

Förstudie- rapport inom Administrativa system

23.2-4225-20



KAMMARKOLLEGIET



Innehåll

1 Sammanfattning	3
2 Inledning	4
3 Föregående upphandlingar	9
4 Information om ramavtalen	16
5 Offentlig sektors behov.....	17
6 Marknadsundersökning	20
7 Omvärldsanalys.....	23
8 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd.....	25
9 Hållbarhet	26
10 Säkerhet och SUA.....	29
11 Dataskydd	30
12 E-handel	31
13 Utvecklingsområden och förändringsbehov	32
14 Slutsatser	34
15 Rekommendationer.....	36
16 Källförteckning.....	37



1 Sammanfattning

Förstudien omfattar ramavtal för generella administrativa processer. Utgångspunkten har varit ramavtal för administrativa system inom de områden Ekonomistyrningsverket (ESV) tidigare ansvarade för att upphandla:

- personal
- ekonomi
- e-handel
- upphandling
- beslutsstöd
- kommunikation av affärsmeddelanden.

Slutsatser och rekommendationer för nya upphandlingar grundas på information och synpunkter från myndigheter, avropsberättigade organisationer, befintliga ramavtalsleverantörer och andra aktörer på marknaden samt underlag från föregående upphandlingar och erfarenheter från förvaltning av nuvarande ramavtal.

Förstudieprojektet har tillsammans med projektet för förstudien för Programvaror och tjänster säkerställt att angivna rekommendationer tillgodoser behoven av ramavtal inom det administrativa området under de närmaste åren.

Förstudieprojektet rekommenderar att:

1. Kammarkollegiet initierar en upphandling av operatörstjänst som omfattar elektronisk meddelandehantering för såväl inköps- som kundfaktureringsprocesserna samt leverantörsportal och skanning av pappersfakturor.
2. De kommande upphandlingarna av *Programvarulösningar* och *Licensförsörjning* omfattar precis som tidigare en generell möjlighet att avropa system samt fortsatt drift och underhåll av befintliga systemlicenser.
3. I början av 2023, när giltighetstiden för ramavtalen inom *Ekonomisystem som tjänst*, *E-handelstjänst* samt *Programvarulösningar* och *Licensförsörjning* har gått ut, utreds aktuell status för befintliga kontrakt, myndigheternas anslutning till Statens servicecenter samt eventuella behov av specifika ramavtal inom administrativa system. Därefter fattas beslut om eventuell upphandling eller upphandlingar som riktas till leverantörer som svarar för leveransen samt beaktar myndighetsgemensamma krav inom aktuella områden.

Förstudierapporten framtagen av:

Åsa Fröding, Eva Ringman och André Thomsen.



2 Inledning

2.1 Bakgrund till förstudien

Förstudien är genomförd av Kammarkollegiet och avser ramavtal för generella administrativa processer. Utgångspunkten har varit de ramavtal för administrativa system inom områdena personal, ekonomi, elektronisk handel (e-handel), upphandling, beslutsstöd och kommunikation av affärsmeddelanden som Ekonomistyrningsverket (ESV) tidigare ansvarade för att upphandla, men även Kammarkollegiets ramavtal som ger möjlighet till avrop av liknande lösningar berörs. Parallellt med denna förstudie har Kammarkollegiet genomfört en förstudie för området Programvaror och tjänster.

ESV är en förvaltningsmyndighet under regeringen som utvecklar och förvaltar den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter samt gör analyser och prognoser för statens ekonomi. Fram till och med 2017 hade ESV även ansvar för att inom sitt verksamhetsområde säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga administrativa system med tillhörande tjänster.

Kammarkollegiet har i uppdrag att ingå ramavtal för varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter. Inom it och telekom gäller uppdraget hela den offentliga förvaltningen, det vill säga även kommuner och regioner. 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. Inom området informationsteknik ska myndigheten särskilt beakta förvaltningsgemensamma standarder samt intresset av innovationer och teknikneutrala lösningar.

Idag finns det flera statliga ramavtal som omfattar administrativa system. Specifika lösningar för administrativa system kan avropas från ramavtal som den 1 januari 2018 överfördes till Kammarkollegiet från ESV. Det finns också vissa möjligheter att avropa system och lösningar inom det administrativa området från ramavtalet *Programvarulösningar* samt support och underhåll av befintliga licenser via ramavtalet *Licensförsörjning*. Kammarkollegiets ramavtal för *IT-konsulttjänster*, *Managementtjänster* och *Bemannings tjänster* kan tillhandahålla konsultstöd, oberoende från systemleverantörer, för behovsanalyser, avrop och implementering inom det administrativa området.

2.1.1 Ramavtal för administrativa system upphandlade av ESV

Den 1 januari 2018 överfördes sammanlagt åtta ramavtal inom det administrativa området från ESV till Kammarkollegiet. Tre av dessa ramavtal är fortfarande giltiga. En upphandling av ramavtal för *Upphandlingsverktyg* var överprövad vid tidpunkten för överföringen och ESV hanterade frågan till dess att det stod klart att det inte var möjligt att teckna ramavtal. Tidigare upphandlade ESV även ett ramavtal för *Oberoende konsulttjänster för administrativa it-system* där syftet bland annat var att kunna tillhandahålla stöd för behovsanalyser, avrop och implementering inom det administrativa området. Se tabell 1.

Ramavtalen som fördes över till Kammarkollegiet omfattar it-stöd för myndigheters interna administration inkluderat hantering av leverantörer och kunder. Det handlar om områdena personal, e-handel, kundfakturerings, ekonomisk redovisning, budgetering, uppföljning, leverantörsportal och operatörstjänst inklusive tillgång till Peppolnätverket för kommunikation av affärsmeddelanden vid e-handel och kundfakturerings. Ramavtalen *Ekonomisystem som tjänst* och *Operatörstjänst för distribution av kundfaktura* (Operatörstjänst kundfaktura) kan i dag användas av statliga myndigheter samt stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten som lämnat bekräftelse (statliga myndigheter). Ramavtalen *E-handelstjänst 2015* och *Skanningtjänst* kan även användas av kommuner, regioner och andra offentligt styrda organisationer som har lämnat bekräftelse (kommuner och regioner).

Ramavtalens utformning och innehåll beskrivs mer utförligt i de följande avsnitten.

Tabell 1. Ramavtal som upphandlades av ESV

Ramavtal	Status
Beslutsstödsystem	Ej giltigt, kontrakt finns fortfarande
E-handelstjänst 2010	Ej giltigt, kontrakt finns fortfarande
E-handelstjänst 2015	Giltigt t.o.m. 2022-11-09
Ekonomisystem	Ej giltigt, kontrakt finns fortfarande
Ekonomisystem som tjänst	Giltigt t.o.m. 2022-11-01
Oberoende konsulttjänster för administrativa it-system	Ej giltigt, kontrakt saknas
Operatörstjänst för distribution av kundfaktura	Giltigt t.o.m. 2022-03-15
Personalsystem	Ej giltigt, kontrakt finns fortfarande
Skanningtjänst	Ej giltigt, kontrakt finns fortfarande
Upphandlingsverktyg	Överprövat, ramavtal tecknades inte

2.1.2 Ramavtal för administrativa system upphandlade av Kammarkollegiet

Kammarkollegiets upphandlingar inom området Programvaror och tjänster omfattar bland annat ramavtal för *Programvarulösningar* och *Licensförsörjning*. *Programvarulösningar* med tillhörande konsulttjänster kan användas för nyanskaffning, komplettering och utökning av funktionalitet av it-stöd inom bland annat ekonomi- och personaladministration, upphandlingsverktyg samt system för beslutsstöd. Det är dock inte möjligt att avropa operatörstjänst inklusive tillgång till Peppolnätverket samt



leverantörportal. Ramavtalet för *Licensförsörjning* omfattar licenser, abonnemang och prenumeration av programvara och publika molntjänster samt support, uppgraderingar och uppdateringar av befintligt innehav av programvaror.

Ramavtalen är giltiga till december 2022 med en återstående förlängningsoption som längst till februari 2023. Statliga myndigheter samt kommuner, regioner och andra offentligt styrda organisationer som lämnat bekräftelse är berättigade att avropa.

2.2 Mål med förstudien

Syftet med förstudien är att samla information och kunskap om pågående utveckling inom ramavtalsområdet, samt om vilka behov som avropsberättigade organisationer har.

Förstudien ska även belysa hur eventuella upphandlingar kan genomföras och därmed ge underlag till såväl upphandlingsstrategi som kommande upphandlingsdokument etc.

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

2.3 Omfattning och avgränsningar i förstudien

Förstudierapporten beskriver nuläge och erfarenheter av användningen av ramavtalen inom området samt bedömda behov av krav på en övergripande nivå. Därtill innefattar förstudierapporten en analys av myndigheters behov och marknadens utbud.

Förstudierapporten innehåller således inte några kravspecifikationer för nya upphandlingar. Analys och slutsatser rörande upplägg av kommande upphandlingar grundas bland annat på avropande myndigheters och leverantörers synpunkter och funderingar vid ett begränsat antal intervjuer och enkätsvar.

2.4 Målgrupp

Förstudien riktar sig i första hand till följande målgrupper:

- berörda personer och beslutsfattare inom Kammarkollegiet
- beställare, upphandlare, inköpare och övriga anställda eller verksamma i statliga myndigheter samt stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten
- kommuner, regioner och andra upphandlande myndigheter som har rätt att lämna bekräftelse för att kunna avropa
- leverantörer – nuvarande och potentiella ramavtalsleverantörer till Kammarkollegiet.



2.5 Metod för förstudien

Förstudiearbetet har utförts i enlighet med Kammarkollegiets projektstyrningsmetodik. Den innefattar:

- initiering av projektet med definition av projektets huvudsakliga mål i form av ett projektdirektiv
- detaljerad planering, det vill säga en projektbeskrivning och planering av projektets aktiviteter
- genomförande som omfattat informationsinsamling, analys och författande av förstudierapporten och
- leverans av förstudien med föregående kvalitetssäkring.

Informationsinsamlingen till förstudien har skett genom samtal/intervjuer med nyckelpersoner hos ett urval myndigheter och andra organisationer. Två enkäter har skickats ut till avropsberättigade myndigheter med frågor kopplade till nuvarande ramavtal och till utformningen av eventuellt kommande upphandlingar. Den ena riktades till de som har avropat från nuvarande ramavtal för E-handelstjänst. Den andra enkäten riktades till en större målgrupp och publicerades på avropa.se samt spreds via olika kanaler (e-post med mera).

Vidare har projektgruppen haft möten med leverantörer och andra intressenter för att få deras syn på såväl nuvarande ramavtal som branschen och dess utveckling.

Projektgruppen för denna förstudie har haft regelbundna möten och avstämningar med projektgruppen för den förstudie för Programvaror och tjänster som pågått parallellt hos Kammarkollegiet.

Ramavtalsförvaltare ingår i projektet och förvaltningens erfarenheter tillvaratas löpande under förstudiearbetet.

Förstudierapporten omfattar en samlad bedömning av all information i syfte att undersöka om och hur upphandlingar ska utformas på bästa sätt. Den samlade bedömningen kan innebära att förslag från enskilda intressenter inte beaktas vid utformningen av eventuellt kommande upphandlingar.

2.6 Förklaringar av vissa begrepp

I förstudien använder projektet ett antal begrepp, se förklaringar nedan.

Administrativa system - Med administrativa system avses i den här rapporten i första hand it-system och lösningar som på något sätt berör områdena inköp, redovisning och personal hos en myndighet/organisation.

Avropande myndighet - Statliga myndigheter, stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten samt de organisationer inom övrig offentlig sektor som kan avropa från ett ramavtal. När texten anger att statliga myndigheter är avropsberättigade menas



även stiftelser och andra organisationer med anknytning till staten som lämnat bekräftelse. När texten anger att kommuner och regioner är avropsberättigade menas även andra offentligt styrda organisationer som har lämnat bekräftelse.

Förordningar och föreskrifter - Förordningar förtydligar och preciserar ofta det som står i lagarna. Ibland kan det behövas mer detaljerade regler än vad som anges i lagar och förordningar och då kan en myndighet få rätt, ett bemyndigande, att besluta om så kallade föreskrifter.

Leverantörportal - En leverantörportal är i detta sammanhang en webbplats, som upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller sina leverantörer, där leverantörerna kan registrera elektroniska kataloger, ta emot elektroniska beställningar samt skicka orderbekräftelser och elektroniska fakturor.

Peppol - Peppol är ett internationellt nätverk för elektroniska inköp som gör e-handel och e-upphandling enklare. Nätverket benämns ibland som Peppols infrastruktur och det består av flera delar, bland annat en teknisk infrastruktur för att skicka och ta emot elektroniska affärsmeddelanden (Peppolnätverket), gemensamma meddelandestandarder och en organisation som utvecklar nätverket.

SFTI - SFTI (Single Face To Industry) främjar förutsättningarna för elektronisk handel och rekommenderar standarder som gäller inköpsprocessen inklusive elektronisk faktura (e-faktura). Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Kammarkollegiet, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Upphandlingsmyndigheten är huvudmän för SFTI. Det finns en etablerad organisation för SFTI:s verksamhet som består av en styrgrupp, en beredningsgrupp samt arbetsgrupper. Till stöd för arbetet finns ett tekniskt kansli samt handläggare hos de olika huvudmännen.

Statens servicecenter – Statens servicecenter är en statlig myndighet under Finansdepartementet som bildades den 1 juni 2012 och har till uppgift att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Statens servicecenter sköter administration åt cirka 160 statliga myndigheter med fokus på administrativa tjänster och konsultstöd inom ekonomi, e-handel, lön och HR. Tjänsterna till myndigheter täcker in 47 procent av alla statsanställda. Utöver det så erbjuder Statens servicecenter kompetens och vägledning till privatpersoner och företag i myndigheters e-tjänster på sina snart 120 servicekontor över hela landet.



3 Föregående upphandlingar

3.1 Upphandlingsförfaranden och tilldelningsgrunder

ESV:s upphandlingar av administrativa system genomfördes under åren 2012-2017 genom öppna förfaranden. I upphandlingarna av *Personalsystem*, *Ekonomisystem som tjänst*, *E-handelstjänst*, *Beslutsstödsystem* och *Upphandlingsverktyg* tillämpades tilldelningsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet samt tilldelningskriterierna pris och uppfyllande av bör-krav. Användbarhet var i flera fall ett tredje tilldelningskriterium.

Upphandlingarna av *Oberoende konsulttjänster för administrativa it-system*, *Operatörstjänst kundfaktura* samt *Skanningtjänst* omfattade enbart obligatoriska krav och med pris som enda tilldelningskriterium.

Kammarkollegiets senaste upphandlingar inom Programvaror och tjänster genomfördes 2017/2018 genom öppna förfaranden med tilldelningsgrund bästa förhållande mellan pris och kvalitet.

3.1.1 Utformning av krav och villkor i upphandlingar av administrativa system

3.1.1.1 ESV:s upphandlingar

ESV hade tidigare ett uppdrag som innebar att inom sitt verksamhetsområde säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga administrativa system. Upphandlingarna av administrativa system utformades bland annat mot bakgrund av ESV:s uppdrag och föreskriftsrätt inom områdena statlig redovisning och e-handel.

ESV ställde i sina upphandlingar detaljerade krav på funktioner och villkor för det specifika området, med vissa möjligheter för avropande myndigheter att göra preciseringar. De fastställda villkoren omfattade bland annat införandeprojekt, viktigare integrationer, underhåll, serviceåtagande och support. Utvecklingen mot automatisering och elektronisk hantering av till exempel attester och arkivering av räkenskapsinformation medförde också krav och villkor kring migrering, lagring av information med mera. Det fanns även villkor som innebär att systemen ska underhållas med SFTI:s rekommenderade standarder så länge det finns giltiga kontrakt.

Upphandlingarna omfattade fasta priser eller takpriser som leverantörerna inte fick överskrida vid avrop. Utvärderingsmodellerna vid avrop var också styrda. ESV:s olika upphandlingar beskrivs mer detaljerat i de följande avsnitten. Beskrivningarna kompletteras med kommentarer som kan vara relevanta för förstudiens rekommendation rörande kommande upphandlingar.



3.1.1.2 Kammarkollegiets upphandlingar

Kammarkollegiet har genomfört två upphandlingar inom området Programvaror och tjänster där det är möjligt att avropa administrativa system: *Programvarulösningar* och *Licensförsörjning*.

Programvarulösningar är ett ramverk för avrop av olika typer av it-stöd och konsulttjänster. Specifika lösningar tillhandahålls vanligtvis av underleverantörer. Detaljerade funktionella krav på till exempel integrationer och hantering av information i standardiserade meddelanden, införande, säkerhet, support, servicenivåer och underhåll utformas av avropande myndighet. Inom *Programvarulösningar* kan avrop av till exempel ekonomisystem och personalsystem genomföras.

Det går, som tidigare nämnts i avsnitt 2.1.2, inte att inkludera leverantörsportal och operatörstjänst (Peppol) för e-handel och kundfakturerings i ett avrop från *Programvarulösningar* och det finns för närvarande inga separata ramavtal för leverantörsportal och operatörstjänst som rör kommunikation av e-handelsmeddelanden. Det innebär att den kund som väljer att avropa it-stöd för e-handel och/eller elektronisk hantering av leverantörsfakturer via *Programvarulösningar* behöver göra en separat upphandling av dessa systemlösningar.

Om myndigheten har en gällande licens som är installerad i den befintliga it-miljön kan det vara möjligt att avropa support, uppdateringar och uppgraderingar av den från ramavtalet *Licensförsörjning*. Möjligheten att avropa support med mera för befintliga licenser innebär i praktiken att kunden kan behålla ett specifikt administrativt system som tidigare är upphandlat eller avropat.

3.1.2 Ekonomisystem

ESV genomförde två upphandlingar av ekonomisystem som bland annat omfattade stöd för ekonomiadministration inom redovisning, reskontror, bokslut och uppföljning.

Upphandlingarna gällde för statliga myndigheter:

1. *Ekonomisystem* upphandlades under 2012 och det finns för närvarande kontrakt som maximalt kan gälla till och med 2023. Upphandlingen omfattade två leveransalternativ, driftservice och egen installation med ett antal licenser.
Ramavtalsleverantör: Unit4 AB.
2. *Ekonomisystem som tjänst* upphandlades under 2017. Avrop genom förnyad konkurrensutsättning kan göras fram till oktober 2022 och kontrakt kan maximalt gälla till juni 2030. Det finns enbart ett leveransalternativ, som extern tjänst.
Ramavtalsleverantörer: CGI Sverige AB och Visma Enterprise AB.

3.1.2.1 Kommentar

Svenska staten förvärvade 1991 en multilicens till ekonomisystemet Agresso (numera Unit 4 ERP) och utformade en intern konsultverksamhet. I budgetpropositionen för 2000 anförde regeringen att staten inte ska utveckla egna administrativa system. I november 2004 överlät/sålde ESV verksamheten (kundavtal, anställd personal och multilicens) till Agresso AB (numera Unit4 AB). Vid överlåtelsen tecknades också ett uppdragsavtal som reglerade



samarbetet mellan ESV och Agresso AB för en period om tio år. Syftet med detta var att under en övergångsperiod säkerställa myndigheternas fortsatta tillgång till ekonomisystem med bibehållen kvalitet i leveransen, inför att ESV skulle börja upphandla ramavtal enligt LOU. Efter 2014 hade ESV inte några formella åtaganden vare sig relativt leverantören eller de myndigheter som då använde systemet.

Under 2012 genomförde ESV en upphandling genom öppet förfarande där målet var att avrop skulle ske med förnyad konkurrensutsättning. I november 2012 tecknades ramavtal med leverantörerna Unit4Agresso AB och KMD. KMD sa under 2013 upp sin del av ramavtalet vilket innebar att avrop fick genomföras via samråd istället för förnyad konkurrensutsättning. Precis innan giltighetstiden gick ut i november 2015, avropades ramavtalet av ett stort antal myndigheter.

Våren 2016 annonserade ESV, liksom ett RFI-förfarande, ett preliminärt upphandlingsdokument gällande ekonomisystem. Avsikten var att ta reda på och eventuellt öka potentiella leverantörers intresse för att lämna anbud längre fram samt att få in synpunkter på underlaget. Upphandlingsdokument för tre ramavtalsområden annonserades i oktober 2016. De tre områdena var *Ekonomisystem som molntjänst*, *Ekonomisystem för lokal drift* och *Operatörstjänst för distribution av kundfaktura*. ESV:s avsikt var att teckna ramavtal med tre leverantörer för var och ett av områdena gällande ekonomisystem och en (1) leverantör för operatörstjänst. För *Ekonomisystem som molntjänst* inkom två anbud varav det ena var ogiltigt. För *Ekonomisystem med lokal drift* inkom inte några anbud. Två av de tre upphandlingarna fick avbrytas på grund av ogiltiga/inga anbud och endast anbudsområdet *Operatörstjänst för distribution av kundfaktura* resulterade i ramavtal.

Under februari 2017 genomförde ESV dialoger med tolv leverantörer inom området ekonomisystem och en ny upphandling, *Ekonomisystem som tjänst*, annonserades i maj 2017.

3.1.3 E-handelstjänst

ESV genomförde två upphandlingar av e-handelstjänst som omfattade systemstöd för beställnings-, leverans- och fakturahanteringsprocessen, det vill säga stöd för inköpsprocessen efter kontraktstilldelning. Lösningarna ger bland annat stöd för att ta emot elektroniska produktkataloger, ordersvar, leveransaviseringar, fakturor med mera samt att skicka elektroniska order. Ramavtalen inkluderar hantering och kommunikation av affärsmeddelanden inom e-handelsområdet enligt SFTI:s rekommendation, leverantörportal samt operatörstjänst inklusive tillgång till Peppolnätverket. Systemlösningarna levereras enbart som externa tjänster.

1. *E-handelstjänst 2010* - Ramavtalet gällde för statliga myndigheter. Giltighetstiden för befintliga kontrakt är direkt kopplad till datum för leveransgodkännandet. *Ramavtalsleverantörer: CGI Sverige AB och Visma Proceedo AB.*
2. *E-handelstjänst 2015* gäller för statliga myndigheter samt kommuner och regioner. Avrop sker genom förnyad konkurrensutsättning. Det är möjligt att avropa från



ramavtalet fram till november 2022 och kontrakt kan maximalt gälla till juni 2030. Ramavtalet omfattar en särskild prislista för servicecenter. *Ramavtalsleverantörer: CGI Sverige AB och Visma Proceedo AB.*

3.1.3.1 Kommentar

Upphandlingarna av e-handelstjänst hade en stark anknytning till ESV:s tidigare roll som huvudman i SFTI samt föreskriftsrätten som gällde förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. Villkoren i upphandlingarna omfattade bland annat krav på löpande följsamhet mot SFTI:s rekommenderade standarder samt aktuella föreskrifter inom området. Kammarkollegiet är sedan den 1 januari 2018 en av huvudmännen i SFTI. En annan av SFTI:s huvudmän, DIGG, har tagit över ESV:s uppdrag inom e-handelsområdet.

Skanningstjänst, operatörstjänst för kundfakturadistribution samt utskriftstjänst ingick i E-handelstjänst 2010 men separerades i ESV:s senaste upphandlingar till egna ramavtal.

3.1.4 Operatörstjänst för distribution av kundfaktura

Upphandlingen omfattade distribution av elektroniska kundfakturer via Peppolnätverket alternativt utskrift, kuvertering, frankering och distribution via postoperatör. Statliga myndigheter kan avropa fram till mars 2022. Avrop genomförs i form av skriftligt samråd och kontrakt kan maximalt gälla till juni 2030. Priserna är fasta. *Ramavtalsleverantör: OpusCapita Solutions AB.*

3.1.4.1 Kommentar

Operatörstjänsten upphandlades som ett komplement till ramavtalen för *Ekonomisystem* och *Ekonomisystem som tjänst*.

Ett fåtal myndigheter har avropat utskriftstjänsten inklusive postdistribution.

3.1.5 Skanningstjänst

Upphandlingen omfattade skanning samt och teckentolkning av information på leverantörsfakturer som (fortfarande) skickas med fysisk post. Arkiveringstjänst för de skannade pappersfakturorna kan ingå vid behov. Ramavtalet kunde avropas till juni 2021 av statliga myndigheter samt kommuner och regioner. Kontrakt kan maximalt gälla till juni 2023. Priserna är fasta. *Ramavtalsleverantör: Azets Document Solutions AB.*

3.1.5.1 Kommentar

Vid tiden för upphandlingen pågick planering för en lag med innebörden att leverantörer av varor och tjänster skulle behöva skicka elektroniska fakturer till kunder i den offentliga sektorn (Lag om elektroniska fakturer till följd av offentlig upphandling).

DIGG följer löpande utvecklingen av andelen elektroniska fakturer (e-fakturer). I juni 2021 redovisas att 84 procent av de inkomna leverantörsfakturorna 2020 var elektroniska, vilket innebar en ökning med 8 procentenheter sedan 2019.



3.1.6 Personalsystem

Upphandlingen, som påbörjades 2012, omfattade löne- och personaladministrativt stöd inklusive tillhörande tjänster. Den genomfördes genom ett öppet förfarande med avsikten att teckna ramavtal med en (1) leverantör. Ramavtalet gällde för statliga myndigheter. Det är inte längre möjligt att avropa från ramavtalet och kontrakt kan maximalt gälla till december 2026. *Ramavtalsleverantör: Evry Sweden AB.*

3.1.6.1 Kommentar

Statens servicecenter, som vid tidpunkten för upphandlingen var en ny myndighet, deltog med representanter i upphandlingsprojektet. Syftet var att krav och villkor även skulle kunna passa ett servicecenter. Inledningsvis var det frivilligt för statliga myndigheter under regeringen att ansluta sig till Statens servicetjänster för lönetjänster, men genom en ny förordning 2015 blev det obligatoriskt för de allra flesta av dessa.

3.1.7 Beslutsstödsystem

Upphandlingen av *Beslutsstödsystem* omfattade rapport- och analysverktyg samt budgetverktyg. Befintliga kontrakt kan maximalt vara giltiga till juli 2022. Ramavtalet gällde statliga myndigheter. *Ramavtalsleverantörer: Trimma AB, Hypergene AB och CGI Sverige AB.*

3.1.8 Upphandlingsverktyg

Upphandlingen omfattade stöd för upphandling av varor och tjänster och gällde statliga myndigheter samt kommuner och regioner. Fem anbud inkom och tre leverantörer tilldelades ramavtal. Upphandlingen överprövades vilket medförde att det den 1 januari 2018 inte fanns något ramavtal att föra över till Kammarkollegiet.

3.1.9 Oberoende konsulttjänster för administrativa it-system

Upphandlingen av oberoende konsulttjänster omfattade två områden, ekonomi- och personalsystem. Tjänsterna för de båda områdena avsåg oberoende konsulttjänster knutna till myndigheternas administrativa processer. När ESV:s ramavtal fördes över till Kammarkollegiet den 1 januari 2018 fanns ett fåtal giltiga kontrakt. Dessa kontrakt upphörde helt den sista mars samma år. *Ramavtalsleverantörer: för området ekonomisystem Advince KB, Calona Ekonomiskonsult AB, Ekan AB, HerbertNathan o Co AB och Kvadrat Stockholm AB samt för området personalsystem Knowit HRM AB.*

3.2 Synpunkter och erfarenheter från ESV:s upphandlingar

3.2.1 Upphandlingarna och arbetet inför dessa

De upphandlingar av administrativa system som genomfördes av ESV hade generellt en smalare men djupare ansats än upphandlingarna av *Programvarulösningar* och



Licensförsörjning som genomfördes av Kammarkollegiet. Utgångspunkten för ESV:s upphandlingar var att få den bästa möjliga kvaliteten inom specifika områden, som exempelvis ekonomisk redovisning och e-handel, så kallad "best-of-bread". Funktionella krav och krav på standarder samt angivna integrationer var viktiga. Även användbarhet var prioriterade i utvärderingarna. Upphandlingarna omfattade aktiva referensgrupper och samt experter inom de aktuella områdena.

ESV:s upphandlingar omfattade även så kallade acceptanskontroller inom sex månader efter avtalstecknande. Dessa kontroller handlade främst om funktionella krav som avsåg den offentliga sektorn. Leverantörer som tilldelades ramavtal hade på så sätt möjlighet att utveckla vissa funktioner när det var klart att de hade tilldelats ramavtal. Syftet var att öka antalet anbudsgivare men också att säkerställa leveranserna till avropande myndigheter.

Byten av administrativa system är resurskrävande och kräver ofta ett internt förändringsarbete för att det ska bli bra. Det var ett starkt bidragande skäl för att ESV upphandlade ramavtal med längre giltighetstider jämfört med andra ramavtal, samt med möjlighet till långa giltighetstider även för efterföljande kontrakt.

3.2.2 Anbudsprocessen

Trots möjligheten att uppfylla ett antal myndighetsspecifika krav inom sex månader efter det att ramavtal tecknats fick ESV ofta relativt få anbud i sina upphandlingar av administrativa system.

3.2.3 Utvärdering

De ramavtal för administrativa system som Kammarkollegiet övertog från ESV genomfördes enligt tilldelningsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet, med exempelvis tilldelningskriteriet användbarhet. De senast genomförda upphandlingarna, med avsikt att teckna ramavtal med en (1) ramavtalsleverantör, utvärderades endast på pris.

Användbarhet - ESV la resurser på att säkerställa användbarhet genom att utvärdera "god användarvänlighet" i de fall systemlösningarna skulle nyttjas av en stor mängd medarbetare hos de avropande myndigheterna. I utvärderingarna kontrollerades och bedömdes användbarhet av medarbetare från flera olika myndigheter samt konsulter med expertkompetens. Resultaten viktades mot uppfyllande av bör-krav och ett antal prisparametrar. Användbarhet var ett bra och pålitligt tilldelningskriterium i ramavtalsupphandlingarna. Det mervärde för användbarhet som leverantören fått vid ramavtalsupphandlingen kunde återanvändas vid avrop genom förnyad konkurrensutsättning. Konsekvensen blev dock att en eventuellt under ramavtalsperioden utvecklad och förbättrad användbarhet i en lösning inte beaktades vid avrop.

Pris - Upphandlingarna omfattade ett antal prisparametrar som anpassades efter respektive upphandlingsföremål. Priserna utvärderades vanligtvis med fördefinierade



tjänster och volymer. Avropande myndighet kunde vid avrop komplettera med egna optioner som prissattes separat.

Mervärden - Mervärden var ofta ett resultat av önskemål från referensgrupper gällande specifika funktionella krav. Det mervärde för dessa specifika krav som leverantören fått vid ramavtalsupphandlingen kunde, precis som mervärdet för användbarhet, också återanvändas vid förnyad konkurrensutsättning.

Exempel på krav som kunde ge mervärde:

- Det är möjligt att styra ordningsföljden på de konteringsdimensioner som används.
- Systemadministratör kan ange vilka aviseringar en användare har behörighet att välja mellan.

3.2.4 Priser

Här följer ett antal olika exempel på prisparametrar som användes vid ramavtalsupphandlingarna: Pris per användare, olika användarkategorier (lätt/mellan/full), pris per anställd eller storlek på organisation (kan vara licenskostnad), månadskostnad, optioner för till exempel integrationer och konsulttjänster. I de fall det var aktuellt med förnyad konkurrensutsättning kvarstod anbudspriserna i upphandlingarna som takpriser vilka leverantörerna inte fick överskrida vid avrop. Takpriser, fasta priser samt priser i kontrakt kan indexjusteras så länge det finns giltiga kontrakt.

3.2.5 Statens servicecenter

Representanter från Statens servicecenter ingick i upphandlingsprojekten för *Personalsystem*, *E-handelstjänst*, *Ekonomisystem som tjänst* och *Operatörstjänst kundfaktura*. Där det var möjligt gjordes anpassningar i syfte att förenkla avrop och användning av upphandlade systemlösningar för ett servicecenter.

4 Information om ramavtalen

Information om Kammarkollegiets ramavtal förmedlas på www.avropa.se. Där publiceras bland annat listor över ramavtalsleverantörer och avropsberättigade myndigheter, avtalsdokument, avropsmallar, samt vägledningar med stöd för avropsberättigande myndigheter vid avrop med mera.



5 Offentlig sektors behov

5.1 Inledning

Projektet har genomfört enkäter i syfte att identifiera offentlig sektors behov samt fördjupande intervjuer med representanter från några utvalda organisationer inom offentlig sektor.

5.2 Enkäter till avropsberättigade

För att kartlägga behovet inom offentlig sektor gällande det aktuella ramavtalsområdet samt fånga in och analysera synpunkter på det befintliga ramavtalet har det i förstudien genomförts två enkätundersökningar, en direkt riktad till dem som har avropat från det nya ramavtalet för e-handelstjänst och en till alla avropsberättigade. Nedan sammanfattas resultatet av de båda enkäterna.

Enkät 1

Enkät 1 skickades via e-post direkt till 19 organisationer (myndigheter och kommuner) som avropat på ESV:s ramavtal för *E-handelstjänst 2015*. Den besvarades av 14 organisationer. Syftet var primärt att fånga färsk erfarenheter från avrop av den typ av ramavtal som ESV tidigare upphandlade, det vill säga med långtgående och specifika krav och villkor samt en styrd avrops- och utvärderingsprocess med färdiga mallar med mera.

Sammanfattningsvis visade svaren att

- det var enkelt att avropa från ramavtalet och vid behov skulle de gärna avropa ett administrativt system på samma sätt igen, med samma "utformning" men det fanns önskemål om en större frihet i att utforma specifika krav och villkor, utvärderingsmodell med mera
- det var bra att ramavtalsupphandlingen omfattade konkreta och specifika krav, att de flesta villkor för support, underhåll med mera var klara inför ett avrop, och
- de flesta var positiva till en färdig prismodell med takpriser som inte får överskridas i ett avrop.

Svaren på enkät 1 omfattade sammanfattningsvis följande kommentarer:

- Behoven av administrativa system är likartade men det kan finnas skillnader när det gäller förutsättningar och kapacitet att hantera stora projekt, anpassningar och liknande.
- Det finns mycket att vinna på att det mesta av kraven är genomarbetade och att avtalsvillkor och utvärderingskriterier är fastställda i förväg.
- Det är enkelt för både köpare och säljare när mycket är klart i ett ramavtal.
- Det är bra med en direkt relation till den part som levererar en systemlösning.



- Situationer där befintlig leverantör vinner affären behöver hanteras.
- Administrativa system via ramavtal ger större möjligheter till erfarenhetsutbyten och gemensam uppföljning.

Enkät 2

Enkät 2 riktades till alla potentiella avropsberättigade men besvarades endast av 13 organisationer (elva statliga myndigheter och två kommuner). Syftet med enkät 2 var bland annat att få en förståelse för framtida behov av och fördelar med ramavtal inom området administrativa system jämfört med egna upphandlingar. Observera att det låga antalet enkätsvar innebär att resultatet bör tolkas med stor försiktighet!

Samtliga 13 organisationer hade erfarenhet av att avropa eller upphandla administrativa system. De flesta svarade att de föredrar att själva helt och hållet utforma specifika krav och villkor, utvärderingsmodell med mera när de avropar administrativa system, att detaljerad kravställning kan vara begränsande och att exempelkrav är att föredra. De flesta anger också, kanske lite motstridigt, att det är bra att ramavtal för administrativa system omfattar konkreta och specifika krav och att villkor för support, underhåll med mera till stora delar är klara inför ett avrop.

Alla tyckte det var bra med fastställda pris- och utvärderingsmodeller samt färdiga mallar för avrop. I den följande texten sammanfattas svaren i enkäten avseende fördelar med att avropa administrativa system via ramavtal samt motiv för att myndigheterna att upphandla detta helt och hållet själva.

Fördelar med ramavtal för administrativa system:

- Kravställning av informationssystem kräver oftast specialkompetens så på så sätt är det en fördel om det finns många fördefinierade krav.
- Avrop kräver inte lika mycket egen expertis utan detta är redan utfört av kunniga och inget väsentligt missas.
- Bättre priser.
- Tydliga villkor.
- Viktigt att ta med speciella krav för att vi ska leva upp till de statliga regelverken.
- Ramavtal innebär oftast fördelar i och med att delar av arbetet med konkurrensutsättning, kravställning, prissättning med mera är klart.
- Vi saknar kompetens och resurser då jag är ensam som upphandlare i en liten kommun.
- Administrativt enklare och det är en enklare och snabbare process att avropa från ramavtal än att göra en egen upphandling.

Motiv för att göra egna upphandlingar av administrativa system:

- Behoven är sällan unika men en egen upphandling kan vara det enda alternativet om vi vill ha en enda leverantör.
- Egen upphandling är bättre om det finns behov av speciallösningar och att kunna styra urvalet av funktioner.



- Det är inte säkert att priser och villkor blir bättre bara för att det upphandlas centralt.

Enkäten gav ingen entydig bild av behov och önskemål om nya upphandlingar av administrativa system.

5.3 Dialoger med avropsberättigade myndigheter

Under förstudien har dialoger genomförts med representanter för Botkyrka kommun, Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Nacka kommun och Statens servicecenter. Syftet var att komplettera det låga antalet svar på enkät 2 och att få en djupare förståelse för behoven i området administrativa system. Resultatet av dialogerna var inte entydigt men nedan sammanfattas några kommentarer som kan vara relevanta för förstudien.

- Det vore bra om det fanns ramavtal med möjlighet att avropa konsulttjänster för integrationer, installation och utformning av krav.
- Att ramavtal omfattar krav på att standardiserade format och liknande säkerställs under hela kontraktstiden är positivt.
- Det finns fördelar med att ha ekonomisystem och e-handel i en enda systemlösning.
- Offentliga organisationer har olika behov och det innebär att det är en utmaning att upphandla ramavtal för administrativa system.
- Det kommer att dröja innan vi behöver ett nytt ekonomisystem.
- Det vore bra med ett e-arkiv för all räkenskapsinformation, där kravställningen är klar.

5.4 Dialog med Adda Inköpscentral

Projektet har under förstudiearbetet genomfört några samtal med representanter för Adda Inköpscentral (tidigare SKL Kommentus Inköpscentral). Adda Inköpscentral är ett verksamhetsstöd till offentlig sektor och erbjuder avtal och tjänster inom strategisk försörjning.

Adda Inköpscentral analyserar sina intressenters behov inom området administrativa system och utreder för närvarande om en ramavtalsupphandling för kommuner och regioner inom löne- och personalsystem ska genomföras. Beslut om en ramavtalsupphandling är inte fattat när denna förstudie publiceras.



6 Marknadsundersökning

6.1 Inledning

Projektet har tagit in externt stöd (HerbertNathan & Co) för omvärldsbevakning av marknaden samt haft dialoger med nuvarande ramavtalsleverantörer och potentiella anbudsgivare. Syftet har varit att kartlägga marknadens utbud inom området administrativa system samt fånga in och analysera synpunkter på befintliga ramavtal.

6.2 Leverantörsmöten

6.2.1 Om leverantörsmöten

Projektet har under våren 2021 genomfört 20 digitala leverantörsmöten, varav sex med befintliga ramavtalsleverantörer inom ramavtalen för de administrativa system som överfördes från ESV till Kammarkollegiet. De leverantörer som förstudien har haft en dialog med redovisas i kapitel "Källförteckning".

Varje möte omfattade en timme och utgick från en fast agenda som utgjorde underlag för en dialog utifrån följande frågeställningar:

- Vilka tjänster inom "administrativa system" ingår i er lösning? Vilka alternativ finns för leverans? Var lagras data, hur vill ni helst leverera?
- Vilken prismodell föredrar ni? Vilka varianter finns inom ert område?
- Vad är den tydligaste utvecklingstrender inom ert område?
- Hur ser ni på marknaden offentlig sektor?

Dialogerna kring frågeställningarna sammanfattas nedan.

6.2.2 Sammanfattning av leverantörsmöten

Vilka tjänster inom "administrativa system" ingår i er lösning? Vilka alternativ finns för leverans? Var lagras data, hur vill ni helst leverera?

De leverantörer som intervjuades hade möjlighet att leverera större eller mindre delar av den typen av administrativa system som förstudien fokuserar på.

Flera leverantörer kan erbjuda olika alternativ för drift, det vill säga kunderna har möjlighet att välja mellan lokal installation, driftservice och/eller en lösning som innebär en molntjänst. Vissa tjänster levereras dock enbart med lokal installation och andra enbart med driftservice eller via moln. Några leverantörer angav att de avstår från upphandlingar med krav på lokal installation. Flera poängterade att underhåll och uppgraderingar är



örhört mycket enklare med driftservice eller via moln, då de på det sättet kan ske löpande i stället för vid vissa specifika tillfällen.

Relativt många hade möjlighet att lagra data enbart i Sverige men några signalerade att den typen av krav skulle kunna fördyra leveransen. Datalagring i EU/EES angavs som ett alternativ. Det framkom önskemål om tydligare information om vad som kommer att gälla i fråga om datalagring framöver.

Vilken prismodell föredrar ni? Vilka varianter finns inom ert område?

Leverantörerna beskrev olika typer av prismodeller, till exempel en fast grundavgift som kompletteras med transaktionsbaserade tilläggsvolymmer samt kostnader för support och specifika konsultinsatser. Även om det förekommer modeller med enbart månadsavgifter menade några att det kan vara svårt att uppskatta kostnaden för ett införandeprojekt och att det finns nackdelar med att slå ut den över hela leveransperioden.

Ett generellt önskemål rörande prismodeller i upphandlingar är att de ska vara enkla. Åsikterna gick lite isär rörande om det var bäst med fasta eller transaktionsbaserade priser som på något sätt beräknats på nyttjandet. Flera uttryckte att deras prismodeller lätt kan anpassas till specifika upphandlingar medan andra påpekade att utvecklingen mot molntjänster och mer globala lösningar kan försvåra kundunika upplägg.

Ett önskemål var en ramavtalsmodell där det är möjligt att få betalt för nyutveckling då mycket inom området administrativa system handlar om att uppdatera till följd av nya regelverk.

Vad är den tydligaste utvecklingstrender inom ert område?

Det var inte oväntat att många leverantörer lyfte automatisering, digitalisering och mobilitet som bland de viktigaste utvecklingstrenderna inom området. Kunderna efterfrågar AI och möjligheter till så kallat maskinlärande. Standarder för till exempel elektroniska affärsmeddelanden är redan en självklarhet. Leveransalternativen driftservice och molntjänst som medför att uppdateringar kan ske mer löpande, ökar behovet hos användarna att själva kunna administrera sina lösningar. Det innebär också att gränssnitten behöver vara utformade på ett effektivt och tillgängligt sätt. I största allmänhet har säkerhetsfrågorna en hög prioritet. Inom området upphandlingsverktyg pågår för närvarande en hel del utveckling bland annat med anledning av nya formella krav.

Några menade att den tidigare vertikala synen på upphandling är på väg att förändras, att det inte enbart är ett system som efterfrågas utan även tillhörande tjänster som rör kontroller och liknande. I praktiken innebär det att en leverans kan omfatta flera olika systemlösningar.

En trend som nämndes är att kunderna samverkar i allt större utsträckning med varandra när det gäller administrativa system, till exempel med gemensamma upphandlingar och i vissa fall också med gemensam systemadministration.



Flera leverantörer menade att klassiska integrationer är på väg att ersättas med API och att kundernas fokus på uppföljning och analys av sammanställd information har ökat.

Hur ser ni på marknaden offentlig sektor?

Marknaden är mycket intressant för leverantörerna men några menade att den kan vara svår att komma in på. Krav på referenser från offentlig sektor i Sverige kan minska möjligheterna för nya leverantörer att lämna anbud i upphandlingar.

Åsikterna gick isär när det gäller den bästa utformningen av upphandlingar inom området administrativa system. Generellt menade leverantörerna att kravställningen i de upphandlingar som genomfördes av ESV var alltför omfattande, men att det finns många nackdelar med att det saknas ramverk för leveransen samt med att den i sin helhet utförs av underleverantörer. De dialoger som fördes med leverantörerna indikerade att ramavtalsupphandlingar av administrativa system borde utformas som ett mellanting mellan de tidigare ESV-avtalen och Kammarkollegiets ramavtal inom Programvaror och tjänster.

6.3 Övrigt – Särskilda underleverantörer

ESV:s ramavtal tecknades med leverantörer som står för den huvudsakliga leveransen av administrativa system. Åberopade underleverantörer finns inom följande områden:

- Arkivering av skannade leverantörsfakturor.
- Utskrift och postdistribution av kundfakturor.
- Rekrytering.
- Schemaläggning.
- Konsultverksamhet.
- Utveckling och support.
- Signering av dokument.



7 Omvärldsanalys

Förstudien har varit i kontakt med ett antal myndigheter och organisationer för att identifiera områden och faktorer som kan påverka kommande upphandlingar av administrativa system. I de följande avsnitten sammanfattas några viktigare synpunkter.

7.1.1 Ekonomistyrningsverket (ESV)

ESV har föreskriftsrätt för regelverket för resultatstyrning och finansiell styrning i staten samt ger stöd genom exempelvis utredningar och rådgivning. [Redovisning - Ekonomistyrningsverket \(esv.se\)](#).

Alla myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen ska rapportera myndighetens ekonomiska utfall till statsredovisningen i statens informationssystem Hermes. Hermes är ett gemensamt informationssystem för Regeringskansliet och myndigheterna. Systemet ger stöd i arbetet med statens budget och i uppföljningen av statens ekonomi och verksamhet. [Statens informationssystem Hermes - Ekonomistyrningsverket \(esv.se\)](#)

Statliga myndigheter ska samråda med ESV vid anskaffning eller väsentliga förändringar av redovisningssystem vilka bland annat måste tillgodose av Riksrevisionen specificerade krav på tillgång till data. Innan ett redovisningssystem får tas i bruk ska ESV godkänna att systemet, direkt eller indirekt, ansluts till Hermes.

7.1.2 Riksgälden

Riksgälden upphandlar ramavtal på statens uppdrag för betalningstjänster (banker), korttjänster, resekontotjänster samt förbetalda kort. Enligt 10 § i betalningsförordningen ska myndigheter under regeringen avropa betaltjänster enligt ramavtal som har träffats för statens räkning.

Myndigheterna avropar betaltjänster från ramavtalen och ansvarar för sina in- och utbetalningar. De banker som ingår i ramavtalen förmedlar betalningar till och från myndigheterna enligt gällande ramavtal.

Det är stor förändring på väg inom området som kallas P27 Nordic Payments, vilket är ett nordiskt samarbete för att kunna genomföra gränsöverskridande betalningar i realtid. P27 kommer framöver att märkbart förenkla betalningsflödena och behöver bevakas i nya upphandlingar av administrativa system.

7.1.3 SFTI:s rekommenderade standarder och formella krav

SFTI:s rekommenderade standarder omfattar hela e-handelsflödet, från beställning till fakturering, och bidrar till en helt elektronisk inköpsprocess. De formella kraven på



statliga myndigheter har en följsamhet mot SFTI:s rekommenderade standarder vilket innebär att systemlösningar inom det administrativa området behöver ha motsvarande kapacitet. Statliga myndigheter ska även tillhandahålla leverantörsportaler. Alla upphandlande myndigheter och enheter måste vara registrerade i Peppolnätverket för att kunna ta emot elektroniska fakturor.

7.1.4 Riksarkivet

Riksarkivet arbetar sedan några år tillbaka med så kallade FGS:er. En FGS (förvaltningsgemensam standard) är ett utbytesformat som ska underlätta informationsutbyten och bidra till en ökad interoperabilitet mellan de elektroniska system som används inom den offentliga förvaltningen. En FGS ska möjliggöra att information kan flyttas strukturerat på ett standardiserat sätt under informationens hela livscykel samt bidra till att säkerställa informationens autenticitet genom att all information överförs i samtliga led utan förluster.

Det finns idag några fastställda FGS:er, inom paketstruktur, arkivredovisning, ärendehantering och personal som kan användas vid

- systembyten
- utbyte och publicering av information,
- leverans av information via e-tjänster, till e-arkiv och mellan e-arkiv,
- som krav till upphandling samt
- import och export.

7.2 Öppen källkod och öppna data

Förstudien har uppmärksammat nätverket, Network Open Source And Data (NOSAD, <https://nosad.se/>) och deras webbsida som drivs av Arbetsförmedlingen. Tidigare har förstudier och upphandlingar för Programvaror och tjänster beaktat öppen källkod.

Det har en positiv effekt på samhället att publicera offentliga data. Den ökade transparensen gentemot invånare och företagare samt den ökade tillgången på datakällor som en resurs till innovatörer av varor och tjänster önskvärda ekonomiska och icke-ekonomiska effekter för offentlig sektor, näringsliv och den enskilde medborgaren. En del i EU:s tillväxtstrategier och regeringens ambitioner inom digital innovation är att öka tillgången till offentliga data.

8 Relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd

Här följer ett urval av lagar och förordningar som kan vara relevanta i samband med eventuella upphandlingar av administrativa system:

- Arkivlag (1990:782)
- Arkivförordningen (1991:446)
- Dataskyddsförordningen (GDPR)
- Förordning (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring
- Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte
- Förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster
- Förordning (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning
- Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
- Lag om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling (2018:1277)
- Lag (2019:668) om upphandlingsstatistik
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)



9 Hållbarhet

9.1 Inledning

Med hållbar offentlig upphandling menas att offentlig sektor tillgodoser sitt behov av varor och tjänster på ett sätt som säkerställer den goda affären sett till hela livscykeln. Hänsyn ska inte bara tas till de fördelar som uppstår för organisationen utan även till samhället i sin helhet, samtidigt som anskaffningen görs på ett sätt som minimerar skador på miljön.

Kammarkollegiets målsättning vid upphandling och förvaltning av de statliga ramavtalen är att inom ramen för verksamhetens uppdrag, offentlig sektors behov och lagstiftningens möjligheter, på ett ansvarfullt sätt beakta miljö och social hänsyn. De statliga ramavtalen ska bidra till att offentlig sektor kan möta de mål som satts i den nationella upphandlingsstrategin, Agenda 2030 och de nationella miljömålen.

Förutsättningarna för hållbarhetskrav varierar dock mellan de olika ramavtalsområdena och branscherna. I förstudiearbetet utreds därför vilket behov av hänsyn till de olika hållbarhetsdimensionerna som behöver tas för att möta olika strategiska mål men även de risker som finns inom det specifika ramavtalsområdet.

Av 4 kap. 3 § LOU framgår att en upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, social och arbetsrättslig hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Hållbarhetshänsyn kan tas i alla delar av en upphandling, det vill säga som kvalificeringskrav (till exempel krav på miljöledningssystem), som tekniska krav (till exempel krav på viss märkning eller certifiering), eller som kontraktsvillkor (till exempel arbetsrättsliga villkor).

Av 17 kap. 4 § LOU framgår vilka skyldigheter en upphandlande myndighet har att kräva att leverantören fullgör kontraktet i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Detta gäller i de fall svensk arbetsrätt inte är tillämplig.

Nedan redovisas vilka analyser gällande hållbarhetshänsyn (miljö och sociala krav samt tillgänglighet) som genomförts för det aktuella ramavtalsområdet.

9.2 Miljökrav

Ramavtalsleverantörer inom administrativa system bör kontinuerligt arbeta med att förbättra och ta hänsyn till miljöaspekter för att förebygga och undvika negativ miljöpåverkan. Det handlar om åtgärder för att minska konsumtion och onödig användning av negativt miljöpåverkande resurser som elektricitet, resor, papper och liknande. Projektet har inte identifierat specifika miljökrav att lyfta i förstudierapporten.



9.3 Sociala krav

Med sociala krav avses villkor om lön, semester och arbetstid vilka de arbetstagare som utför uppdraget minst ska tillförsäkras. Beslut om huruvida sociala krav ska ställas i en upphandling, och i så fall vilka, ska förgås av en så kallad behövlighetsbedömning. I denna görs analys av risken för oskäligen arbetsvillkor i den aktuella upphandlingen, samt i förlängningen risken för att konkurrensen snedvrids. Villkoren ska ha en anknytning till det som upphandlas, och vara proportionerliga. Kraven gäller även underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet.

9.3.1 Obligatorisk behövlighetsbedömning

Upphandlande myndighet ska vid direktivstyrda upphandlingar alltid överväga att kräva att ramavtalsleverantören fullgör kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid, som arbetstagare som utför kontrakten minst ska tillförsäkras.

Kammarkollegiet anser att inom branschen som arbetar med så kallade standardsystem och kringtjänster är risken för oskäligen arbetsvillkor mycket låg. Arbetet utförs av kvalificerad personal som är högt efterfrågad och måste erbjudas goda villkor för att rekryteras och behållas. Under förstudien har ingen information eller indikationer av något slag gällande arbetsrättsliga problem inom branschen framkommit.

Kammarkollegiet anser därmed inte att det föreligger risk för oskäligen arbetsvillkor eller att andra omständigheter medför att det är behövt att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor.

9.4 Tillgänglighetskrav

Kammarkollegiet eftersträvar att de varor och tjänster som avropas från de statliga ramavtalen ska vara tillgängliga och användbara för alla, oavsett funktionsförmåga. En bättre funktion och utformning av tjänster i samhället gynnar alla, inte bara personer med funktionsvariationer. Det är en självklarhet att beakta tillgänglighet och användbarhet vid upphandlingar av ramavtal för administrativa system.

9.5 Innovativa lösningar

Regeringen har som mål att Sveriges innovationsförmåga och innovationsklimat ska stärkas. Ökad internationell konkurrenskraft, nya jobb och förnyelse av näringslivet är generella samhällseffekter som man önskar uppnå. Regeringen anser vidare att det är viktigt att stimulera såväl utbud av som efterfrågan på nya innovativa lösningar. Ökade inköp av innovativa varor och tjänster kan stimulera till förnyelsearbete inom offentlig förvaltning. Ett av målen i den Nationella upphandlingsstrategin är en offentlig förvaltning som främjar innovationer och alternativa lösningar.



Inom Kammarkollegiet pågår ett arbete som syftar till att etablera en metodik för att utveckla hanteringen av innovationer inom it-upphandlingar, vilket kan komma att synliggöras i eventuella kommande upphandlingar av administrativa system.



10 Säkerhet och SUA

Verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585) 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 Sveriges 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.

Administrativa system anses ofta ha behov av säkerhetsskydd, framförallt på grund av den information som hanteras i systemen samt den information som importeras och/eller exporteras till andra system. Aggregerad information från statliga myndigheter och/eller offentlig sektor hos en eller få leverantörer kan också i sig kräva säkerhetsskydd.

I förstudien har det framkommit att det föreligger intresse hos myndigheterna att ställa säkerhetskrav på leverantörerna. Därför bör möjlighet finnas att ha med säkerhetsskyddade avtal i de allmänna villkoren för de myndigheter som anser sig ha ett sådant behov.



11 Dataskydd

Dataskyddsförordningen (GDPR, The General Data Protection Regulation) gäller i hela EU och har till syfte att skapa en enhetlig och likvärdig nivå för skyddet av personuppgifter så att det fria flödet av uppgifter inom Europa inte hindras.

Utifrån vad som framkommit under förstudien är utgångspunkten att ramavtalsleverantörer huvudsakligen kommer att behandla personuppgifter såsom personuppgiftsbiträden. Det innebär att personuppgiftsbiträdesavtal kan komma att behöva tecknas vid anskaffning från ramavtal enligt föreslagen indelning. Detta innebär att personuppgiftsbiträdesavtal samt även kravställning enligt dataskyddsförordningen ska beaktas i kommande ramavtalsupphandlingar.



12 E-handel

Avropande myndigheter och enheter samt deras leverantörer av varor och tjänster behöver kunna uppfylla de krav på e-faktura och elektroniska beställningar som finns i lagar, förordningar och föreskrifter. Kraven framgår i huvudsak av förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, 21f § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring, lagen om e-faktura vid offentlig upphandling (2018:1277) samt aktuella föreskrifter. Målsättningen är att de leverantörer som tecknar statliga ramavtal med Kammarkollegiet ska medverka till att avropande myndigheter kan tillämpa e-handel och därmed leva upp till de formella kraven.

Förutom lagkravet på e-faktura enligt europeisk standard och grundläggande krav på att kunna ta emot elektronisk order och skicka ordersvar bör leverantörer inom området administrativa system ha kompetens för att skicka korrekta referenser vid periodisk fakturering. Standardiserade affärsmeddelanden bör kunna skickas och tas emot via Peppolnätverket.



13 Utvecklingsområden och förändringsbehov

Nedan följer en kort sammanfattning av områden som kan behöva säkerställas eller utvecklas vid kommande upphandlingar av administrativa system.

Det kan vara resurskrävande att byta ut en större systemlösning inom det administrativa området. Ett administrativt system används ofta av många och omfattar vanligen helt elektronisk räkenskapsinformation och behandlingshistorik som behöver sparas i enligt med lagar och regler. Förutom de resurser som krävs i samband med bytet är det ofta nödvändigt med migrering av data, det vill säga överföring av data från gammal till ny lösning eller till ett separat digitalt arkiv. Ett systembyte kan också omfatta uppsättning av nya integrationer samt utbildningsinsatser i organisationen. Därutöver kan det finnas behov av en översyn av ekonomimodell, processer och rutiner så att den nya lösningen kan automatisera och effektivisera på bästa sätt. Sammanfattningsvis är ett systembyte i många fall investering som det kan finnas skäl att utnyttja under längre tid. I en ramavtalsupphandling av ett administrativt system kan det vara viktigt att säkerställa att

- teknisk utveckling och ny funktionalitet löpande kan tillföras system utan att den avropande myndigheten bryter mot lagen om offentlig upphandling,
- kontrakt kan förlängas motsvarande en rimlig avskrivningstid av investeringen i systembytet,
- det finns krav och villkor kring migrering, eventuellt också ett kompletterande ramavtal med ett digitalt arkiv,
- kompletterande ramavtal omfattar möjlighet till konsultstöd vid avrop, integrationer och migrering samt internt förändringsarbete som syftar till att uppnå effektivisering med ett nytt system.

Leverantörsdialogerna har indikerat att administrativa system i allt större utsträckning tillhandahålls som en tjänst i stället för så kallade licenser till olika typer av moduler och funktioner. Det innebär att driften av tjänsten sköts av systemleverantören som underhåller och uppgraderar i en gemensam process för alla kunder. Ny funktionalitet läggs till med allt kortare intervaller och blir automatiskt tillgänglig för användarna, förutom i de fall det krävs en särskild konfiguration för att kunna nyttja den. Som en konsekvens av att utvecklingen går mot en ökad så kallad självadministration i systemen, det vill säga att behovet av externa konsultinsatser för tillämpningen minskar prioriteras gränssnitt och användbarhet allt mer. I en ramavtalsupphandling av ett administrativt system kan det därför vara viktigt att säkerställa att

- formerna kring uppgradering och underhåll är tydliga
- självadministrationen är väl utvecklad, och att
- lösningen har en hög grad av tillgänglighet och användbarhet.



Säkerhetsfrågan finns högt på agendan både för avropande myndigheter och leverantörer. Leverantörerna vill anpassa sig men önskar att få tydliga besked om vad som gäller. Kunder med höga säkerhetskrav kan i vissa fall begära lokala installationer av programvaran, vilket några leverantörer inte kan tillgodose i dag. I en ramavtalsupphandling av ett administrativt system kan det vara viktigt att säkerställa att

- kraven på säkerhet och lagring av information är avstämd med aktuell lagstiftning och avropande myndigheters behov samt marknadens möjligheter.

Leveransmodellen i form av tjänst innebär att leverantörerna ofta föredrar transaktionsbaserade betalningsmodeller eller modeller som bygger på antalet användare. Implementering samt särskilda utbildnings- och konsultinsatser faktureras vanligtvis separat. I en ramavtalsupphandling av ett administrativt system kan det vara viktigt att säkerställa att

- betalningsmodellen inte avviker i alltför hög utsträckning mot det som vanligen tillämpas för den aktuella typen av lösning.

Såväl avropande myndigheter som leverantörer ser fördelar med ett till vissa delar reglerat ramverk i ett ramavtal, men däremot det är inte bra med alltför långtgående krav. Det finns alltid organisationsberoende behov och obligatoriska krav som tillämpas i mindre utsträckning, dessa kan bli både kostnadsdrivande och konkurrenshämmande. I en ramavtalsupphandling av ett administrativt system kan det vara viktigt att säkerställa att

- krav och villkor fokuseras på delar som kräver särskild kompetens vid upphandling och förvaltning och/eller är viktiga för flertalet avropande myndigheter.



14 Slutsatser

14.1 Sammanfattning av underlag för rekommendationer

Syftet med förstudien har varit att samla information och kunskap om pågående utveckling som gäller ramavtal inom området administrativa system samt om vilka behov som avropsberättigade organisationer har. Resultatet ska ge underlag för rekommendationer om nya upphandlingar.

Projektet har haft dialoger med 20 leverantörer av administrativa system och ett (1) marknadsundersökningsföretag vilket har gett kunskaper om marknaden och den pågående utvecklingen. Däremot har den låga svarsfrekvensen vid en enkät som riktades direkt till statliga myndigheter, kommuner och regioner inte kunnat ge en fullständig bild av avropsberättigades behov. Underlaget för förstudiens slutsatser utgörs därför även av en relativt omfattande omvärldsbevakning, Förstudierapporten beskriver också bakgrund till ESV-avtalen, vilket kan utgöra underlag till såväl upphandlingsstrategin som kommande upphandlingsdokument. I de följande avsnitten redovisas några slutsatser som förstudien har dragit och slutligen ges rekommendationer som gäller fortsatta upphandlingar.

14.2 Områden för gemensamma krav och villkor

Förstudien har identifierat följande områden som är gemensamma för många avropsberättigade, där det skulle kunna vara värdefullt för dem att utforma tydliga krav och villkor i ramavtalsupphandlingar av administrativa system:

- Accesspunkt i Peppolnätverket inklusive återkoppling till avropande myndigheter vid avvikelser i meddelandehantering.
- Anpassningar till de kollektivavtal, pensionsavtal och dylikt som är aktuella för avropsberättigade myndigheter.
- Framtidssäkring kopplad till befintliga och nya lagar, föreskrifter, förvaltningsgemensamma standarder (FGS:er) och motsvarande
- Följsamhet till Riksgäldens ramavtal för betaltjänster.
- Följsamhet till SFTI:s rekommenderade standarder.
- Gränssnitt för självadministration.
- Hantering av inkommande och utgående handlingar, särskilt där det förekommer konvertering av meddelanden.
- Hantering av personuppgifter.
- Integrationer och API.
- Informationsuttag enligt lagar och föreskrifter, till exempel statistikuttag från upphandlingsverktyg.
- Införandeprojekt.
- Integrationer, till exempel med statsredovisningssystemet Hermes.
- Koppling till Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster.



- Lagring, arkivering och gallring av information, till exempel räkenskapsinformation, behandlingshistorik, attester och personuppgifter.
- Loggning av aktiviteter, till exempel tilldelning av behörigheter.
- Migrering av data.
- Säkerhet samt lagring avseende hantering av information som sammantaget gäller många myndigheter.
- Tillgänglighet och användbarhet.
- Utveckling.
- Underhåll och support.
- Visualisering och arkivering av elektroniska attester.

14.3 Krav på stöd från ramavtalsförvaltningen

Eventuella upphandlingar av administrativa system som i någon grad liknar de upphandlingar som ESV med tydliga upphandlingsföremål kräver förutom aktiva referensgrupper och specialistkompetens även stöd från ramavtalsförvaltningen.

14.4 Samspel med leverantörsmarknaden

För att öka möjligheten till konkurrens bör ett eventuellt upphandlingsprojekt överväga att skicka underlagen på extern remiss innan de annonseras.



15 Rekommendationer

Förstudieprojektet har tillsammans med projektet för förstudien för Programvaror och tjänster säkerställt att angivna rekommendationer tillgodoser behoven av ramavtal inom det administrativa området under de närmaste åren.

Förstudien rekommenderar styrgruppen att fatta följande beslut:

1. Kammarkollegiet initierar en upphandling av operatörstjänst som omfattar elektronisk meddelandehantering för såväl inköps- som kundfaktureringsprocesserna samt leverantörsportal och skanning av pappersfakturer.
2. De kommande upphandlingarna av *Programvarulösningar* och *Licensförsörjning* omfattar precis som tidigare en generell möjlighet att avropa system samt fortsatt drift och underhåll av befintliga systemlicenser.
3. I början av 2023, när giltighetstiden för *Ekonomisystem som tjänst*, *E-handelstjänst* samt *Programvarulösningar* och *Licensförsörjning* har gått ut, utreds aktuell status för befintliga kontrakt, myndigheternas anslutning till Statens servicecenter samt eventuella behov av specifika ramavtal inom administrativa system. Därefter fattas beslut om eventuell upphandling eller upphandlingar som riktas till leverantörer som svarar för leveransen samt beaktar myndighetsgemensamma krav inom aktuella områden.



16 Källförteckning

16.1 Förstudien Programvaror och tjänster

Länk till förstudien för Programvaror och tjänster

16.2 Möten med myndigheter/organisationer

Projektgruppen har haft dialoger med nedanstående myndigheter/organisationer.

- Botkyrka kommun
- Finansinspektionen
- Arbetsförmedlingen
- Nacka kommun
- Statens servicecenter

16.3 Dialoger med leverantörer

Projektgruppen har under våren 2021 genomfört dialoger med nedanstående leverantörer.

Visma Enterprise AB	CogiDocs AB
OpusCapita	CGI Sverige AB (Raindance)
Visma Proceedo AB	Primona
CGI Sverige AB (Heroma)	Qvalia
Unit4	Xledger
Hypergene AB	TietoEvry (Public 360)
HRM Software AB	Trimma
TietoEvry (Primula)	Hogia
eBuilder	e-Avrop
SAP Svenska AB	Mercell Commerce AB



16.4 Enkäter

16.4.1 ENKÄT 1 - till specifika myndigheter och organisationer som nyligen avropat på ramavtalet E-handelstjänst 2015

Enkäten skickades via e-post till kontaktpersoner hos de myndigheter/organisationer som har avropat från ramavtalet för e-handelstjänst. Enkäten skickades till 19 mottagare och resulterade i 14 svar. Enkäten var öppen under ett par veckor i oktober 2020.

16.4.2 ENKÄT 2 – om ramavtalsupphandlingar av administrativa system

Enkäten, som var en helt öppen enkät, publicerades på avropa.se i början av november 2020 och fanns tillgänglig där under cirka fem veckor. Enkäten besvarades av 13 organisationer.

16.5 Referenslitteratur och andra källor

<https://avropa.se/>

<https://upphandlingsmyndigheten.se>

<https://www.digg.se/>

<https://www.adda.se/>

<https://riksarkivet.se/intro-fgs>

<https://www.riksgalden.se/sv/>

<https://www.esv.se/>

<https://www.statenssc.se/>

Beställda rapporter från HerbertNathan & Co: ERP Systems in Sweden (2020) samt Ekonomi- Löne- och HR-system för Sveriges kommuner och regioner (2020)