasertrumma är nödvändig. Det innebär att det går åt mindre plast när skrivaren tillverkas.

Ytterligare teknik som medför en mer skonsam miljöpåverkan är vaxstråleskrivare. Inköpspriset är fortfarande högre än för i övrigt likvärdiga laserskrivare, men



förbrukningsmaterialet är billigare och vaxet innehåller inga kemikalier vilket gör att man kan sopsortera avfallet som vanligt. Vaxstavar behöver inga kassetter och därmed minskar avfallet i form av förpackningsmaterial. Energiförbrukningen är mer svårbedömd eftersom vaxstråleskrivare drar mer ström i standby-läge i förhållande till motsvarande laserskrivare. Vaxstråleskrivare drar däremot mindre ström i driftläge.

Många produkter inom området har idag lång livslängd, vilket är bra ur ett miljöperspektiv. Det man då bör fokusera på är att tjänster i olika utförande inte har en överdrivet stor negativ miljöpåverkan.

En analys av avropande myndigheters egna miljökrav i avropen visar att deras förekomst och karaktär skiftar stort. I många fall antar avropande myndigheter att Statens inköpscentral redan i ramavtalsupphandlingen hanterat miljökrav på produkter och tjänster, och då på ett sätt som medför att avroparna själva inte behöver hantera miljökravställning i sina avrop. Det kan för övrigt antas att attityden är likartad när det gäller sociala och etiska hänsyn. Sammantaget innebär det att det faller på Statens inköpscentral att omsorgsfullt ställa hållbarhetskrav på olika nivåer. Krav ska ställas på så väl leverantör som på produkt och tjänst. Det är viktigt att premiera lösningar som är miljömässigt och socialt hållbara, inte minst som ett led i arbetet med att uppnå Sveriges åtaganden på hållbarhetsområdet.

## 6.4 Användbarhet och tillgänglighet

Det är viktigt att användbarhet och tillgänglighet synliggörs i upphandlingen samt att avropande myndigheter ges möjlighet att kravställa utifrån olika slutanvändares behov och förutsättningar. Genom att ställa generella baskrav i upphandlingen underlättas användningen av produkter för personer med olika typer av funktionshinder. Det kan handla dels om personer som arbetar inom en myndighet men också om andra personer som nyttjar exempelvis en MFP som står utplacerad i ett bibliotek.

# 7 Säkerhet

Verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (1996:627) ska ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Ansvar för säkerhetsskyddet ligger hos den som är verksamhetsansvarig. När det i utförandet av en tjänst förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess (hemliga uppgifter) har staten, kommunerna och landstingen ansvaret för att det finns ett fullgott säkerhetsskydd hos leverantören.

För att tillgodose kravet på säkerhetsskydd när sådan verksamhet utförs på uppdrag av en myndighet, ska den uppdragsgivande myndigheten träffa ett skriftligt avtal – säkerhetsskyddsavtal – med ramavtalsleverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det enskilda fallet. Vid de ramavtal där behov av säkerhetsavtal föreligger bör en sådan möjlighet anges i ramavtalet.

Säkerhet kring själva produkterna inom området är en aktuell fråga eftersom trenden pekar mot en digitalisering inom området. Det som idag genomförs manuellt kan digitaliseras via ett system och anpassningar till det myndighetsspecifika processflödet. I processen är hårdvara endast en del för att uppnå målet med processen. Det innebär att det sannolikt kommer att ställas högre säkerhetskrav på själva hårdvaran och programvaran som används. Säkerhetskrav kommer att vara en viktig del i framtida anskaffningar. Det bör därför övervägas att premiera produkter (både hårdvara och programvara) som ligger i framkant avseende säkerhetsfunktionalitet i en eventuellt kommande upphandling.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har beslutat om nya föreskrifter för myndigheternas it-incidentrapportering. Samtidigt har även föreskrifterna för myndigheternas informationssäkerhet reviderats. De nya reglerna börjar gälla 4 april 2016. Det innebär att framförallt statliga myndigheter systematiskt måste beakta informationssäkerhet i sin verksamhet. Det är viktigt att det arbetet omfattar aktuellt ramavtalsområde. Även för övriga myndigheter torde det vara av vikt att säkerställa en tillräcklig nivå avseende informationssäkerhet.

## 8 Andra upphandlingar inom området

Det finns inga omedelbart konkurrerande ramavtal inom området för statliga myndigheter eller kommuner och landsting.

Myndigheter har gjort en del egna upphandlingar som avser den egna organisationens behov.

Det finns en pågående upphandling hos Statens inköpscentral som inkluderar olika typer av it-funktioner som tjänst och bland annat utskrift som tjänst. Därför måste det finnas en avgränsning mellan kommande ramavtal för IT-drift och ett eventuellt kommande ramavtal för skrivare.

## 9 Behovsundersökning

### 9.1 Behovet

Avropande myndigheter har fått ett antal frågor skickade till sig. Svarsfrekvensen har varit hög. Svaren ligger som underlag till inriktning för en eventuellt kommande upphandling tillsammans med leverantörernas synpunkter.

På det stora hela har avropande myndigheter inte lyft några allvarliga invändningar mot nuvarande ramavtal. De avropande myndigheter som har förstått att man kan använda fri kravställning utifrån kravkatalogen är nöjda med det. Ett önskemål som lyfts fram av upphandlande myndigheter är att återförsäljare ska finnas som ramavtalsleverantörer. Återförsäljare anses nämligen ha större möjligheter att leverera service och förbrukningsmaterial oberoende av märke på produkten. Dessutom har återförsäljare typiskt sett ett bredare och större utbud av produkter för leverans, till exempel små usb-skrivare, etikettskrivare, storformatsskrivare samt olika typer av scannrar med mera. Vidare kan en återförsäljare hantera olika typer av programvara för säker utskrift och därmed inte vara beroende av en viss teknisk plattform. Det gynnar avropande myndigheter eftersom det undanröjer eventuella inlåsnings effekter gällande viss teknik.

Avropande myndigheter har framfört ytterligare önskemål. Typkonfigurationer måste anpassas bättre efter det verkliga behovet. De önskar även se en rangordning för enklare avrop. Dock vill inte alla myndigheter ha rangordning. Avropande myndigheter önskar att det är fem ramavtalsleverantörer på kommande ramavtal. Det måste finnas en rikstäckande geografisk täckning med hänsyn till myndigheternas servicebehov. Många avropande myndigheter vill se att skrivare som tjänst finns med på kommande ramavtal. Avropande myndigheter vill även fortsatt ha kvar möjlighet till finansiell leasing och vill även att ett eventuellt kommande ramavtal gör det möjligt att lättare hyra produkter genom att färdiga villkor tas fram för användning vid hyresavrop.

Det råder viss begreppsförvirring inom området. Många olika begrepp florerar så som utskrift som tjänst, skrivare som tjänst, hyra, funktion och finansiell leasing. Gemensamt för dessa begrepp är att avropande myndighet inte själv äger utrustningen utan tar hjälp av ett finansbolag för finansieringen. I så fall blir det antingen ett avtalsförhållande mellan leverantören och finansbolaget eller mellan avropande myndighet och finansbolaget. Alla dessa begrepp behöver definieras och innebörden av varje finansieringsform måste förklaras på ett detaljerat och begripligt sätt. Ingen finansieringsform bör uteslutas. Avropande myndighet bör själv kunna besluta om tillämplig finansieringsform vid respektive avrop.



## 9.2 E-handel

Det är viktigt att alla avropande myndigheter bereds möjlighet till att kunna ansluta sig till leverantörers system via deras e-handelssystem. Det finns en del olika standarder för anslutning och det är viktigt att kommande ramavtalsleverantörer kan ansluta på efterfrågat sätt och enligt den avropande myndighetens rutiner. Eftersom flera parter är inblandade så är det viktigt att följa den avropande myndighetens regler och rutiner för e-handel.

## 9.3 Myndighetsfrågor

För att förstå myndigheternas situation och behov skickades ett antal frågor ut till alla statliga organisationer, kommuner och landsting samt övriga avropsberättigande. Myndigheterna gavs möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande det befintliga ramavtalet och ge generella synpunkter avseende en eventuellt kommande upphandling av ett statligt ramavtal.

Projektet ger nedan en sammantagen bild över frågorna och hur avropande myndigheter svarade.

### 9.3.1 Hur många år skulle ni vilja kunna teckna kontrakt för?

Svar som inkom var ofta baserade på produktens livslängd och framför allt hur långt ett serviceavtal behöver vara. Livslängden på multifunktionsskrivare är lång, uppskattningsvis mellan 4 till 7 år. Det innebär att kontrakt bör kunna tecknas för motsvarande period. Servicen är typiskt sett en mycket större del av leveransen än vad själva köpet av hårdvaran är.

### 9.3.2 Ska kontraktet gälla mellan er och ramavtalsleverantör eller återförsäljare?

Svar som inkom visar på att det är många som anser att det inte spelar någon roll. Fler anser dock att man mycket väl kan tänka sig att det är återförsäljaren som får teckna kontrakt. Ungefär lika många anser att det är viktigt att kunna teckna kontrakt med enbart ramavtalsleverantören. I det fall återförsäljare blir ramavtalsleverantörer gällande ett kommande ramavtal blir emellertid frågan inte aktuell.

### 9.3.3 Hur många ramavtalsleverantörer ska det vara på ett statligt ramavtal för skrivare?

Det är nästan ett unisont svar från avropande myndigheter att 5 ramavtalsleverantörer önskas på ett eventuellt kommande ramavtal. Samtidigt har det framförts önskemål om att återförsäljare bör finnas med som ramavtalsleverantörer. Återförsäljare uppges nämligen ofta ha större kapacitet till bredare leveranser, till exempel för service oberoende av märke och försäljning av olika sorters skrivare och scannrar. För att uppnå en tillfredsställande bredd och kapacitet med återförsäljare skulle det sannolikt räcka med 4 till 6 stycken



ramavtalsleverantörer. För att uppnå liknande resultat med tillverkare som ramavtalsleverantörer skulle däremot många fler behövas, uppemot 10 stycken. I annat fall skulle det finnas luckor i avropande myndigheters behov av service, tillbehör och förbrukningsartiklar till många olika märken.

#### 9.3.4 Genomförs det stora avrop eller mindre avrop?

Båda möjligheterna finns och de utförs i ungefär lika stor utsträckning.

#### 9.3.5 Behöver sortimentet av produkter ändras?

Av svaren framgår att fler typer av produkter inom området behöver synliggöras. Även om ramavtalsområdet idag medger ett brett sortiment framgår det inte tydligt att så är fallet. Avropande myndigheter vill kunna avropa många olika produkter såsom usb-skrivare, etikettskrivare, MFP, storformatskrivare, olika typer av scannrar med mera.

#### 9.3.6 Behövs det fler tjänster?

Det har framkommit behov av några fler tjänster såsom projektering och förstudie/analys. Det är även viktigt att avropande myndigheter kan få hjälp att ta fram en säkerhetspolicy för området.

#### 9.3.7 Har ni använt typkonfigurationerna?

Få avropande myndigheter anger att de använt sig av typkonfigurationerna vid avrop. Motiveringen bland de som inte använt typkonfigurationerna är att typkonfigurationerna inte motsvarar behovet. Av svaren på frågan framgår genomgående önskemål om att framtida typkonfigurationer bättre motsvarar verksamhetsbehoven.

#### 9.3.8 Känner ni till att ni kan kravställa utifrån kravkatalogen helt fritt?

Många känner till detta och har använt detta sätt, men förvånansvärt många känner inte till metoden och därmed möjligheterna med ramavtalet.

#### 9.3.9 Använder ni er av leasing? Vilka finansieringsformer skulle ni vilja se på ett eventuellt kommande ramavtal? Köp? Leasing? Tjänst? Funktion?

Det vanligast förekommande svaret är att allt ska tillåtas, med en liten uppåtknuff för köp. De allra flesta vill också se att tjänst och hyra är möjligt.

#### 9.3.10 Är det bra om ramavtalsområdet även omfattar skrivare som tjänst?

Nästan alla svarar ”ja”.





### 9.3.11 Skulle ni avropa en förspecificerad skrivare om det gick snabbt och smidigt?

Ja, tycker många, med förbehållet att det är "rätt" skrivare och "rätt" servicenivå.

### 9.3.12 Hur många överprövningar har ni hanterat gällande Dokumenthantering 2012?

De flesta svarar att inga har förekommit, men några svarar att de har hanterat ett antal överprövningar. Man kan i övrigt se att antalet överprövningar inom området har sjunkit. Det befintliga ramavtalet har färre antal ramavtalsleverantörer gentemot det förra, som hade tio stycken ramavtalsleverantörer.

### 9.3.13 Vad är det för teknisk inriktning som ni anser vara viktig?

Det är enligt svaren viktigt med teknik som påverkar miljön i positiv riktning såsom minskad pappersförbrukning och minskad energiförbrukning samt hantering av miljötoners. Vidare är det viktigt att säker utskrift kan hanteras via utskriftskö och autentisering. Kompatibilitet med olika typer av användarkataloger exempelvis AD men även system så som SharePoint och Exchange nämns. Scanning till molnet önskas också. Det är även viktigt med bläckstråleskrivare.

### 9.3.14 Finns det några miljökrav som ni anser vara viktiga att hantera i en upphandling gällande ramavtal?

Det är viktigt med teknik som exempelvis leder till minskad pappersförbrukning och energiförbrukning. Även Svanenmärkning är något som anses viktigt. Retursystem för toners efterfrågas, men hittills har instruktioner för användning av sådana system upplevts som otydliga. Det är därför viktigt med klara anvisningar i detta sammanhang. Även möjlighet att köpa miljötoners nämns. I begreppet miljötoners avses att originalkasset rengörs och restaureras för att sedan fyllas på med nytt pulver. Även teknik som vaxstråleskrivare nämns. En efterfrågad kompetens som ofta saknas i verksamheten är kunskap kring olika miljösparande lösningar. Konsulter inom det området önskas.

### 9.3.15 Finns det några sociala och etiska krav som ni anser vara viktiga att hantera i en upphandling gällande ramavtal?

Många anser att det är viktigt att sociala och etiska hänsyn omhändertas i just ramavtalsupphandlingen och föreslår att exempelvis ILO:s kärnkonventioner och FN:s inriktning ska beaktas.

### 9.3.16 Hur ser era krav på säkerhet ut?

De svarar att det idag fungerar bra att kravställa säkerhet utifrån kravkatalogen och att säkerhetskrav oftast har en nära koppling till en viss verksamhet, men i det fall det finns generella säkerhetskrav och informationssäkerhetskrav ska dessa ställas i upphandlingen.

### 9.3.17 Vilket namn skulle ni föredra på ett eventuellt kommande ramavtal?

Nedan listas några av de förslag som inkommit:

- Dokumenthantering
- Dokumenthanteringsteknologi
- Kopiator
- Skrivare och skanner
- Skrivare
- Skrivare och kopiatorer
- Skrivare, kopiatorer och skanner
- Utskrift som tjänst
- Utskriftstjänster
- Print
- Skrivare, kopiatorer och MFP
- Skrivartjänster
- Skrivare och MFP
- Utskriftshantering
- Utskrifter och scanning
- Utskriftsmaskiner och dylikt
- Print och Scan
- Digital utskriftshantering
- Utskriftslösningar
- Utskrift, skanning och kopiering

## 9.4 Möte med myndigheter

Projektet genomförde två stycken möten med avropande myndigheter, mötena har benämnts som workshops. Vidare har ett antal enskilda träffar med avropande myndigheter genomförts. Viktiga aspekter lyftes fram och stärkte ytterligare den bild som svaren på ställda frågor gett.

Vid mötena framkom vikten av att inom myndigheten införa skrivare som tjänst på ett ordnat och strukturerat sätt. Om införande inte är ordnat och strukturerat kvarstår många olösta problem kvar vid tjänstens ikraftträdande och vissa delar kan påverka leveransen och otydlighet kan uppkomma. Avropande myndigheter önskar att Kammarkollegiet kan få ett utökat uppdrag så att Kammarkollegiet kan stödja myndigheterna vid enskilda avrop.

Det framkom också ett behov av att kunna anskaffa olika typer av skrivare såsom storformatsskrivare, etikettskrivare, fotoskrivare, kvittoskrivare med flera samt även behovet av små mindre usb-skrivare. Vidare är det önskvärt med bläckstråleskrivare och annan teknik. Avropande myndigheter anser även att det är märkligt att så få märken finns med i befintligt avtal. Olika märken representerar olika behov i form av tekniska förutsättningar gällande främst skrivare. Om inte myndighetens tekniska behov täcks in av ramavtalet behöver avropande myndigheter anskaffa produkterna på annat sätt, exempelvis via en direktupphandling. Det är viktigt att ett nytt kommande ramavtal täcker in behovet av olika tekniska aspekter som kan bygga på både säkerhet och miljö.

Vidare är det viktigt att leverantörer kan leverera samtliga produktgrupper inom ramavtalsområdet, det vill säga också kopiatorer, faxar och scannrar. Sådan funktionalitet önskas inte bara som en integrerad del av en MFP, utan efterfrågan finns också på produkter med exempelvis enbart scannerfunktion. Även inom scannerområdet förekommer det flera olika typer av modeller så som dokumentscanner, trumscanner, bordsscanner, streckkodsscanner med flera.

Avropande myndigheter vill att säkerhetslösningar tas upp som en viktig del, både i själva ramavtalsupphandlingen men också så att det finns möjlighet att ställa anpassade krav vid avrop. Det kan röra sig om krypterade hårddiskar, säkra utskrifter, spårbarhet med mera.

Avropande myndigheter vill att krav gällande miljö och hållbarhet ställs i upphandlingen såväl på leverantören som på produkt och tjänst. Detsamma har framförts avseende sociala och etiska hänsyn.

Avropande myndigheter vill kunna få en beräkning på livscykelkostnader för exempelvis skrivare. En sådan bör inte endast beakta ekonomiska aspekter utan också inbegripa ett hållbarhetsperspektiv.

Den viktigaste delen är teknik och den tangerar de ovan nämnda delarna. Avropande myndigheter uppställer ofta många tekniska krav i sina anskaffningar för att produkterna ska kunna fungera i avropande myndigheters tekniska plattform. Utöver krav om kompatibilitet med befintlig teknisk plattform tillkommer i många fall tekniska krav avseende säkerhet och miljö.

De avropande myndigheterna har även många andra typer av tekniska önskemål som en eventuellt kommande upphandling ska kunna hantera med ett efterföljande avrop. Några exempel är öppna standarder för programvaror, en mobilitetstrend med utskriftsmöjlighet från olika slags enheter samt programspråk för sidbeskrivning utöver Postscript, exempelvis PCL och PDF.

Man kan starkt se behovet av att det måste bli lättare att anskaffa vissa produkter, framförallt för att slippa genomföra en förnyad konkurrensutsättning vid anskaffning av enklare produkter. Avropande myndigheter vill se mer av ett rangordnat avropsförfarande än idag men vill även kunna pressa priser vid större anskaffningar. Produkterna som eftersöks för enklare anskaffning är de vanligaste förekommande produkterna gällande kontorsutskrifter såsom exempelvis MFP:er i A4- och A3-format.

Vidare ser avropande myndigheter gärna att ramavtalsleverantörer är återförsäljare. Som tidigare nämnts kan återförsäljare i regel erbjuda ett större och bredare utbud av olika produkter inom området såsom etikettskrivare, små usb-skrivare, olika typer av scannrar och faxar. Till skillnad från en tillverkare kan en återförsäljare dessutom vara fri att hantera service på ett märkesoberoende sätt. Det gör att avropande myndigheter får en sammanhängande leverans. Idag saknas möjlighet att avropa service och förbrukningsmaterial för en del av de märken som är vanligast förekommande på marknaden och i offentliga verksamheter på grund av att ramavtalsleverantörerna uteslutande är tillverkare och vanligen representerar ett märke.



# 10 Marknadsundersökning

## 10.1 Marknaden

Marknadsundersökningen har genomförts genom att analysera leverantörers utbud och erfarenheter. En viktig informationskälla har varit de möten som genomförts med både befintliga ramavtalsleverantörer och övriga leverantörer. Projektgruppen har även träffat finansbolag som hanterar finansiering av leasing och hyra.

Under många generationer av ramavtal har det varit en tradition av att det är tillverkare som inkommer med anbud vid ramavtalsupphandlingen och inte återförsäljare. Tillverkarna representerar oftast endast sitt eget märke och även om de har möjlighet att sälja andra märken är det svårt för avropande myndigheter att förstå detta. Tillverkarna har för att kunna klara av leveranskapacitet för hela Sverige knutit många återförsäljare till sig för hantering av leveranser. Vid avrop har tillverkarna kunnat välja om de ska teckna kontrakt själva eller om de ska delegera möjligheten till en återförsäljare. Tillverkarna vill att detta upplägg kvarstår. Emellertid är inte alla avropande myndigheter tillfreds med ett sådant upplägg eftersom de gärna vill kunna teckna kontrakt direkt med ramavtalsleverantören, som i dagsläget är en tillverkare.

En följaspekt är hur ramavtalsleverantören fördelar affärsmöjligheten bland sina återförsäljare, exempelvis hur fördelningen av kontrakt ser ut i ett visst geografisk område där det finns flera återförsäljare. Det är ramavtalsleverantören som väljer ut vilken återförsäljare som anses lämplig. Ett till synes otransparent och godtyckligt sätt att välja leverantör avseende leverans till offentlig sektor. I vissa fall kan det även innebära att avropande myndighet kan få en återförsäljare de tidigare haft upprepade problem med som de ska teckna kontrakt med. Upprepade problem som härrör sig till avtalsbrott av något slag kan leda till att avropande myndighet inte nödvändigtvis behöver ta med denna leverantör vid en förnyad konkurrensutsättning, men på detta sätt har de inget val eftersom återförsäljaren inte är ramavtalsleverantör.

Projektgruppen har även träffat större återförsäljare och dessa anser att det borde vara återförsäljare som är ramavtalsleverantörer eftersom de har ett större och bredare utbud av både produkter och tjänster. Erfarenheter från andra ramavtal har visat på att mer behovsanpassade ramavtalsleverantörer kan leda till fler anbudssvar vid avrop, vilket gynnar konkurrensen och därmed avropande myndigheter.

Leverantörerna vill att upphandlingen ska fokusera mer på att premiera olika hård- och programvarubaserade tekniska lösningar, exempelvis inom områdena säkerhet och miljö.

Leverantörerna vill att upphandlingen ska vara urskiljande så att lottning inte behöver användas.



Via befintligt ramavtal har många mindre, lokala återförsäljare ute i landet fått arbeta med leveranser till offentlig sektor eftersom ramavtalsleverantörerna själva inte har en rikstäckande kapacitet. Sannolikt skulle inte deras position på marknaden ändras mycket i det fall större återförsäljare inkommer med anbud gällande en eventuellt kommande ramavtalsupphandling. Oavsett om en ramavtalsleverantör är tillverkare eller större återförsäljare kvarstår behovet av att förlita sig på andra aktörer för att kunna uppnå leveranskapacitet till hela riket. Likt många andra ramavtal inom it-området som Statens inköpscentral upphandlar, skulle dessa aktörer kunna komma att benämnas underleverantörer. Därmed förändras inte behovet av mindre företags medverkan i en eventuell kommande ramavtalsupphandling. Vidare finns naturligtvis möjlighet för flera mindre återförsäljare att gå ihop till ett konsortium och därmed uppfylla krav om leveranskapacitet för hela riket. Ytterligare en aspekt är att tillverkare sannolikt behövs som underleverantörer i det fall återförsäljare blir ramavtalsleverantörer.

En fråga som ställdes till leverantörerna är vad de anser vara anledningen till att omsättningen på nuvarande ramavtal sjunkit. Det resonerades i teorier om att det är för att skrivare som tjänst inte finns inom detta ramavtalsområde och att trenden tydligt fortfarande pekar på att det är en populär leveransform. Vidare blev ramavtalsområdet avtalslöst under en period och då har avropande myndigheter genomfört egna upphandlingar vars avtal fortfarande gäller. Det finns också en aspekt i att direktupphandlingsgränsen har höjts och avropande myndigheter gör avsteg från ramavtalet när de anser att en direktupphandling är lättare att genomföra än ett avrop. En del avropande myndigheter kände inte till möjligheten att fritt kunna kravställa utifrån kravkatalogen. De antog att de var tvungna att anskaffa enligt de på förhand specificerade typfunktionerna, som var färre till antalet jämfört med tidigare upphandlingar. En annan möjlig anledning till att omsättningen har sjunkit är att marknadsledande tillverkare inom området inte kom med i föregående ramavtalsupphandling samt att endast ett fåtal märken finns på ramavtalet.

I föregående upphandling lyftes särskilt fram MFP:er med förutsättningar för arkivbeständig utskrift. Leverantörerna har inga problem med att leverera produkter som hårvarumässigt möjliggör arkivbeständiga utskrifter, även om certifieringsperioden för en sådan MFP kan vara lång och dessutom innebär en kostnad. Leverantörerna har emellertid iakttagit att upphandlande myndigheter i hög utsträckning avropat sådana produkter utan att möjligheten till arkivbeständig utskrift i praktiken utnyttjas. Att hårdvaran är certifierad för arkivbeständiga utskrifter är nämligen bara en första förutsättning. Dessutom måste korrekt typ av papper och toner användas och särskilda inställningar göras i produktens programvara. Leverantörerna har uppmärksammat en okunskap om dessa ytterligare krav för att en MFP ska producera arkivbeständiga utskrifter. Hårdvaran ses alltför ofta som en "quick fix" för att uppfylla kravet på arkivbeständighet, när det i själva verket är mer som krävs. Av den anledningen är det viktigt att belysa att hårdvaran bara är en av flera pusselbitar som myndigheten ska beakta för att få arkivbeständiga utskrifter. Med tanke på att certifieringen om möjlighet till arkivbeständiga utskrifter är kostnadsdrivande, kanske en ökad kunskap leder till att avropande myndigheter inte väljer att kravställa den egenskapen på samtliga maskiner inom myndigheten.

Leverantörer vill gärna att det ställs krav gällande social och etiska frågor. De anser sig ha god kontroll gällande dessa delar men några leverantörer påpekar att långt ifrån alla leverantörer visar sina revisionsresultat gällande detta område.

Information i korthet:

- Alla leverantörer kan hantera retursystem för toners.
- Leverantörer kan vanligtvis bara hantera service för sitt eget märke, inte andras. Ett fåtal kan dock hantera service för flera märken.
- Många tillverkare har någon eller några produkter med miljösparande egenskaper.
- Vissa tillverkare arbetar med öppna standarder för programvaror, några få gör det inte.
- Geografisk indelning är inte lämplig. Exempelvis skulle de norra delarna av Sverige sannolikt få dyrare priser eller helt sakna anbudsgivare.
- Olika mallar för olika finansieringsformer behöver tas fram.
- Överprövningarna inom området har minskat även om det fortfarande förekommer.
- Leverantörerna anser att ett så kallat komboavtal skulle kunna fungera, förutsatt att det är noga reglerat vad som får ingå i sådana leveranser. Avgränsningen mellan anskaffning via rangordning i förhållande till förnyad konkurrensutsättning måste vara tydlig.
- Avropande myndigheter måste bli bättre på att göra riktiga analyser av det verkliga utskriftsbehovet istället för uppskattningar inför sina avrop. Uppskattningarna bygger ofta på uppfattningen att ett kommande inköp ska motsvara nuvarande maskiner.
- Leverantörerna är för idén med användbara typkonfigurationer.
- Mobila lösningar har ökat i popularitet, exempelvis utskriftsmöjligheter från surfplatta och smarta mobiltelefoner.
- Avancerade scanningslösningar är också populära just nu.
- Avtal 03 som reglerar finansiell leasing behöver uppdateras.
- Valbart med längre kontrakt än fyra år, om det är möjligt, eftersom produkternas livslängd är betydligt längre än fyra år. Mellan 5-6 år är vanligt förekommande, men sju år är heller inte ovanligt.
- För att underlätta för avropande myndigheter att beräkna livscykelkostnader bör en mall tas fram. Det kan emellertid bli en utmaning att ta fram en välavvägd modell.
- A4-kontorsskrivare ökar i omsättning.
- Leverantörer anser att det vore bra om avropande myndigheter skickar delar av upphandlings- eller avropsunderlaget på remiss.
- Generellt sett så minskar behovet av utskrifter. Samtidigt ökar behovet av anpassad programvara som stöd till arbetsprocesser och dokumentflöden från ax till limpa.

## 10.2 Leverantörsfrågor och svar

Projektet skickade ut ett antal frågor till befintliga ramavtalsleverantörer samt till de leverantörer som önskade kontakt med förstudieprojektet. I samband med det så erbjöds



ett möte med varje leverantör. Genom att projektgruppen träffade leverantörerna har en bild av marknaden kunnat inhämtas. Leverantörerna fick möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter rörande det befintliga ramavtalet och en chans att berätta om hur de ser på behovet av att förändra befintligt ramavtal. Frågorna besvarades vid dessa möten och nedan följer en sammanställning av svaren.

### 10.2.1 Är omsättningen som förväntat?

Omsättningen är lägre än förväntat för samtliga ramavtalsleverantörer.

### 10.2.2 Vid avrop, hur många överprövningar har ni ansökt om? Hur många överprövningar har hindrat er från att teckna kontrakt direkt efter spärrtiden?

Antalet överprövningar har sjunkit i förhållande till föregående ramavtalsupphandling, men det förekommer viss överprövning ändå. Framst från en leverantör. Överprövningar har skett när det förekommit bristande tydlighet i avropande myndighets förfrågningsunderlag, ibland finns det också en koppling till användandet av typkonfigurationer. Det finns önskemål om att Statens inköpscentral ges ett utökat uppdrag så att avropande myndigheter kan få hjälp vid enskilda avrop från specialister på Statens inköpscentral. Detta skulle sannolikt minska antalet överprövningar eftersom underlagen förmodligen skulle innehålla färre och mindre allvarliga brister.

### 10.2.3 Hur upplever ni förfrågningsunderlagens nivå?

Förfrågningsunderlagen är ofta otydliga och följdfrågor måste ofta ställas. Ibland får inte leverantörerna svar på sina frågor. När svaren är tillfredsställande blir det betydligt bättre förutsättningar att lägga ett konkurrenskraftigt anbud.

### 10.2.4 Hur ser storleken på avrop ut?

Det förekommer såväl mindre som större avrop.

### 10.2.5 Vilken typ av produkt säljs mest via ramavtalet?

Multifunktionsprodukter (MFP) med en utskriftshastighet på omkring 25 sidor per minut i färg. Framförallt efterfrågas A3-format men också skrivare anpassade för A4-format är populära.

### 10.2.6 Hur ser den bästa leveransen ut?

Inbegriper en väl genomarbetad projektering före upphandlingsförfarandet. Avropande myndighet är helst en kunnig kravställare och affären inkluderar både leverans av hårdvara och av tjänster (serviceavtal). En del leverantörer kan utföra service på andra märken, vilket exempelvis blir aktuellt vid övergång till utskrift som tjänst och det finns en befintlig maskinpark som ska övertas.



#### 10.2.7 Vilket är att föredra, att själva teckna kontrakt eller att överlåta det på en återförsäljare?

Alla tillverkare vill själva kunna välja från fall till fall. Samtliga tillverkare kan emellertid hantera kontraktskrivning själva eller genom återförsäljare i det fall avropande myndighet har krav gällande vem de vill teckna kontrakt med. Större återförsäljare vill själva teckna kontrakt direkt med avropande myndighet.

#### 10.2.8 Skulle en geografisk indelning av anbudsområden vara lämplig inom detta område?

Nej, alla leverantörer skulle ändå inkomma med anbud på alla anbudsområden. Dock en liten reservation för Norrland, eftersom leverantörerna inte har samma kapacitet avseende leveranstid för service och varor i den norra delen av Sverige.

#### 10.2.9 Hur många ramavtal (ramavtalsleverantörer) är det lämpligt att ha?

Olika bud förekommer som svar, allt från fem till tio.

#### 10.2.10 Hur många år är det lämpligt att ha ramavtalet respektive kontraktet?

Minst fyra år för ramavtalet och fem till sju år för kontrakt, eftersom produkternas livslängd är längre. Det måste därför finnas möjlighet att teckna serviceavtal för motsvarande längd.

#### 10.2.11 Hur ser er modell för att beräkna en livscykelkostnad för en skrivare ut?

Olika modeller har presenteras.

#### 10.2.12 Hur ser ni på behovet av leasing?

Alla leverantörer anser att leasing ska finnas med som finansieringsform gällande kommande eventuella ramavtal samt även möjlighet till hyra. Leverantörerna påpekar att avropande myndigheter ofta inte har koll på de olika finansieringsmodeller som finns. Särskilt finansiell leasing används i många fall på ett felaktigt sätt och det kan i själva verket istället vara fråga om ett avtal som bär hyrans eller avbetalningsköpets prägel.

#### 10.2.13 Hur kan ni som leverantör bidra till en mer hållbar utveckling och fokus på miljösparande åtgärder?

Leverantörerna presenterade olika slags miljösparande tekniska produktlösningar såsom återanvändning av samma papper flera gånger, olika typer av aktiva energisparfunktioner, miljömärka produkter, vaxstråleskrivare som minskar emballaget, med flera.





#### 10.2.14 Beskriv hur ni föreslår att SIC bör hantera sociala och etiska krav utifrån hur er organisation ser på sociala och etiska frågor.

Alla leverantörer lämnade omfattande material om hur de arbetar med social och etiska frågor. Leverantörerna har i regel uppförandekoder och ser gärna att krav ställs på deras rutiner i förhållande till vad som ska levereras.

#### 10.2.15 Hur ser ni på it-säkerhetsfrågor i förhållande till era produkter?

Det finns ett antal varierade säkerhetsrelaterade inställningar i de produkter som representeras av olika märken. Allt från krypterade hårddiskar som sitter ihop med moderkortet till säker utskriftshantering.

#### 10.2.16 Vad ska ett eventuellt nytt kommande ramavtalsområde heta?

Nedan listas några av de förslag som inkommit:

- Print
- Skrivare och skanners
- Print och scanning
- Skrivare

### 10.3 Möten med finansbolag

Projektet har kommit fram till att det avtal som används för finansiell leasing, Avtal 03, som är framtaget av Statskontoret i början av 2000-talet, behöver uppdateras.

Det framkom vid möte med finansbolagen att avropande myndigheter har svårt att förstå villkoren för finansiell leasing. De uppfattar inte att det finns ett restvärde som ska hanteras. Finansbolagen uppfattar att avropande myndigheter egentligen vill ha finansieringsformen hyra, som innebär ett upplägg där något restvärde inte existerar.

Önskemål om en rad mindre justeringar framkom så att avtalet ligger närmare mer vanligt förekommande upplägg för villkor.

En aspekt som framförts av såväl finansbolag som leverantörer är att finansiell leasing och hyra frigör leverantörerna från en alltför tung finansieringsbörda. Med finansiell leasing och hyra är det nämligen avropande myndighet som står i avtalsförhållande med ett finansbolag. Med andra upplägg, framförallt utskrift som tjänst, är det istället leverantören som ska stå för finansieringen via ett avtal med ett finansbolag. En leverantör som redan ingått många avtal om finansiering av maskinparken kommer till slut inte att kunna finansiera fler affärer rörande utskrift som tjänst hos ett och samma finansbolag. För ett finansbolag är däremot offentlig sektor en betydligt mer säker avtalspart, varför finansiell leasing och hyra inte utgör något hinder.

Mot den bakgrunden bör hyra och finansiell leasing kvarstå som alternativ för avropande myndigheter. På grund av de oklarheter som har förekommit är det samtidigt av stor vikt



att förtydliga vad som gäller i olika situationer, vilket kräver att Avtal 03 uppdateras och att villkor för hyra samt utskrift som tjänst fastställs i ramavtalet.

## 11 Analys

Avropande myndigheter är i behov av ett nytt ramavtal inom området. Ramavtalet ska vara lätt att avropa ifrån när det rör sig om mindre behov och enstaka produkter. Eftersom avropande myndigheter önskar en rangordning men även önskar möjlighet till förnyad konkurrensutsättning kan en kombination av dessa passa ett eventuellt kommande ramavtal, det blir då ett så kallat ”komboavtal”. Ett komboavtal inkluderar både rangordning upp till ett visst belopp under en viss period samt förnyad konkurrensutsättning när beloppet överstigs. Den rangordnade delen bör innehålla ett begränsat utbud av produkter/produktområden och endast ett fåtal tjänster, för att undvika en snedvridning av konkurrensen. Till exempel skulle det vara olyckligt att tillåta anskaffning av analys- och förstudietjänster i den rangordnade delen. Den som rangordnas som nummer ett hade nämligen i så fall fått utföra i princip samtliga analyser och förstudier.

Leverantörer föredrar generellt sett inte ramavtal med enbart rangordning, eftersom konkurrensen begränsas. Flertalet av leverantörerna är positiva till ett komboavtal. Det svåra i ett sådant upplägg är att hitta den optimala beloppsgränsen. Aktuellt belopp bör ligga mellan 200 000 till 500 000 inom en period om tolv månader. Leverantörerna förstår att avropande myndigheter behöver ett enklare sätt än förnyad konkurrensutsättning vid avrop av enstaka och enklare produkter. Leverantörerna anser dessutom själva att det kräver en orimligt stor arbetsinsats att svara på mindre avropsförfrågningar, sett till de små värden en sådan leverans typiskt sett ger.

Vidare har avropande myndigheter behov av ett stort produktutbud. Befintliga ramavtalsleverantörer representerar sitt eget märke. Vissa av dessa märken kan inte leverera exempelvis storformatsskrivare, små skrivare, olika typer av scannrar med mera. Vidare har avropande myndigheter behov av att kunna erhålla service och förbrukningsmaterial för olika märken på produkter. Eftersom tidigare upphandling resulterade i sex stycken ramavtal med sex stycken tillverkare, har konkurrenssituationen blivit begränsad vid avrop. Dessa tillverkare kan inte leverera efterfrågade produkter och tjänster med en för marknaden korrekt konkurrenssituation. Detta missgynnar avropande myndigheter som i värsta fall tvingas till anskaffningar utanför ramavtalet. Exempel på detta är service och förbrukningsmaterial för märken som inte är ramavtalsleverantörer. Det innebär att service idag kan garanteras för endast sex stycken märken för en marknad som har omkring femton etablerade och kända märken.

Avropande myndigheter vill gärna kunna välja finansieringsform (hyra, finansiell leasing, tjänst eller eget ägande). Jämförs utskrift som tjänst med hyra och finansiell leasing bör



följande beaktas. En leverantör som säljer utskrift som tjänst och som redan ingått många avtal om finansiering av maskinparker kommer till slut inte att kunna finansiera fler affärer rörande utskrift som tjänst hos ett och samma finansbolag. I fallen med hyra och finansiell leasing sluts däremot finansieringsavtalet direkt mellan avropande myndighet och finansbolaget, varför motsvarande problem inte uppstår. Orsaken är att finansbolagen upplever offentlig sektor som en betydligt mer säker avtalspart. Mot den bakgrunden bör hyra och finansiell leasing kvarstå som alternativ för avropande myndigheter, vid sidan om möjligheten att avropa utskrift som tjänst.

Ett eventuellt kommande ramavtal måste således kunna hantera alla slags finansieringsformer med de villkor som följer av varje form. Det är viktigt att avropande myndigheter förstår hur respektive finansieringsform fungerar samt att de får stöd i hur ett avrop bäst kan utformas för respektive finansieringsform. Det är viktigt att Statens inköpscentral kan stödja avropande myndigheter på ett kvalitativt sätt med blanketter, kostnadsberäkningsmallar, utvärderingsexempel med mera.

Avropande myndigheter vill kunna teckna kontrakt med ramavtalsleverantören men ändå få leveransen utförd lokalt på orten. Befintligt ramavtal medger möjlighet för ramavtalsleverantörer att delegera rätten till kontrakt till återförsäljare. Det har i vissa fall skapat problem för avropande myndigheter när det har uppstått leveransoförmåga hos återförsäljaren. Det är då flera parter involverade som kan lägga skulden på den andre parten och det tar längre tid att reda ordning på problemet. Det måste vara möjligt för avropande myndigheter att kunna säga nej till att teckna kontrakt med annan part än ramavtalsleverantör. Detta bör beaktas i en eventuellt kommande upphandling.

En annan viktig aspekt som har lyfts fram är behovet av längre kontrakt än fyra år. Den tekniska livslängden för bl.a. större MFP:er är omkring fem till sju år. Det är viktigt att en avropande myndighet kan erhålla en sammanhängande service för dessa typer av vanligt förekommande produkter under hela produktens livslängd.

En eventuellt kommande upphandling bör fokusera på teknik, säkerhet och miljö eftersom det är områden där avropande myndigheter fäster stor tilltro till ramavtalets kravställning. Avropande myndigheter vill att det ställs krav i upphandlingen gällande dessa delar för att säkra en hög lägstanivå vid avrop.

Under förstudiearbetet har framkommit att service ofta utgör en betydligt större del av en anskaffning än värdet på hårdvaran. Sett till hela livscykeln för en MFP har nämnts ett exempel där kostnaden fördelats så att 80 % gått till tjänster (det vill säga service inklusive förbrukningsmaterial) medan bara 20 % avsett själva maskinen. I en eventuellt kommande upphandling bör därför hänsyn tas till att tjänstedelen kan vara en högst väsentlig del av en anskaffning inom området. I annat fall riskerar avropande myndigheter att framförallt utvärdera priser på olika offererade MFP:er utan att ta tillräckligt hänsyn till kringkostnaderna.

I förstudien har beaktats hur olika typer av avropande myndigheters breda och skilda kravbild bäst kan tillgodoses. Avgörande är att ramavtalsleverantörerna ska kunna erbjuda en skräddarsydd leverans baserad på aktuellt behov. Det kan exempelvis handla

om att befintlig maskinpark består av flera olika märken som alla behöver servas och förses med förbrukningsmaterial, samtidigt som ytterligare anskaffningar behöver göras. Integrering med befintlig utskriftsmiljö blir då viktigt, inte minst utifrån behov av funktioner som pull print, säkerhetslösningar, rapportering av statistik över antal utskrifter, etc. I ett sådant scenario blir det också tydligt med nyttan av öppna standarder i programvara.

Avropande myndigheter har idag inte tillgång till ett konkurrensutsatt, brett utbud av produkter och tjänster. Leverantörerna på ett eventuellt kommande ramavtal bör kunna leverera allt från etikettskrivare till storformatsskrivare, så att verklig konkurrens uppstår även för sådana produkter. Det spelar ingen roll om en ramavtalsleverantör kallar sig tillverkare eller återförsäljare, det viktiga är att den avropande myndighetens behov tillgodoses på bästa sätt. Såsom marknaden idag ser ut passar det bättre med återförsäljare som ramavtalsleverantörer eftersom den typen av leverantörer bättre passar in på avropande myndigheters behovsbild av produkter och tjänster.

Konkurrenssituationen skulle förändras något och gynna avropande myndigheter eftersom fler anbudsgivare sannolikt skulle svara på avropsförfrågningarna. Återförsäljare har sannolikt inte lika starka incitament som en tillverkare att skapa inlåsnings effekter hos avropande myndighet. En tillverkare kan exempelvis tänkas vilja binda avropande myndighet till en viss programvara för pull print som är svår att integrera med andra märken. En återförsäljare kan däremot se till den avropande myndighetens framtida behov på ett annat sätt. Om samma myndighet behöver göra en ny anskaffning vid ett senare tillfälle, kanske ett annat märke skulle passa myndigheten bättre än det som först levererades. I så fall har återförsäljaren bättre möjlighet att konkurrera genom att lämna ett anbud med ett annat märke, om det andra märket är lätt att integrera i befintlig utskriftsmiljö. Incitamenten blir då starkare att redan i den första leveransen välja en mer märkesoberoende lösning för säker utskrift.

En effektiv förnyad konkurrensutsättning är beroende av att inte alltför många anbud behöver utvärderas. Ett tydligt mål med statliga ramavtal är att uppnå lägre transaktionskostnader för avropande myndigheter. Med ramavtalsleverantörer som kan hantera det breda behov som beskrivs ovan skulle en tillfredsställande bredd och kapacitet kunna uppnås på ramavtalet med omkring 4 till 6 stycken ramavtalsleverantörer.

För att kvaliteten på avropen ska bli bättre bör fler avropande myndigheter genomföra kvalitativa analyser av det verkliga utskriftsbehovet istället för dagens mer allmänt hållna uppskattningar. Uppskattningarna bygger ofta på uppfattningen att ett kommande inköp ska motsvara nuvarande maskiner. Emellertid är det vanligt med överkapacitet i avropande myndigheters maskinpark, varför ett exakt likvärdigt utbyte av kapacitet i regel inte är ändamålsenligt. Ofta räcker det med maskiner som är gjorda för en betydligt lägre utskriftsvolym. En analys kan påvisa sådana företeelser och ligga till grund för en plan som kan konsolidera maskinparken så att rätt maskin står på rätt plats, utan onödig överkapacitet. Tjänsten analys kan avropas redan från befintligt ramavtal, men det är ovanligt att så sker. I ett eventuellt kommande ramavtal bör därför en sådan möjlighet lyftas fram tydligare. Det är viktigt att poängtera att en leverantör som genomför en analys givetvis inte av den anledningen måste uteslutas från att lämna ett anbud i ett eventuellt



senare avrop, som grundar sig på analysen. Analysen ska givetvis genomföras utan syfte att ge en viss leverantör en fördel över någon annan. Leverantörerna har god vana av att genomföra analyser och kan erbjuda olika nivåer för dess utförande.

Leverantörerna anser att ett ramavtal inte ska begränsa vilken form av finansiering som avropande myndigheter väljer, utan att många olika finansieringsformer ska vara tillåtna inom ramavtalet. Det innebär att Kammarkollegiets nuvarande avtal med villkor för finansiell leasing bör ses över för att hållas uppdaterat. Vidare behöver villkor vid hyra och tjänst tas fram vid en eventuellt kommande upphandling.

Analysen av avropande myndigheters egna hållbarhetskrav i avropen visar att deras förekomst och karaktär skiftar stort. I många fall antar avropande myndigheter att Statens inköpscentral redan i ramavtalsupphandlingen hanterat hållbarhetskrav på produkter och tjänster, och då på ett sätt som medför att avroparna själva inte behöver hantera hållbarhetskravställning i sina avrop. Sammantaget innebär det att det faller på Statens inköpscentral att omsorgsfullt ställa hållbarhetskrav på olika nivåer. Krav ska ställas på så väl leverantör som på produkt och tjänst. Det är viktigt att premiera lösningar som är miljömässigt och socialt hållbara.

## 12 Rekommendationer

Inledningsvis rekommenderas att en upphandling påbörjas i syfte att upphandla ramavtal gällande skrivare och andra liknande produkter som även inkluderar tjänster av olika slag. Det ska även ingå tillbehör och förbrukningsmaterial.

Den största förändringen gällande ramavtalsområdet är att skrivare som tjänst bör tas med. Vidare rekommenderas att en eventuellt kommande upphandling tillåter olika typer av finansieringsformer vid avrop, exempelvis eget ägande, skrivare som tjänst, hyra eller finansiell leasing.

Avropande myndigheter eftersöker ett enkelt anskaffningssätt som minskar transaktionskostnaderna. Detta kan exempelvis uppnås via ett så kallat komboavtal. Därtill kan transaktionskostnaderna sänkas genom välanpassade typkonfigurationer som blir attraktiva och enkla att avropa.

Vidare är det viktigt att avropande myndigheter får tillgång till ett ramavtal som kan tillgodose breda och stora behov, från en liten usb-skrivare till en storformatsskrivare och allt där emellan. Det är viktigt att avropande myndigheter inte drabbas av inlåsnings effekter genom att bli bundna till vissa märken och restriktiva standarder utan istället erbjuds öppna standarder och många märken. Det är därför viktigt att fler märken tillåts och synliggörs i kommande upphandling eftersom olika märken representerar olika



typer av produkter och även olika tekniska lösningar. Såsom marknaden idag ser ut passar det bättre med återförsäljare som ramavtalsleverantörer eftersom den typen av leverantörer bättre passar in på avropande myndigheters behovsbild av produkter och tjänster.

Vidare är det viktigt med säkerhet och miljö samt sociala och etiska hänsyn. Det är viktigt att premiera de produkter och tillverkare som tagit ett större kliv mot en mer miljösparande värld och därmed indirekt bidragit till att Sveriges hållbarhetsmål på sikt uppfylls. I många fall går miljökrav samman med tekniska krav som också är en viktig del att ta hänsyn till.

Området digitaliseras och därmed tillkommer andra krav gällande produkter. Produkter ska kunna ta hänsyn till avropande myndigheters processer och anpassas därefter. Det är därför viktigt att belysa att det finns olika typer av tjänster inom området exempelvis analys/förstudie och projektering samt hjälp med att ta fram säkerhetspolicy. Digitaliseringstrenden innebär att andelen avrop som endast avser en produktlösning för utskrift, scanning eller kopiering av papper sannolikt kommer minska. Leverantörerna har kapacitet att leverera lösningar som blir en mer djupgående och integrerad del av en avropande myndighets verksamhet. I en sådan lösning är inte bara hårdvaran viktig – programvara som anpassas utifrån aktuellt behov tar i regel en större plats för att effektivisera arbetsprocesser som inbegriper dokumenthantering. I dessa fall är viktigt att belysa och möjliggöra att alla tjänster och lösningar finns tillgängliga inom ett eventuellt kommande ramavtalsområde.

Mot den bakgrunden rekommenderar projektet att en ny upphandling genomförs inom området skrivare, med inriktning mot att upphandlingen ska ligga rätt i tiden och vara anpassad efter avropande myndigheters behov och marknadsens förmåga.

# 13 Källförteckning

## 13.1 Frågeutskick till myndigheter (dessa har svarat)

Statens institutionsstyrelse, Landskrona stad, Tillväxtverket, Folke Bernadotte Academy, Konstfack, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Polarforskningssekretariatet, Järfälla kommun, Säffle kommun, Statens pensionsverk, Hässleholms kommun, Arbetsgivarverket, Kungliga konsthögskolan, Patent- och registreringsverket, Karlsborgs kommun, Högskolan i Halmstad, Kommerskollegium, Stadskontoret, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Sjöbo kommun, Datainspektionen, Karolinska institutet, Karlsskoga kommun, Statistiska centralbyrån, Hellefors kommun, Strålsäkerhetsmyndigheten, Rekryteringsmyndigheten, Riksdagen, Fortifikationsverket, Kemikalieinspektionen, Rättmedicinalverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Trafikanalys, Högskolan i Skövde, Konjunkturinstitutet, Statens historiska museer, Försvarets materielverk, Södertörns högskola, Myndigheten för press, radio och tv, Brottsförebyggande rådet, Kustbevakningen, Skolverket, GIH The Swedish School of Sport and Health Sciences, Arvika kommun, Högskolan i Borås, Svalövs kommun, Riksgälden, Trosa kommun, Norrköpings kommun, Fastighetsmäklarinspektionen, Vetenskapsrådet, Umeå universitet, Lotteriinspektionen, Region Jämtland, Domarnämnden, Socialstyrelsen, Regeringskansliet, Region Gotland, Riksantikvarieämbetet, Statens medieråd, Rymdstyrelsen, Energimarknadsinspektionen, Vaxholms stad, Riksarkivet, Lantmäteriet, Genetiknämnden, Konstfack, Kungliga tekniska högskolan, Polismyndigheten, Stockholms konstnärliga högskola, ett flertal länsstyrelser, Stockholms universitet, Arbetsmiljöverket, Kumla kommun Mälardalens högskola, Domstolsverket, Statens fastighetsverk och Boverket.

## 13.2 Möten med myndigheter

Polismyndigheten, Trafikverket, Norrköpings kommun, Pensionsmyndigheten, Riksdagsförvaltningen och Tullverket.

## 13.3 Möten med leverantörer

Canon Svenska AB, Konica Minolta Business Solutions Sweden AB, Kyocera Dokument Solutions Nordic AB, Ricoh Sverige AB, Toshiba TEC Sverige AB, Xerox Sverige AB, Atea Sverige AB, Sharp Business Systems Sverige AB, Prodoc Svenska AB, Dustin Sverige AB, Caperio AB, MISCO AB, Colligio AB och HP PPS Sverige AB.

## 13.4 Möten med övriga intressenter

Ikano Bank AB (publ) och Skandinaviska Enskilda Banken AB samt Almega AB.

## 13.5 Referenslitteratur och andra källor

Upphandlingsmyndighetens hemsida, <http://www.upphandlingsmyndigheten.se>

MSB:s webbsida, <https://www.msb.se>

Dom Kommissionen mot Nederländerna, C-368-10, ECLI:EU:C:2012:284