

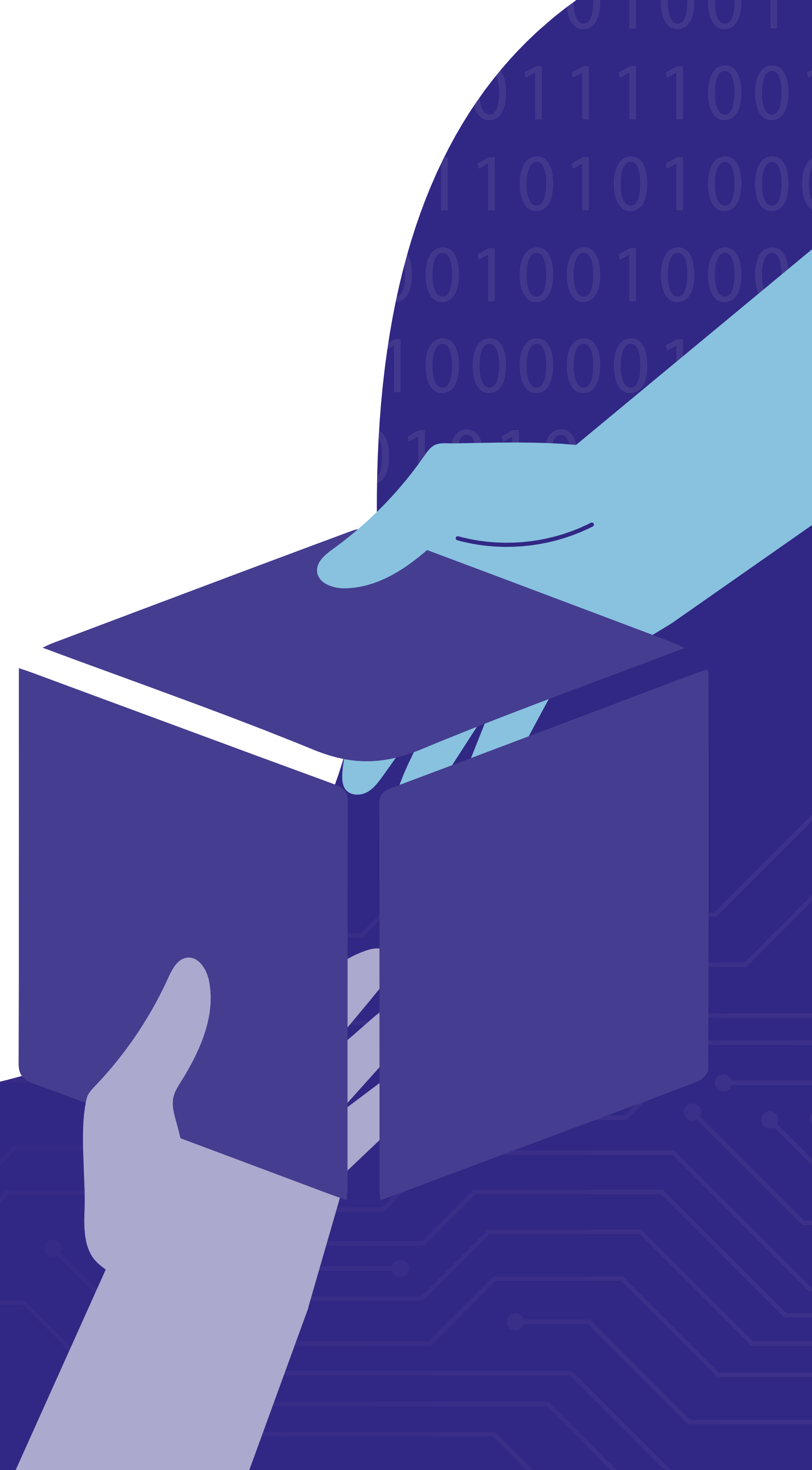
Vägen till verkningsfulla IKT-upphandlingar

Handbok för upphandlande enheter
och anbudsgivare



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

KUNTA
LIITTO | Kommun-
förbundet



Inledning	3
Vägen till verkningsfulla upphandlingar	5
1. Klargör målen.....	8
2. Utnyttja de möjligheter som marknadsdialog erbjuder ...	12
3. Beskriv miljön för föremålet för upphandling	17
4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna.....	21
5. Led hela processen	28
Slutord.....	34
Ordlista.....	38



Inledning

I Finland görs årligen offentliga IKT-upphandlingar som är värda miljarder, och det belopp som används till dem kommer inte att minska heller i framtiden allteftersom digitaliseringen utvecklas allt snabbare. Samtidigt ökar även IKT-branschens andel av Finlands bruttonationalprodukt och export ständigt. Därmed är det inte obetydligt hur IKT-upphandlingar genomförs, vare sig det är fråga om en upphandling som genomförs av en privat aktör eller en offentlig upphandlande enhet.

Det har diskuterats mycket i medier de senaste åren hur IKT-upphandlingar sällan följer sin tidsplan och budget eller uppnår sina mål. När det ofta förekommer utmaningar

som gäller framgångsrika IKT-upphandlingar i den privata sektorn, är det uppenbart att branschen på grund av lagen om offentlig upphandling är ännu mer utmanande för den offentliga sektorn.

Det finns många frågor: Kan de upphandlande enheterna skaffa de lösningar som är de bästa med tanke på deras målsättningar, och kan leverantörernas erbjuda sådana? Möjliggör de definitioner och krav som gäller upphandlingen anbudsgivarna genuint lika möjligheter att delta i anbudsförandet? Säkerställs det att de mål i lagen om offentlig upphandling, enligt vilka upphandlingen ska genomföras ekonomiskt, högkvalitativt och systematiskt, hållbart och så att befintliga konkurrensförhållanden utnyttjas, uppnås? Eller möjliggörs utvecklingen av IKT-branschen och tjänster samt uppkomsten av nya innovativa lösningar genom offentliga IKT-tjänster?

I åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling, som genomfördes i samarbete mellan finansministeriet och Kommunförbundet, utarbetades Finlands första nationella

strategi för offentlig upphandling. Centralt i arbetet för att genomföra strategin som gavs ut 2020 är att fungerande produkter och tjänster av hög kvalitet ska upphandlas på ett sådant sätt att samtliga parter är involverade i processen och marknaden är livskraftig. Detta förutsätter bland annat att de upphandlande enheterna har tillräckliga förutsättningar och kunskaper för att utnyttja marknaden. Offentliga upphandlingar ska vara attraktiva med tanke på olika anbudsgivare och lösningsmodeller, och lösningarna ska skaffas utifrån behoven och genom att inkludera och lyssna på slutanvändaren.

I åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling inleddes i oktober 2022 ett samarbetsprojekt för att främja fungerande IKT-upphandlingar av hög kvalitet. Projektet är öppet för alla som arbetar i branschen. Dess mål är att sammanföra olika parter och skapa en ny interaktionskultur i branschen. I arbetet deltog cirka 200 experter, konsulter, forskare och representanter för organisationer från upphandlande enheter och leverantörer som arbetar med temat.

Anvisningarna är riktade till upphandlingar av IKT-tjänster och -programvara, men de lämpar sig likaväl för nästan vilka som helst IKT-upphandlingar.

Målet var att genom inkludering identifiera utmaningar i anknytning till IKT-upphandlingar och lyfta fram god praxis i branschen. Temat bearbetades med hjälp av olika former av datainsamling och samarbete, såsom enkäter, verkstäder och tematiserat webbarbete. Enligt en offentlig enkät, som togs fram i samband med att arbetet med handboken inleddes, är de största utmaningarna för IKT-upphandlingar:

1. motstridiga krav i anbudsbegäran
2. olämplig upphandlingsprocess
3. alltför omfattande upphandlingshelheter
4. upphandlande enheters svaga kännedom om marknaden
5. otillräcklig dialog med leverantörerna under upphandlingsprocessen.

IKT-upphandlingarna är alldeles för ofta oändamålsenligt omfattande, diffusa, svårledda och gigantiska projekt som jäser över kanterna, och ofta står kraven och avtalsvillkoren

i strid med marknadsutbudet eller den upphandlande enhetens verkliga behov. Sådana upphandlingar är inte intressanta för leverantörerna, varvid man inte lyckas åstadkomma en genuin konkurrenssituation och marknadsutveckling. Alltför omfattande upphandlingshelheter anses på många sätt bli dyra för den upphandlande enheten, bland annat på grund av högre anbudspriser och det beroende av leverantörer som uppstår på grund av detta.

I det gemensamma arbetet betonades en stark gemensam vilja att lyfta fram praxis som kan bidra till högklassiga upphandlingar som möter den upphandlande enhetens mål och behov och som är rättvisa och värdeskapande för upphandlingens alla parter. Denna handbok är resultatet av samarbetet. I handboken samlades i samarbete anvisningar som utgår från identifierad god praxis och som personer som genomför IKT-upphandlingar och som deltar i upphandlingar kan använda som stöd för sitt arbete. I anvisningarna beaktas såväl de upphandlande enheternas som leverantörernas perspektiv.

Vägen till verkningsfulla upphandlingar

I handboken presenteras en verksamhetsmodell för IKT-upphandlingar som utgår från en verksamhetsmodell för smidig utveckling. Även om man vanligtvis tänker att smidig utveckling anknyter till genomförandet av en kundspecifik lösning som är föremålet för upphandling, kan dess principer också tillämpas på genomförandet av upphandlingsprocessen.



Vägen till verkningsfulla upphandlingar



Figur 1: Vägen till verkningsfulla upphandlingar

En smidig verksamhetsmodell för IKT-upphandlingar betyder att syftet är att minimera risker medan upphandlingen pågår genom att dela upp processen i olika faser, dvs. iterationer. I början av varje iteration fastställs mål, dvs. vad man vill åstadkomma i varje fas. I slutet av iterationen däremot utvärderas hur fasen har genomförts, prioriteras följande uppgifter samt fattas beslut om innehållet i följande iteration. I upphandlingsprocessen innebär smidighet uttryckligen att processändringar ska vara möjliga, om kundens behov, effektiviteten eller marknaden förutsätter detta.

I upphandlingsvägen i figur 1 åskådliggörs en smidig verksamhetsmodell för IKT-upphandlingar. Man har identifierat fyra vändpunkter i upphandlingsprocessen, tre innan anbudsbegäran publiceras och en därefter. Det rekommenderas att den upphandlande enheten stannar upp, analyserar situationer samt vid behov byter riktning vid varje vändpunkt.

Upphandlingsvägens första vändpunkt är fastställande av effektivitetsmål vanligen cirka nio månader före den planerade tidpunkten för publicering av anbudsbegäran.

I effektivitetsmålet ska man konkretisera vad man vill åstadkomma med IKT-upphandlingen, och därför är förmågan att prioritera den viktigaste förmågan för ledaren av IKT-upphandlingar. I projektets inledningsfas ska man identifiera och kunna prioritera projektets mest centrala effektivitetsmål. Denna fas behandlas närmare i kapitel **1. Klargör målen.**

Vägen till verkningsfulla upphandlingar



Den andra vändpunkten längs upphandlingsvägen är förståelse av leverantörsmarknadens potential cirka sex månader innan anbudsbegäran publiceras. I denna fas har målen för upphandlingen klargjorts och beslutats, och de mest centrala kraven har identifierats. Man ska reservera mycket tid för marknadsdialog och marknadskännedom. Den upphandlande enheten ska utreda till vilken del marknaden har förmågan att möta de identifierade målen och behoven. I praktiken innebär detta analys av det nuvarande teknik- och kompetensläget samt deras förutspådda utveckling. Denna fas behandlas närmare i kapitel **2. Utnyttja de möjligheter som marknadsdialog erbjuder.**

Den tredje vändpunkten, avgränsning av det föremål som ska upphandlas och indelning av det i faser, sker cirka tre månader innan anbudsbegäran publiceras. I denna fas diskuteras och avgränsas föremålet för upphandling noggrant så att det svarar optimalt mot effektivitetsmålet, men också är realistiskt i förhållande till förmågan på marknaden. Med tanke på kostnader och riskhantering är det viktigt att säkerställa att beskrivningen av föremålet för upphandling möjliggör verklig konkurrens samt tillhandahållandet av bästa möjliga förmåga. Det är enklast att säkerställa konkurrens när man lägger fokus på målen och inte använder för mycket tid till att utarbeta detaljerade och eventuellt motstridiga listor över krav. Denna fas behandlas närmare

i kapitel **3. Beskriv föremålets miljö** ja **4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna.**

Upphandlingsvägens fjärde och sista vändpunkt kommer efter valet av leverantör. Då ska den upphandlande enheten, leverantören och andra intressentgrupper stanna upp för att fastställa en verksamhetsmodell för smidigt partnerskap som gäller under avtalsperioden. Denna fas behandlas närmare i kapitel **5. Led hela processen.**

I följande kapitel dyker vi närmare in i frågor som identifierats som centrala och placerar dem längs vägen till verkningsfulla IKT-upphandlingar.

1. Klargör målen

Upphandling av en IKT-lösning innebär sällan helt och hållet upphandling av teknik eller en applikation. Däremot är den ofta del av en större helhet för utveckling av verksamhet och utnyttjande av de möjligheter som den digitalisering som stöder detta erbjuder. Det uppstår ingen effektivitet om de upphandlande enheterna inte har en tydlig bild av vad man vill åstadkomma genom att utnyttja möjligheterna med IKT och varför.

1. Klargör målen



Figur 2: Vägen till verkningsfulla upphandlingar, den första vändpunkten: effektivitetsmål.

Mot lyckat samarbete genom tydliga mål

En lyckad upphandling utgår från de mål som fastställs för den och som svarar på frågan: varför görs denna upphandling? Målet kan till exempel vara att minska arbete med hjälp av automatisering, ökning av medborgarnas delaktighet i tjänster som gäller dem själva eller ersättning av flera applikationer som befinner sig i slutet av sin livscykel med en ändamålsenligare lösning samt ökning av kostnadseffektiviteten genom dessa.

För att målen ska kunna uppnås ska målen och deras konkreta effekter, dvs. effektiviteten, först identifieras och formuleras ur olika intressentgruppers perspektiv. Målen ska vara sådana att alla intressentgrupper kan förbinda sig till dem. Mål som beskrivs tydligt och begripligt är till hjälp för såväl den upphandlande enheten som potentiella leverantörskandidater och den valda partnern. Därmed kan den upphandlande enheten definiera och leverantören erbjuda och utveckla den bästa möjliga lösningen eller lösningsmodellen.

Målen ska gås igenom flera gånger och itereras. De ska granskas ur olika perspektiv och prioriteras, tills man kan fatta beslut om de viktigaste effektivitetsmålen.

Frågor som stöder fastställandet av mål är bland annat

- Vilka är affärsmålen och vem ansvarar för dem?
- Vilka är de resultat och effekter som man vill uppnå?
- Vilka utmaningar vill man lösa och vad är det goda som man vill behålla?
- Vilken och vems verksamhet stöds och hur?
- Hur mäts och uppföljs uppnåendet av målen?
- Vilka mål och avgränsningar har den upphandlande enheten för teknik- och applikationsarkitekturnivån (övergripande arkitektur)?
- Vilka är de strategiska målen för upphandlingsverksamheten (till exempel sysselsättning

genom upphandlingar, miljökriterier, lönsamhet, riskhantering)?

- Vilka samhällliga mål vill man främja (till exempel förbättring av den nationella tillgången till rehabiliteringstjänster med hjälp av digitalisering)

Fastställandet av effektivitetsmålen är förutsättningen för att man i upphandlingsprocessen kan fokusera på de lösningsmodeller som allra bäst möter den upphandlande enhetens behov och på de leverantörer som har möjligheten att producera de önskade effekterna. I figur 2 beskrivs upphandlingsprocessens första vändpunkt, där man vid förberedelse av upphandlingen ska stanna upp för att analysera upphandlingens mål. Det är bra att reservera mycket tid för analysen, eftersom begripliga och mätbara effektivitetsmål inte uppstår i ett ögonblick. Det centrala är förmågan att prioritera.

Bekanta dig med följande:

- [JHS 171 ICT-palvelujen kehittäminen: Kehittämiskohteiden tunnistaminen](#). Metoder för identifiering av utvecklingsområden vid utveckling av IKT-tjänster (på finska).
- [JHS 172 ICT-palvelujen kehittäminen: Esiselvitys](#). Processen för genomförande av den offentliga förvaltningens förhandsutredningsmetod enligt faser och anvisningar som gäller faserna (på finska).
- [Upphandlingslots \(Hankintaluotsi\)](#): Verktyg för strategisk planering av upphandlingar (på finska).

Upphandlande enhet – kom ihåg följande!



Beakta både externa och interna faktorer då effektivitet fastställs: vad vill och kan man åstadkomma?

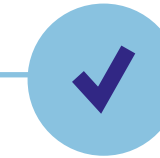


Var aktiv i nätverk utanför din organisation. Ta reda på vilka mål andra upphandlande enheter har uppnått då de har skaffat en lösning som möter din organisations behov.

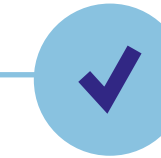


Observera vid fastställandet av målen den upphandlande enhetens interna aktörers förväntningar och behov. Utnyttja till exempel metoder inom tjänstedesign för att formulera en gemensam uppfattning och mål.

Anbudsgivare – kom ihåg följande!



Be av den upphandlande enheten om möjlighet att föra dialog. Ge konkreta exempel på vilken slags effektivitet din organisations lösningsmodell har producerat för andra kunder samt vilka medel lösningsmodellen möjliggör för mätning av och rapportering om effektivitet.



Hjälp den upphandlande enheten att precisera sina behov och mål genom frågor och exempel.

The background features a dark blue gradient with stylized illustrations of two people. On the left, a person with short dark hair is shown in profile, looking towards the right. On the right, a person with long dark hair is shown in profile, looking towards the left. Both figures have their hands raised in a gesture of discussion or agreement. Several light blue speech bubbles are scattered around them, indicating an active conversation. The overall style is clean and modern, using flat colors and simple shapes.

2. Utnyttja de möjligheter som marknadsdialog erbjuder

En lyckad IKT-upphandling förutsätter en aktiv och mångsidig dialog som leds av den upphandlande enheten med företag på marknaden. Marknadsdialog är ett informellt sätt att lyfta fram den upphandlande enhetens behov, samla information om lösningar och lösningsmodeller på marknaden samt att bearbeta innehållet i anbudsbegäran så att det blir så begripligt och förnuftigt som möjligt i interaktion med leverantörer.

2. Utnyttja de möjligheter som marknadssdialog erbjuder



Figur 3: Vägen till verkingsfulla upphandlingar, den andra vändpunkten: förståelse av leverantörsmarknaden.

De bästa förmågorna till nyttoanvändning genom dialog

Dialog kan genomföras på många olika sätt, till exempel som informationsmöten som är öppna för alla eller avgränsade, skriftliga begäranden om kommentarer, informationsbegäranden eller bilaterala diskussioner. Leverantörer kan bjudas in till dialog till exempel genom att ge ut förhandsanmälningar.

Med hjälp av marknadssdialog får den upphandlande enheten av marknadsaktörer mångsidig information till exempel om olika lösningar och deras egenskaper samt alternativa lösningsmodeller. Dessutom kan information samlas om leverantörer och deras leveransförmåga, kostnader för olika alternativ och prissättningsmodeller samt avtalsvillkor och leveranspraxis i anknypning till föremålet för upphandling.

”Om materialet för anbudsbegäran konstateras vara för otydligt eller om avtalsvillkoren inte i tillräcklig omfattning svarar mot de allmänna avtalsvillkoren, måste anbudsgivarna beakta många risker i sin prissättning eller fatta beslutet om att dra sig tillbaka från upphandlingen, varvid den upphandlande enheten inte får tillräckligt med jämförbara anbud. Därför är det viktigt att bekanta sig med lösningar som leverantörerna erbjuder och de leveransvillkor som gäller dem samt att jämföra den upphandlande enhetens tankar med dem.”

Upphandlande enheters och anbudsgivares kommentarer om verkstaden

2. Utnyttja de möjligheter som marknadsdialog erbjuder

Aktuell information hjälper den upphandlande enheten att granska hur realistiska de tekniska och funktionella krav som gäller upphandlingen är, såväl med tanke på de egna behoven och målen som ur anbudsgivarnas perspektiv. Dessutom bidrar dialog till att definiera den mest ändamålsenliga upphandlingshelheten och diskutera det lämpligaste upphandlingsförfarandet. Med hjälp av marknadsdialog får den upphandlande enheten värdefull information för beräkning av ett så korrekt uppskattat värde för upphandlingen som möjligt.

Leverantörerna däremot får värdefull information om och förståelse av den upphandlande enhetens mål, behov, verksamhetsmiljö och riktlinjer samt motivering. Dessutom har leverantörerna tillfället att kommentera de krav och villkor som den upphandlande enheten har fastställt samt att berätta om den tekniska utvecklingen, med vilken lösnings-, leverans- och avtalsmodell den upphandlande enhetens behov allra bäst kan lösas samt vilka faktorer som eventuellt försämrar leverantörernas intresse att delta i upphandlingsförfarandet.

IKT-lösningar samt deras leverans- och avtalspraxis utvecklas snabbt. Även om marknadsdialog ofta uppfattas som en uppgift som ska genomföras i upphandlingens förberedelsefas, bör dialog med leverantörer upprätthållas också när det inte finns några akuta upphandlingsbehov. Den upphandlande enhetens olika experter gör klokt i att upprätthålla nätverk både inuti organisationen och med andra offentliga organisationer, vilket möjliggör upprätthållande av aktuell information och kompetens som gäller till exempel upphandlingspraxis samt verksamhets- och lösningsmodeller. I bästa fall kan man genom samarbete

mellan upphandlande enheter harmonisera de krav och dokumentstrukturer som gäller upphandlingen, vilket åter kan minska det arbete som krävs av anbudsgivare för att lämna ett anbud och därmed göra det mer attraktivt att delta i upphandlingsförfarandet.

I figur 3 beskrivs upphandlingsprocessens andra vändpunkt, där den upphandlande enheten senast ska stanna upp för att utreda marknadsleverantörernas förmåga att svara mot de fastställda målen och behoven. Det är bra att reservera mycket tid för dialogen, i fråga om omfattande upphandlingar till och med flera månader. Den upphandlande enheten gör klokt i att vara nyfiken och reflektera över olika teknikers, lösningsmodellers och leverantörers möjligheter att möta upphandlingens behov.

Under marknadsdialogen är antalet ärenden och frågor som ska utredas ofta stort. Därför förutsätter en lyckad dialog tillräckligt med tid och fokus av både den upphandlande enheten och leverantören, men även kunskaper om upphandlingsförfaranden, juridik, processer, IKT och tillvägagångssätten för tjänstehantering under avtalsperioden. Det kan vara klokt att dela upp dialogen i flera kortare tematiserade diskussioner, i vilka parternas bästa experter i de frågor som för närvarande behandlas deltar. Det finns anledning att på förhand göra upp en agenda för diskussionerna, så att det är klart för parterna vilka som diskuterar, vilken information som behandlas och varför. Den upphandlande enheten ska leda dialogen, för att parternas tids- och resursanvändning ska vara förnuftigt.

Bekanta dig med följande:

- Rådgivningsenheten för offentlig upphandling: [Markkinakartoitus](#). *Opas markkinavuoropuhelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen* (på finska).
- Motiva: [Hankkijan viestintäopas](#). *Vinkkejä hankinnan suunnitteluvaiheen viestintään* (på finska).
- Edilex, Mäkelä Eeva-Riitta (2011): [Tekninen dialogi – ratkaisu moneen ongelmaan julkishallinnossa?](#) (på finska)

Upphandlande enhet – kom ihåg följande!



Fastställ målen så att man i upphandlingsprocessen kan fokusera på de lösningsmodeller som allra bäst möter den upphandlande enhetens behov och på de leverantörer som har möjligheten att producera de önskade effekterna.



För en aktiv dialog med leverantörer i olika faser av förberedelserna, och använd olika sätt att föra dialog.



Inkludera experter inom IKT, upphandling och juridik inom verksamheten i marknadssdialogen.



Dela upp dialogen i delar enligt tema och iterera vid behov.



Berätta öppet om kommande upphandlingar, deras preliminära tidsplaner samt ömsesidigt beroende mellan upphandlingar och den övriga utvecklingen.



Fäst särskild vikt vid leverantörernas lösnings- och affärsmodeller samt eventuella globala standarvtalsvillkor som leverantörerna inte kan göra avkall på kundspecifikt.



Kom ihåg de anvisningar och specialvillkor som lagen om offentlig upphandling ställer för genomförandet av marknadskartläggning.



Svara på feedback som fås av marknadssdialogens leverantörer.

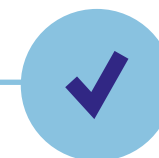
Leverantör – kom ihåg följande!



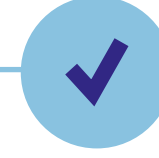
I bästa fall är marknadssdialog en dialog med många faser.



Använd tillräckligt med tid och kompetens för att delta i dialogen.



Erbjud förslag till lösningar med tanke på de perspektiv som den upphandlande enheten framför.



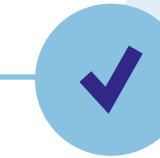
Hjälp den upphandlande enheten att tydliggöra målen, behoven, beskrivningarna och kriterierna med hjälp av frågor och exempel.



Svara ärligt på de frågor som den upphandlande enheten ställer.



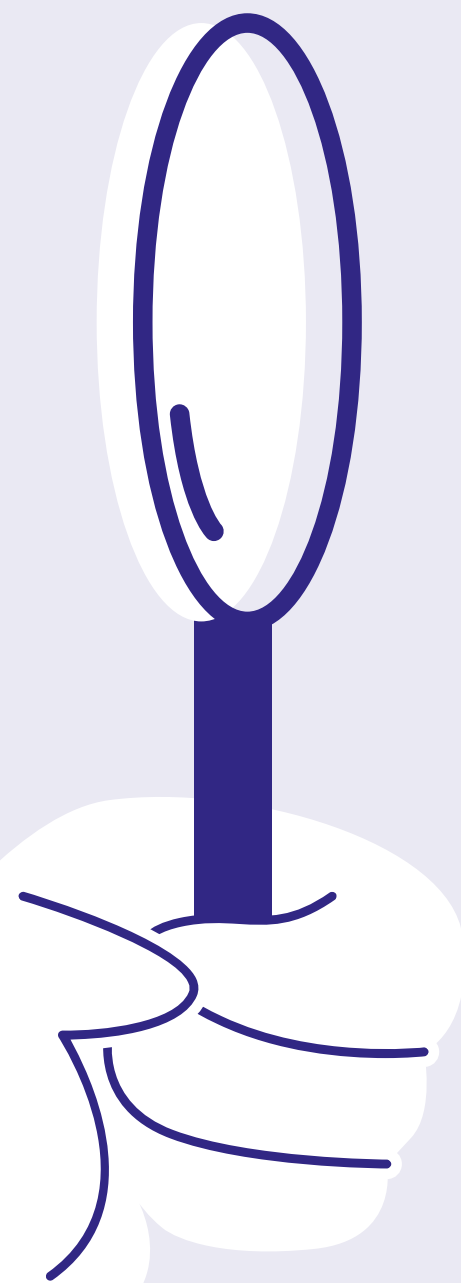
Ge konkreta exempel på motsvarande lösningsmodeller som har erbjudits.



Kom ihåg de anvisningar och specialvillkor som lagen om offentlig upphandling fastställer för den dialog som förs med den upphandlande enheten.



Ge den upphandlande enheten feedback på dialog och material. Nu är det rätt tillfälle att påverka!



CASE: Polisstyrelsens gemensamma mötent

Polisstyrelsen och Polisens informationsteknologicentral ordnar för sina ramavtalsleverantörer samt andra centrala teknologipartner gemensamma möten, där man berättar om pågående och kommande projekt, behoven och förväntningarna på partner. Dessutom har aktörerna möjligheten att på mötet informellt diskutera teman med polisens IKT- och substansexperter. Dessa gemensamma möten säkerställer att öppenhet och icke-diskriminering uppfylls i partnernätverket samt erbjuder också möjligheten för partnerna att bilda nätverk.

3. Beskriv miljön för föremålet för upphandling

Den lösning som utgör föremålet för IKT-upphandlingar blir alltid en del av en mer omfattande verksamhetsmiljö. För att en upphandling ska lyckas är det centralt att den upphandlande enheten beskriver den helhet där den lösning som ska skaffas placeras. Denna helhet, som omfattar processer, information och informationsflöden, applikationer, tekniker, utvecklingsåtgärder, riktlinjer och regelverk, kallas också övergripande arkitektur.

3. Beskriv miljön för föremålet för upphandling



Figur 4: Vägen till verkningfulla upphandlingar, den tredje vändpunkten: avgränsning och indelning i faser av föremålet.

Undvik punktlösningar med hjälp av beskrivning av föremålsmiljön

Den övergripande arkitekturen erbjuder ett enhetligt sätt att beskriva verksamhetsmiljöns nuläge och målbild, vilket samtidigt förbättrar interaktionen mellan olika parter. Med hjälp av den kan den upphandlande enheten undvika punktlösningar, då beskrivningen hjälper såväl den upphandlande enheten, avtalspartnerna, anbudsgivarna som andra intressentgrupper och partner att uppfatta val i anknytning till upphandlingen och strategier bakom dem. Saker som ska beaktas är till exempel lösningar som gäller

effektivt utnyttjande av molntjänster, ekosystem, lösningarnas modularitet och gränssnitt. Även riktlinjer som gäller säkerställande av interoperabilitet, öppenhet i data, dataskydd och informationssäkerhet samt ansvarskriterier som inkluderas i IKT-upphandlingar, såsom användningen av miljökriterier vid IKT-upphandlingar, ska beaktas.

”Ofta underskattas den arbetsmängd som gäller datamigreringar som inkluderas i genomförandet av upphandlingen. Man tänker att data på sätt och vis förflyttar sig själva från ett system till ett annat. Det är viktigt att den upphandlande enheten identifierar de datamigreringar som anknyter till upphandlingen samt utreder tillståndet för de data som ska överföras. Om källinformationen inte är i gott skick, fungerar inte heller systemet och detta ger upphov till extra kostnader.”

Upphandlande enheters och anbudsgivares kommentarer om verkstaden

3. Beskriv miljön för föremålet för upphandling

En för kortfattad beskrivning av verksamhetsmiljön eller beskrivning som helt saknas kan leda till att man inte kan beakta alla effekter som är centrala med tanke på upphandlingen. Detta kan vidare leda till exempel till ökande arbets- och upphandlingskostnader som beror på uppdatering av gränssnitt eller upprätthållandet av parallella lösningar samt problem i anknytning till dataintegritet. I en arkitektur som utgår från utnyttjande av modulära lösningar och standardiserade gränssnitt däremot kan beroendeförhållandet mellan de lösningar som skaffas eller delar av dem vara mer kontrollerat och de risker som gäller genomförande av en enskild del på nytt är mindre än vid upphandling av en enskild större lösning.

Den stund då man diskuterar och definierar specialvillkoren för upphandlingen har placerats i figur 4. Det är viktigt att den upphandlande enheten aktivt inkluderar experter i sitt förberedelsearbete och i diskussioner om vad som är nödvändigt att definiera och vad som kan lämnas till den valda leverantören.

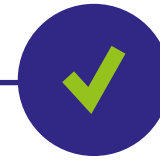
Bekanta dig med följande:

- [eOppiva.fi: Webbutbildning Johdanto kokonaisarkkitehtuuriin](#) (på finska).
- Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, [Kokonaisarkkitehtuurin tuki. Tietoa ja tukea kokonaisarkkitehtuurityön toteuttamiseen](#) (på finska).
- [JHS 179: Planering och utveckling av en övergripande arkitektur. Planeringsmetod samt beskrivningssätt och -modeller för utveckling av den övergripande arkitekturen i olika steg av arkitekturens utveckling](#) (på finska).
- Finansministeriet: [Offentliga förvaltningens ICT. Aktuell information och handböcker för utveckling av informationsförvaltningen, digitala tjänster, interoperabilitet och informationssäkerhet och för skapande av förutsättningar för digitalisering](#) (på finska).
- Finansministeriet (2022): [API-principer för den offentliga förvaltningen. Gemensamma instruktioner och rekommendationer för offentliga förvaltningens API-utveckling och främjandet av digitalisering](#) (på finska).

Upphandlande enhet – kom ihåg följande!



Effektivitet kan inte skapas i ett tomrum.

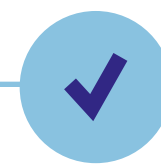


Alla IKT-lösningar är en del av en mer omfattande verksamhetsmiljö som inte kan beaktas utan en aktuell beskrivning av verksamhetsmiljön.

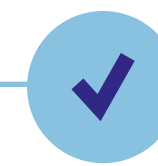


Identifiera och beskriv åtminstone de processer som anknyter till föremålet för upphandling, informationen och informationsflöden, de gränssnitt som ska utnyttjas, det funktionella och tekniska beroendet samt de arkitekturprinciper och -riktlinjer som ska beaktas i upphandlingen.

Leverantör – kom ihåg följande!



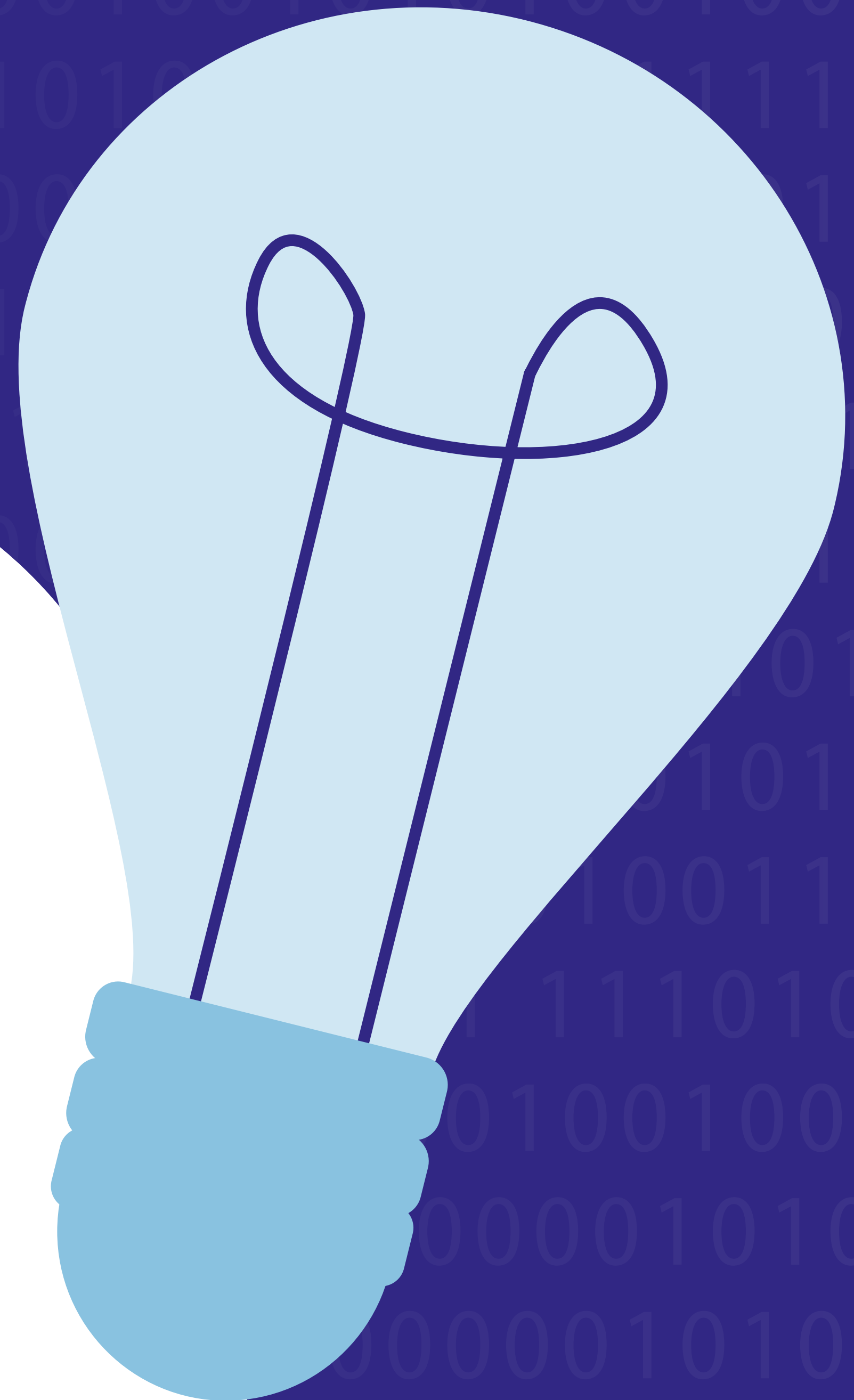
Ställ till den upphandlande enheten frågor om verksamhetsmiljön, riktlinjer och principer redan under marknadsdialogen.



Ange tydligt vilka uppgifter du behöver för att kunna utarbeta ett anbud av hög kvalitet. Uppmuntra till beskrivning genom konkreta exempel.

4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna

I en lyckad IKT-upphandling får den upphandlande enheten tillgång till den lösning som är lämpligast för dess behov och effektivitetsmål. Anbudsgivarna däremot får möjligheten att erbjuda lösningar som möter den upphandlande enhetens behov så att den valda leverantören också får det värde som den önskar av partnerskapet. Sådant värde kan vara bland annat utvidgning av produkt- och tjänsteutvecklingen, nya referenser, ökad affärsverksamhet eller internationalisering.



4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna



Figur 5: Vägen till verkingsfulla upphandlingar, anbudsbegäran.

Den bästa möjliga lösningen genom rimliga krav

Krav som anknyter till upphandlingen kan uppdelas i tre delar: krav som gäller anbudsgivaren (lämplighet), krav som gäller föremålet för upphandling (tekniska och funktionella) samt krav som gäller upphandlingsavtalet (kommersiella). Enligt principerna i lagen om offentlig upphandling ska de krav som gäller anbudsgivaren och föremålet för upphandling vara kopplade till föremålet för upphandling och stå i rätt proportion till det (proportionalitetsprincipen). Dessutom ska de krav som gäller upphandlingen tas fram så att de behandlar potentiella anbudsgivare likvärdigt (subsidiaritetsprincipen). Till exempel krav på sådana funktionaliteter och egenskaper, som endast en viss programvaruprodukt på marknaden

uppfyller, kan stå i strid med jämlikhetsprincipen.

Upphandlingarna ska genomföras som ändamålsenliga helheter och syftet ska vara att ordna dem så att anbudsgivare av olika storlekar har möjligheten att ensamma eller tillsammans med andra anbudsgivare delta i anbudsförfaranden för offentlig upphandling. Kraven får inte obefogat begränsa aktörernas deltagande i upphandlingsförfarandet. Till exempel ska de krav på omsättning, krav på vissa slags referensleveranser med arbetsmängdspecifikationer samt de tekniska krav som gäller föremålet för upphandling sättas i relation till upphandlingens värde och föremål.

”Upphandlingsavtalet är lyckat, när parternas rättigheter och risker som anknyter till upphandlingen har beaktats och säkerställts på ett sätt som tillfredsställer båda parter, och när villkoren möjliggör implementering av den upphandlande enhetens föränderliga mål eller krav som gäller föremålet för upphandling under avtalsperioden.”

Upphandlande enheters och anbudsgivares kommentarer om verkstaden

4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna

Då krav fastställs ska man fästa vikt vid att de är genuint betydelsefulla med tanke på föremålet för upphandling och jämförelsen av anbud. Till exempel ska sådana egenskaper som önskas för lösningen, som den upphandlande enheten de facto inte kommer att införa under upphandlingsavtalsperioden, inte användas som ett jämförelsekriterium för anbudens kvalitet.

IKT-lösningar utgår allt mer från molntjänstmodeller, där den upphandlande enheten erbjuds en helhetstjänst som omfattar drifttjänster och nödvändiga inbyggda programvara. Med hjälp av molntjänster kan leverantörerna erbjuda sina kunder kostnadseffektivare lösningar, men tjänsterna kan utgå delvis eller helt från utnyttjandet av globala plattformar. I dessa utgår leverantörernas avtalsvillkor från molntjänstleverantörernas standaravtalsmodeller som i regel inte kan anpassas specifikt för ett visst land eller en viss upphandlande enhet. På motsvarande sätt kan de upphandlande enheternas standaravtalsmodeller och principer till exempel gällande sanktionering avvika betydligt från leverantörernas standardvillkor. Detta medför utmaningar för utarbetandet av både de tekniska kraven och avtalsvillkoren så att det är möjligt att lämna anbud med olika lösningsmodeller. Frågor som granskas är frågor som

gäller immateriella rättigheter, såsom leverantörens möjligheter att utnyttja resultaten av det genomförda arbetet i sin övriga affärsverksamhet samt den upphandlande enhetens möjligheter att upprätthålla lösningen och utveckla den vidare med hjälp av tredjeparter.

Då föremålet för upphandling innehåller uppgifter som kräver särskild kompetens, är utmaningen för den upphandlande enheten att fastställa tillräckliga krav på kompetens och erfarenhet samt sätten att verifiera dessa. Då man skaffar en färdig lösning kan man anse att det till exempel är viktigt vilken slags projektledningsförmåga och vilka kommunikationsfärdigheter den person som ansvarar för leverantörens leveransprojekt har. Vid leverans av kundspecifikt genomförda lösningar kan däremot kunskaperna om applikationsutvecklingsarbete hos de experter som deltar i genomförandet och deras teamarbetsfärdigheter vara av central betydelse.

”Alltför detaljerat fastställda tekniska eller funktionella krav som gäller föremålet för upphandling kan tvinga leverantören till att producera något, på vilket det inte finns någon omfattande marknadsefterfrågan. Det kan också hända att man på grund av definitioner inte kan utnyttja befintliga fungerande lösningar eller delar av dem i genomförandet. Det är också bra att reflektera över om det är förnuftigt att försöka lösa alla problem i verksamheten på en gång eller om upphandlingen kan delas upp i mindre delar. Uppdelning av upphandlingen gör det möjligt att förnya lösningar i delar, oberoende av varandra. Till exempel kan man separat konkurrensutsätta hanteringen av personalutbildning och rekryteringssystemen i stället för ett massivt HR-system.”

Upphandlande enheters och anbudsgivares kommentarer om verkstaden

4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna

”Referenskraven säkerställer att företaget har behövliga färdigheter för leveransen. Utveckling av applikationer är emellertid expertarbete och förutsätter framförallt kompetenta team. Därför är det viktigt att också fastställa krav på hela teamets kompetens och erfarenhet, både rollspecifikt och för hela teamet. Den kompetens som erbjuds ska också kunna verifieras. Detta kan ske till exempel genom en intervju eller med skriftliga uppgifter samt gruppuppgifter som kopplas till dem och där det erbjudna teamets arbete poängsätts då den givna uppgiften löses. Användningen av dessa förutsätter att antalet anbudsgivare har begränsats i förfarandet och att de upphandlande enheterna har kompetens i att bedöma förmågor. Leveransprojektets tidsplan och omfattning ska vara tillräckligt avgränsade, så att det är ändamålsenligt att satsa på poängsättning av teamet, och även avtalsvillkoren ska stödja förfarandet (till exempel sanktioner vs. incitament som kopplats till teamets förmåga).”

Upphandlande enheters och anbudsgivares kommentarer om verkstaden

För att kunna fastställa krav på rätt nivå ska till exempel följande frågor diskuteras:

- Behövs de mest erfarna experterna i varje fas?
- Är det möjligt att leverantören skulle själv kunna fastställa den kompetens som behövs i varje fas i stället för ett fast team som utses i anbudet?
- Med hjälp av vilka medel kan de förutsatta kunskaperna och förmågorna identifieras och säkerställas i jämförelsefasen?
- Hur möjliggörs även deltagandet av mindre erfarna anställda och utvecklingen av nya förmågor medan upphandlingen pågår?

Oberoende av IKT-upphandlingens karaktär ska man vid fastställandet av kraven och villkoren beakta dess hela livscykel. Den upphandlande enhetens mål eller de krav som gäller upphandlingen kan förändras under avtalsperioden till exempel på grund av lagstiftningsändringar eller utvecklingen av processer. På motsvarande utvecklas sannolikt leverantörernas lösningar och tjänstemodeller under avtalsperioden, och detta kan påverka genomförande av avtalet. Möjligheter till flexibilitet och ändringar ska förutses noggrant då upphandlingen förberedes, och de ska beaktas till exempel i avtalstexterna. I upphandlingens förberedelsefas är det viktigt att reflektera över på vilka sätt och med vilka förutsättningar man kan lämna från den lösning som har skaffats och övergå till en annan lösning, och vilken roll leverantören har i att bistå vid denna övergång.

4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna

En bra utgångspunkt för att bedöma leverantörens lämplighet och fastställa krav som gäller föremålet för upphandling samt avtalsvillkor är att till exempel förutom mål och föremålsmiljön även beskriva funktionella krav som användningsfall. Vid fastställande av tekniska krav lönar det sig att utnyttja allmänna krav- och utvärderingskriterier (till exempel [PiTuKri, WCAG 2.1](#)) samt frågeserier som gäller standarder i anknytning till föremålet för upphandling. Därefter är det bra att ännu gå igenom de frågor och slutsatser som gäller kraven, avtalsvillkoren, uppdelningen av upphandlingen i delar och verksamheten under avtalsperioden med leverantörerna till exempel som en teknisk dialog (se kapitel 3).

Den fas, där den upphandlande enheten ska rikta särskilt uppmärksamhet till att de kriterier som anknyter till upphandlingen är rimliga, sker vid samma tidpunkt som fas 4 (figur 5: Vägen till verkningfulla upphandlingar, anbudsbegäran). Både med tanke på kvalitet och pris är det centralt att de mest kostnadseffektiva leverantörerna kan lämna ett anbud.

Bekanta dig med följande:

- [JHS 173 ICT-palvelujen kehittäminen: Vaatimusmäärittely](#). Anvisningar och modeller för att fastställa krav som gäller IKT-lösningar (på finska).
- Rådgivningsenheten för offentlig upphandling (2022): [Opas asiakasosallisuuden huomioimisesta julkisissa hankinnoissa](#). Suuntaviivoja ja hyviä käytäntöjä asiakasosallisuuden keinoista, mahdollisuuksista ja huomioonotettavista seikoista (på finska).
- Rådgivningsenheten för offentlig upphandling (2022): [Hankintojen jakaminen osiin -opas](#). Ohjeita ja hyviä käytäntöjä hankintojen jakamisen keinoista, mahdollisuuksista sekä huomioon otettavista seikoista (på finska).
- Kommunförbundet (2022). [Avoimen lähdekoodin hankintaopas kunnille](#). Opas avoimen lähdekoodin ratkaisujen hankintaan (på finska).
- Kommunförbundet (2017): [Tietosuoja-asetuksen huomioon otettavista seikoista julkisissa hankinnoissa](#) (på finska).
- Kommunförbundet (2022): [Varautuminen hankinnoissa](#). Ohjeita varautumiseen ja varautumisprosessin johtamiseen aina riskiarvioista sopimusehtoihin (på finska).
- Utvecklingscentralen för Informationsamhälle TIEKE rf (2023): [Green ICT: hankkijan opas](#). Opas kestävämpien ICT-laitteiden ja -palveluiden hankintaan (på finska).
- Edilex, Oikarinen (2018): [Tietohallinnon hankintojen ennakoitujen laskennan oikeudellinen sääntely](#) (på finska).

Upphandlande enhet – kom ihåg följande!



Beakta vid fastställande av föremålet för upphandling målen och de funktionella behoven, kravet på beskrivning av verksamhetsmiljön, att de fastställda kraven är rimliga samt att de erbjudna lösningarnas potential uppfyller de behov och krav som har fastställts.



Utnyttja ännu de möjligheter som marknadsdialogen erbjuder innan upphandlingsannonsen publiceras.

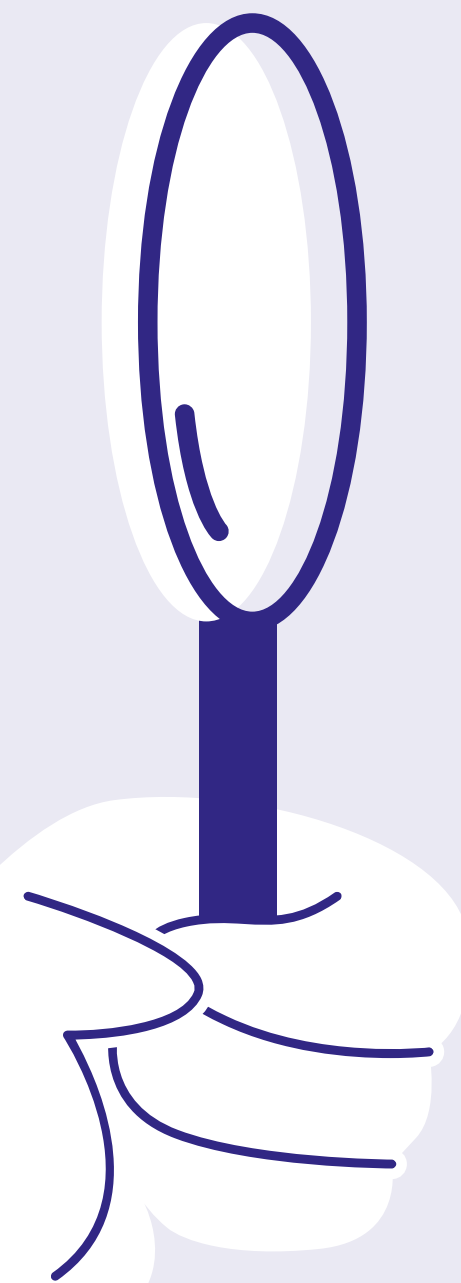
Leverantör – kom ihåg följande!



Var nyfiken och intresserad. Det kan hända att du kan erbjuda den bästa möjliga lösningen för det fastställda behovet.



Be av den upphandlande enheten om möjligheten till en teknisk dialog om materialet i anbudsbegäran innan upphandlingsannonsen publiceras. Lämna motiverade förslag till korrigerande under dialogen för att möjliggöra inlämning av ett anbud av hög kvalitet.



CASE: Servicehelheten Lupapiste

”Servicehelheten Lupapiste är en framgångssaga för digitalisering av tillståndsbehandlingen inom byggnation som åstadkoms i samarbete mellan kommunerna i finansministeriets SAdE-program – också med tanke på offentlig upphandling. Genom att disciplinerat följa lagen om offentlig upphandling, centraliserat skaffa rätt slags kompetens från konkurrensutsatt ramavtal och genom att värna om partnerskapet mellan intressentgrupper kan man åstadkomma något välfungerande.

En fungerande produkt och välformulerade avtalsvillkor som ger leverantören tillräckliga rättigheter möjliggjorde produktifiering av Lupapiste-helheten och lansering av den på världsmarknaden, där den i dag har en konkurrenskraftig ställning. De mål i lagen om offentlig upphandling som gäller effektiv användning av offentliga medel för att genomföra högklassiga, innovativa och hållbara upphandlingar samt upprätthållandet av en fungerande marknad uppfylldes exemplariskt i genomförandet av Lupapiste.”

5. Led hela processen

Ur upphandlingstekniskt perspektiv börjar en IKT-upphandling med identifiering av upphandlingsbehovet och slutar när lösningen för föremålet för upphandling eller avtalet för tjänsten upphör eller i övrigt blir överflödigt. Därmed avses med detta inte enbart konkurrensutsättningsfasen och förberedelse av den.



5. Led hela processen



Figur 6: Vägen till verkningsfulla upphandlingar, avtalsperiodens början, fastställande av partnerskap.

Långsiktig effektivitet genom smidigt partnerskap

Även om upphandlingens framgång kan verifieras först under avtalsperioden, förbereds förutsättningarna för en lyckad upphandling redan då upphandlingen förbereds. Det räcker inte med att upphandlingsfasen genomförs tekniskt sett väl och enligt tidsplanen, om upphandlingen misslyckas under avtalsperioden. Det finns flera möjliga stötestenar: budgeten eller tidsplanen håller inte, samarbetet fungerar inte enligt avtalet, den effektivitet som eftersträvas uppnås inte eller slutanvändarna blir utmattade på grund av den arbetsbörda som ett svåransvänt system medför. Det kan också hända att avtalet inte möjliggör genomförandet av utvecklingsbehov som uppstår under livscykeln eller att man under avtalstiden

måste förhandla om tolkningsmässiga krav eller avtalsvillkor.

De fördelar som eftersträvas uppfylls inte enbart genom konkurrensutsättning och införande av IKT-lösningar. För att detta ska lyckas förutsätts förutom teknisk utveckling även insatser i ledning av verksamheten, processer och verksamhetsmiljön samt människornas kompetens. IKT-upphandlingar leds tväradministrativt och ofta är det fråga om nätverksledning som splittras till olika roller. Den omfattar både verksamhetsledning och IKT-, avtals- och serviceledning på den strategiska, taktiska och operativa nivån under upphandlingens hela livscykel.

Man ska inte heller glömma människorna. Centrala förutsättningar för en lyckad IKT-upphandling är kommunikationsfärdigheter, ledning av teamet och arbetet, projektledning, förändringsledning, personal- och kompetensledning samt verksamhetsledning och ledning av verksamhetens utveckling.

I figuren (figur 6: Vägen till verkningsfulla upphandlingar, avtalsperiodens början, fastställande av partnerskap) åskådliggörs en fas där den avtalsperiod som utgår från upphandlingens partnerskap inleds.

Eftersom en lyckad upphandling alltid är summan av samarbetet mellan de instanser som deltar i att genomföra den, är det klokt att i ledningen under avtalsperioden ta som utgångspunkt att bygga ett öppet och förtroendefullt partnerskap med både leverantören och användarna. Verksamhetsmodellen för smidigt partnerskap förutsätter av alla parter ansvar för ett hållbart resultat av hög kvalitet för att möjliggöra den eftersträlvade effektiviteten. Ett fungerande samarbete förutsätter att båda parterna har avtalat om roller, ansvarsområden, budget, tidsplan, kommunikation samt uppföljningsmekanismer och mekanismer för

förändringshantering och att dessa respekteras. Parternas befogenheter och processer för beslutsfattande ska fastställas tydligt. Det centrala är att se till att de mål som har fastställts för upphandlingen står i centrum för all verksamhet. Om ändringsbehov eller problem uppstår är parterna skyldiga att tillsammans leta efter lösningar på situationen och vid behov ändra upphandlingens riktning enligt den avtalade processen för förändringshantering.

En lyckad IKT-upphandling förutsätter att användarna av den upphandlade lösningen beaktas både då upphandlingen planeras och införs och efter detta. Användarna ska handledas i förändringen samt utbildas och stödjäs. Man ska lyssna på användarnas erfarenheter och idéer angående användningen av lösningen samt utvecklingen av lösningen och processerna, och man ska aktivt gå igenom dem. Om man ger avkall på samråd och deltagande till exempel på grund av en utdragen tidsplan, kan användarna karakterisera en lösning som i övrigt uppfyller målen och behoven som misslyckad. Fördelarna med till och med den bästa IKT-lösningen blir inte konkreta om användarna inte går med på att använda den.

Bekanta dig med följande:

- [Kompetenscentrumet KEINO: Hankintojen johtamisen ja kehittämisen tietopaketti](#). Information bland annat om strategisk ledning och analys av upphandlingar samt om utvärdering och mätning av upphandlingar (på finska).
- [Kompetenscentrumet KEINO: Kestävät ja innovatiiviset hankinnat](#) (på finska)

Upphandlande enhet – kom ihåg följande!



Det räcker inte med ett perfekt avtal i sig, kom därför ihåg att följa upp avtalsenligheten också efter konkurrensutsättningen och införandet.



Bygg partnerskap under avtalsperioden. Vid val av verksamhetsmodell för partnerskap är det viktigt att lyssna på leverantörerna.



För att uppnå effektivitet, led förändringen av verksamheten också under avtalsperioden.



Följ upp att målen uppnås och reagera på avvikelser. Tveka inte att ändra kurs om du behöver göra det.

Leverantör – kom ihåg följande!



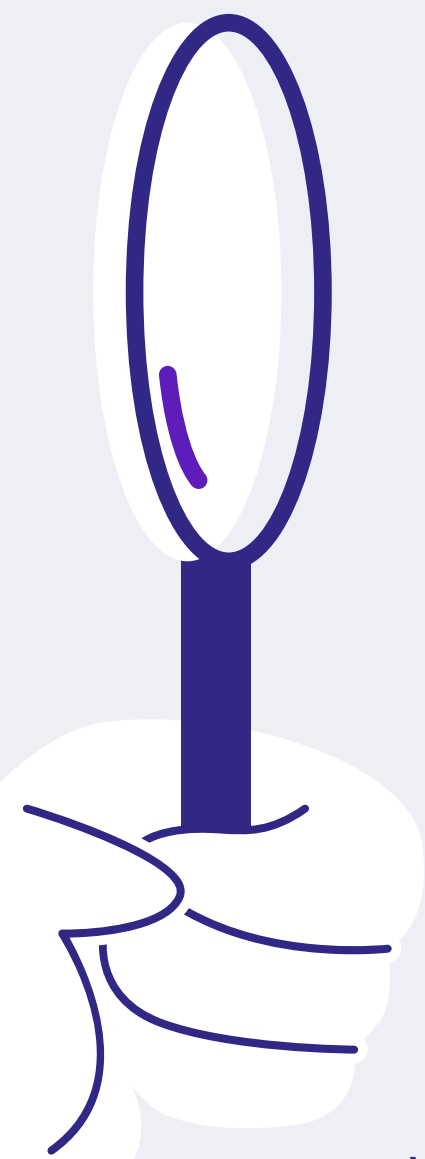
Satsa också under avtalsperioden på att uppnå den upphandlande enhetens mål och uppfylla dess behov som den upphandlande enhetens partner.



Be om feedback av den upphandlande enheten och användarna och kom med förbättringsförslag.

CASE: Forststyrelsens ärendehanteringssystem

Forststyrelsens föremål för upphandling var en ärendehanteringslösning som följde lagstiftningen och kraven, fungerade smidigt och var användarvänlig. Lösningen fungerar som en karta till digitala informationsmaterial. Lösningen skaffades som en molntjänst (SaaS). Som upphandlingsförfarande användes förhandlingsförfarande.



Utgångspunkten för upphandlingen var en reform av tillvägagångssättet för informationshantering, där varje anställd i fortsättningen deltar i lagring och behandling av information som arkiveras. Forststyrelsens personal är mycket heterogen, det finns verksamhet på över 60 orter och uppgifterna är mycket varierande. I organisationen finns det inte alltid möjlighet till handledning av anställda på plats, och därför fästes särskild vikt vid att lösningen ska vara användningsbar. Man ville möjliggöra för personalen en genuin och aktiv möjlighet att delta både i konkurrensutsättningsfasen och under avtalsperioden, för att säkerställa smidig användning i vardagen.

Projektet inleddes i december 2019, då man utsåg en ledare och en projektgrupp. För gruppen utsågs ansvariga personer från alla affärsverksamheter samt från ärendehantering, dataadministration, juridiska ärenden och upphandlingen, och dessutom utnyttjades en extern ärendehanteringskonsults kunskaper. Forststyrelsens ledningsgrupp fungerade som styrgrupp. Projektledarna och projektgruppen tilldelades genuint ansvar och arbetstid för att förbereda och genomföra upphandlingen, och de fick även makt att fatta beslut angående upphandlingen. Man använde nästan tio månader till förberedelser och genomförandet av konkurrensutsättningsprocessen. I projektet följdes Forststyrelsens standardiserade IKT-

projektmodell. Målen fastställdes och gjordes konkreta i samarbete mellan ledningen och smågrupper som deltog i arbetet med att fastställa olika affärsverksamheter.

Under våren 2020 genomfördes omfattande marknadsdialoger för att förbereda upphandlingen. Eftersom målet var en rättvis och öppen upphandling, fick leverantörerna redan under marknadsdialogerna en så tydlig helhetsbild av föremålmiljön, behoven och målen, olika användningssituationer samt de villkor som iakttas vid upphandlingen som möjligt. Samtidigt insamlades information om leverantörernas åsikter och lösningsmodeller samt deras eventuella effekter på genomförandet av upphandlingen. Man samlade även in mycket erfarenheter om andra upphandlande enheters motsvarande informationssystem- och informationshanteringsprojekt.

Upphandlingsannonsen publicerades i oktober 2020 och den slutliga anbudsbegäran i mars 2021. Förhandlingar fördes under två på förhand programmerade förhandlingsrundor. Efter båda rundorna sändes till anbudsgivarna en sammanfattning av de frågor och förslag till preciseringar som hade kommit upp under förhandlingar samt genomförda preciseringar. Syftet var att under förhandlingarna uppnå en förtroendefull och öppen dialog samt en genuin vilja att förstå faktorer som till exempel ur anbudsgivarnas perspektiv skulle kunna utgöra

ett hinder för inlämning av anbud eller försämra resultatets kvalitet i förhållande till målen. Jämförelsekriterierna för den slutliga anbudsbegäran var pris 20 procent, egenskaper som poängsattes 40 procent samt användbarhet 40 procent. Vid utvärdering av användbarheten utvärderade en grupp, som representerade de kommande användarna, de lösningar som erbjöds enligt på förhand beskrivna centrala användningsfall och utvärderingskriterierna. Utvärdering av användbarheten hade stor betydelse för valet av det vinnande anbudet.

Som centrala framgångsfaktorer för upphandlingen identifierades ur den upphandlande enhetens och anbudsgivarnas perspektiv:

1. tydliga mål
2. personalens och ledningens engagemang samt aktiva deltagande
3. realistiska tidsplaner
4. tillräckliga och kompetenta resurser för förberedelse- och upphandlingsfasen
5. tydliga mål och uppgifter
6. öppen, aktiv, ärlig, samarbetsvillig och kontinuerlig kommunikation internt och med anbudsgivarna, samt
7. en stadigt ledd, smidig och iterativ arbetsmodell.

CASE: Arbetarskyddsförvaltningens tillsynsinformationssystem

Avdelningen för arbete och jämställdhet vid social- och hälsovårdsministeriet hade upprätthållande och utveckling av det operativa VERA-tillsynsinformationssystemet för arbetarskyddstillsyn, som infördes 2011, som föremål för upphandling. I detta ingick även den IKT-utveckling som den övriga avdelningen behövde i form av småskalig utveckling eller i projektformat. Upphandlingen genomfördes som en intern konkurrensutsättning av ett internt upphandlingssystem (DPS).

Projektet inleddes i december 2019. Det utsågs en ledare och en projektgrupp, och i gruppen deltog personer som utvecklar arbetarskyddstillsynen och verksamheten samt experter inom IKT, upphandling och juridiska ärenden. Till projektgruppen hörde även representanter för SHM, regionförvaltningsverken samt statsrådets kansli. Arbetsgruppen rapporterade om upphandlingens framsteg till ledningen för avdelningen för arbete och jämställdhet samt regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskydd. Enligt lärdomar från tidigare upphandlingar reserverade man mycket tid och använde experter för att genomföra förberedelserna och konkurrensutsättningsprocessen.

I förberedelse av upphandlingen utnyttjades beprövade dokument för fastställande och anbudsbegäran i anknäring till underhållet och utvecklingen av Vera-informationssystemet samt dokument som beskriver arbetarskyddstill-

synens verksamhet. Dokumentens innehåll uppdaterades. Dessutom genomfördes i förberedelsefasen en analys av upphandlings sätt för att välja den bäst fungerande upphandlingsmodellen. Innan anbudsbegäran publicerades lämnades upphandlingsdokumenten ut för en dialog som fördes med de anbudsgivarkandidater som hade gått med i DPS. Anbudsbegäran publicerades i oktober 2020. Jämförelsekriterierna för anbuderna var: pris 40 procent, experternas erfarenhet och kompetens 50 procent och presentation av leveransens innehåll 10 procent.

Utmaningar som uppstod i samband med upphandlingen var bland annat utarbetandet av relevanta urvalskriterier samt svårigheten att följa upp processen i den mest brådskande fasen, då arbetet fokuserades till några förbättringar. Det låga antalet inlämnade anbud var överraskande och ledde till reflektioner kring hur ändamålsenligt det är

att underhålla och utveckla gamla informationssystem med visstidsavtal.

En av de mest centrala faktorer som bidrog till en lyckad upphandling var att projektgruppen var nästan densamma som hade börjat arbeta då Vera-systemet infördes, och att den största delen av experterna hade varit med i tidigare konkurrensutsättningar. Dessutom hade fyra experter i projektgruppen upphandlingskompetens sedan tidigare. Upphandlingen hade tydliga mål och en tidsplan. Man reserverade tillräckligt med tid för att analysera och uppdatera anbudsbegärandokumenterna.

Läs mer (på finska): [Työsuojeluhallinnon Vera tietojärjestelmän hankinta 2021 – työryhmä \(STM071:00/2020\)](#)



Slutord

Vi önskar i arbetsgruppen för samarbetsprojektet att de lösningar som vi har samlat i handboken bidrar till att lösa utmaningar vid IKT-upphandlingsprocesser. I och med projektet har det blivit uppenbart att det finns ett behov av en fortsatt utveckling av IKT-upphandlingar. Möjliga utvecklingsområden är till exempel delning av bästa praxis, förbättring av anvisningar för olika typer av IKT-upphandlingar och gemensam avtalspraxis.

Vi vill tacka alla representanter för upphandlande enheter, marknadsaktörer och intressentgrupper som har deltagit i samarbetsprojektet för IKT-upphandlingar. I samarbetsprojektet uppnåddes det fastställda mål, enligt vilket man identifierade centrala faktorer som bidrar till lyckade offentliga IKT-upphandlingar.

I verkstäderna upptäckte man att det förekommer utmaningar i IKT-upphandlingarnas alla faser. Vi började utarbeta innehållet i denna handbok utifrån dessa observationer, och vi kom fram till att beskriva uppkomna centrala utmaningar och lösningar som förekommer i olika faser av upphandlingar. En lyckad IKT-upphandling kan sammanfattas av att man kan identifiera nycklar till en lösning i alla faser av livscykeln för upphandlingsavtalet och den upphandlade lösningen, inte endast då konkurrensutsättning förbereds. I handboken beskrivs upphandlingsprocessen som en väg, i vars vändpunkter det rekommenderas att den upphandlande enheten ska stanna upp, analysera situationen samt vid behov byta riktning.

I början av upphandlingen är det viktigt att ta fram en tydlig bild av vad man vill åstadkomma med upphandlingen. Likaså är det viktigt att noggrant beskriva miljön för föremålet för upphandling. En dialog som förs mellan de upphandlande enheterna och anbudsgivarna och därmed säkerställande av den bästa förmågan stöder hanteringen av helheten av olika faktorer som påverkar upphandlingen. Av dialogen förväntas allt mer framsynthet och mångsidighet i den snabbt föränderliga verksamhets- och marknadsmiljön. En lyckad upphandling återspeglas i förhållande till kriterier som är målen, värdeproduktion och kostnadseffektivitet. Feedback och utvärdering av hur man har lyckats med verksamheten tar utvecklingen av upphandlingar vidare. En väl ledd och genomförd process säkerställer för sin del en lyckad upphandling. Dessutom skapar den långvarig effektivitet samt ett bra partnerskap och förtroende mellan avtalsparterna.

Åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling fortsätter att utveckla IKT-upphandlingar tillsammans med intressentgrupper. I uppföljningsarbetet är syftet att behandla frågor som har tagits upp i samarbetsprojektet.

Tarja Sinivuori-Boldt, Eija Riikonen och Olli-Juhani Piri från finansministeriet, Katariina Huikko och Olli Jylhä från Kommunförbundet samt Outi Tarvainen och Jussi Pyykkönen från PTCServices Oy deltog i utarbetandet av handboken.

Checklista för upphandlande enheter

1. Klargör målen

- Beakta både externa och interna faktorer då effektivitet fastställs: vad vill och kan man åstadkomma?
- Var aktiv i nätverk utanför din organisation. Ta reda på vilka mål andra upphandlande enheter har uppnått då de har skaffat en lösning som möter din organisations behov.
- Observera vid fastställandet av målen den upphandlande enhetens interna aktörers förväntningar och behov. Utnyttja till exempel metoder inom tjänstedesign för att formulera en gemensam uppfattning och målsättningar.

2. Utnyttja de möjligheter som dialog erbjuder

- Fastställ målen så att man i upphandlingsprocessen kan fokusera på de lösningsmodeller som allra bäst möter den upphandlande enhetens behov och på de leverantörer som har möjligheten att producera de önskade effekterna.
- Berätta öppet om kommande upphandlingar, deras preliminära tidsplaner samt om ömsesidigt beroende mellan upphandlingar och den övriga utvecklingen.
- För en aktiv dialog med leverantörer i olika faser av förberedelserna, och använd olika sätt att föra dialog.

- Fäst särskild vikt vid leverantörernas lösnings- och affärsmodeller samt eventuella globala standaravtalsvillkor som leverantörerna inte kan göra avkall på kundspecifikt.
- Kom ihåg de anvisningar och specialvillkor som lagen om offentlig upphandling ställer för genomförandet av marknadskartläggning.
- Inkludera experter inom IKT, upphandling och juridik inom verksamheten i marknadsdialogen.
- Dela upp dialogen i delar enligt tema och iterera vid behov.
- Svara på feedback som fås av marknadsdialogens leverantörer.

3. Beskriv miljön för föremålet för upphandling

- Effektivitet kan inte skapas i ett tomrum.
- Alla IKT-lösningar är en del av en mer omfattande verksamhetsmiljö som inte kan beaktas utan en aktuell beskrivning av verksamhetsmiljön.
- Identifiera och beskriv åtminstone de processer som anknyter till föremålet för upphandling, informationen och informationsflöden, de gränssnitt som ska utnyttjas, det funktionella och tekniska beroendet samt de arkitekturprinciper och -riktlinjer som ska beaktas i upphandlingen.

4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna

- Beakta vid fastställande av föremålet för upphandling målen och de funktionella behoven, kravet på beskrivning av verksamhetsmiljön, att de fastställda kraven är rimliga samt att de erbjudna lösningarnas potential uppfyller de behov och krav som har fastställts.
- Utnyttja ännu de möjligheter som marknadsdialogen erbjuder innan upphandlingsannonserna publiceras.

5. Led hela processen

- Det räcker inte med ett perfekt avtal i sig, kom därför ihåg att följa upp avtalsenligheten också efter konkurrensutsättningen och införandet.
- Bygg partnerskap under avtalsperioden. Vid val av verksamhetsmodell för partnerskap är det viktigt att lyssna på leverantörerna.
- För att uppnå effektivitet, led förändringen av verksamheten också under avtalsperioden.
- Följ upp att målen uppnås och reagera på avvikelser. Tveka inte att ändra kurs om du behöver göra det.

Checklista för anbudsgivare

1. Klargör målen

- Be av den upphandlande enheten om möjligheten att föra dialog. Ge konkreta exempel på vilken slags effektivitet din organisations lösningsmodell har producerat för andra kunder samt vilka medel lösningsmodellen möjliggör för mätning av och rapportering om effektivitet.
- Hjälپ den upphandlande enheten att precisera sina behov och mål genom frågor och exempel.

2. Utnyttja de möjligheter som dialog erbjuder

- I bästa fall är marknadssdialog en dialog med många faser.
- Använd tillräckligt med tid och kompetens för att delta i dialogen.
- Erbjud förslag till lösningar med tanke på de perspektiv som den upphandlande enheten framför.
- Hjälپ den upphandlande enheten att tydliggöra målen, behoven, beskrivningarna och kriterierna med hjälp av frågor och exempel.
- Svara ärligt på de frågor som den upphandlande enheten ställer.
- Ge konkreta exempel på motsvarande lösningsmodeller som har erbjudits.

- Ge den upphandlande enheten feedback på dialog och material. Nu är det rätt tillfälle att påverka!
- Kom ihåg de anvisningar och specialvillkor som lagen om offentlig upphandling fastställer för den dialog som förs med den upphandlande enheten.

3. Beskriv miljön för föremålet för upphandling

- Ställ till den upphandlande enheten frågor om verksamhetsmiljön, riktlinjer och principer redan under marknadssdialogen.
- Ange tydligt vilka uppgifter du behöver för att kunna utarbeta ett anbud av hög kvalitet. Uppmuntra till beskrivning genom konkreta exempel.

4. Möjliggör tillhandahållandet av de bästa lösningarna

- Var nyfiken och intresserad. Det kan hända att du kan erbjuda den bästa möjliga lösningen för det fastställda behovet.
- Be av den upphandlande enheten om möjligheten till en teknisk dialog om materialet i anbudsbegäran innan upphandlingsannonsen publiceras. Lämna motiverade förslag till korrigerings under dialogen för att möjliggöra inlämning av ett anbud av hög kvalitet.

5. Led hela processen

- Satsa också under avtalsperioden på att uppnå den upphandlande enhetens mål och uppfylla dess behov som den upphandlande enhetens partner.
- Be om feedback av den upphandlande enheten och användarna och kom med förbättringsförslag.



Ordlista

Öppna data (Open data) = data i digitalt format som kan användas av vem som helst.

Uppskattat värde = den största totala ersättning som betalas under avtalsperioden till leverantören och som utgår från värdet för tidpunkten då upphandlingsförfarandet inleds. Vid beräkning av värdet beaktas eventuella alternativa sätt att genomföra upphandlingen, villkor för tilläggsupphandlingar och förlängningar som ingår i upphandlingsavtalet samt eventuella arvoden och avgifter som betalas till kandidaterna eller anbudsgivarna under upphandlingsförfarandet.

IKT = informations- och kommunikationstekniska (engelska ICT Information and Communication Technology) lösningar och tjänster som omfattar alla de applikationer, informationsresurser, gränssnitt, datakommunikationslösningar, användargränssnitt, licenser och andra verktyg eller tjänster som behövs för den automatiserade databehandling som de genomför.

Integration = datateknisk lösning som möjliggör förmedling av information mellan applikationer.

Övergripande arkitektur (engelska Enterprise Architecture, EA) = ett sätt att identifiera, strukturera, planera och beskriva beståndsdelarna av den helhet som består av en verksamhet, processer och tjänster, information, informationssystem och de tjänster som

dessa producerar och beroendeförhållanden mellan dem.

Modulär = består av självständiga delar. I en modulär IKT-lösning uppfyller varje modul sin egen fastställda andel i databehandlingen av helheten och modulerna kopplas till varandra genom gränssnitt.

Tjänstedesign (engelska Service Design) = utveckling och planering av tjänster och verksamhetsprocesser med hjälp av designmetoder. Det centrala målet för tjänstedesign är planering så att en tjänst eller verksamhetsprocess möter både användarnas mål och målen för affärsverksamheten.

Gränssnitt (engelska Interface) = en teknisk definition enligt vilken applikationer kan kommunicera med varandra och förmedla information. Integrationer genomförs med hjälp av gränssnitt. Även namnet API (Application Programming Interface) används.

Teknisk dialog (engelska Technical Dialogue) = en form av marknadsdialog, där den upphandlande enheten har som mål att få information om de tekniska detaljerna, kraven, urvalskriterierna och avtalsvillkoren angående föremålet för upphandling och dess genomförande, för att förbättra anbudsbegäran så att den kan publiceras eller för att välja det lämpligaste upphandlingsförfarandet. Ofta synonym till termen begäran om information.

Begäran om information (engelska Request of Information, RFI) = vanligen en skriftlig begäran som sänds av den upphandlande enheten till leverantörer för att med hjälp av frågor som ställs av den upphandlande enheten få information om de produkter eller tjänster som erbjuds. Ofta synonym till termen teknisk dialog.

Dataskydd (engelska Data Protection) = skydd av personuppgifter mot olämplig användning.

Informationssäkerhet (engelska Information Security) = verksamhetsmodeller och tekniska åtgärder för att säkerställa tillgång till information, samt informationens tillförlitlighet, oföränderlighet och konfidentiella behandling.

Verksamhetsprocess = en grupp uppgifter som hör ihop och de resurser som behövs för att genomföra dem (till exempel människor, applikationer, kunskaper) för att uppnå ett visst fastställt resultat.

Interoperabilitet (engelska Interoperability) = principer och tekniska lösningar som kan användas till att utnyttja och dela data mellan olika applikationer utan att datans ursprungliga betydelse förändras.

