

UTKAST

Råd för kravställande vid upphandlingar

Nationellt ramverk för öppna data

Innehållsförteckning

1. Nationellt ramverk för öppna data	3
1.1. Råd för kravställande vid upphandlingar.....	3
1.2. Vem vänder sig råden till?.....	3
1.3. Dokumentets struktur	3
1.4. Vilka delar av arbetet med öppna data tas upp i dokumentet.....	3
1.5. Vägledande principer	4
2. Grundläggande principer vid upphandling	5
2.1. Icke-diskrimineringsprincipen	5
2.2. Likabehandlingsprincipen.....	5
2.3. Transparensprincipen	5
2.4. Proportionalitetsprincipen.....	5
2.5. Principen om ömsesidigt erkännande	6
3. Råd för kravställande vid upphandlingar	7
3.1. Om kommunens eller landstingets arbete med öppna data	7
3.2. Definitioner av begrepp	7
3.3. Äganderätt till data	7
3.4. Nyttjanderätt till data	7
3.5. Åtkomst och extrahering	8
3.6. Terminologi och språk.....	8
3.7. API:er	8
3.8. Domäner och länkar	8
3.9. Rätt till förvarning	8
3.10. Rättigheter vid systemförändringar	8

1. Nationellt ramverk för öppna data

Dessa råd för kravställande vid upphandlingar är utarbetade av Kommunförbundet Stockholms län, Peter Krantz AB, PwC och Sveriges Kommuner och Landsting med stöd av finansiering från Vinnova. De är en del i ett nationellt ramverk för öppna data som innehåller vägledande principer, råd, mallar och verktyg som är framtagna för att erbjuda ett stöd till kommuner och landsting i deras arbete med öppna data. Övriga delar av det nationella ramverket finns publicerade på <http://www.skl.se/oppnadata>.

Råden är licensierade under en Creative Commons Erkännandelicens (CC-BY). Det innebär att materialet är fritt att använda, sprida, göra om, modifiera och bygga vidare på, även i kommersiella sammanhang så länge som uppgifter om källa och upphovsman anges enligt följande: Råd för kravställande vid upphandlingar utarbetade av Kommunförbundet Stockholms län, Peter Krantz AB, PwC och Sveriges Kommuner och Landsting med stöd av Vinnova.



1.1. Råd för kravställande vid upphandlingar

Detta dokument ger en introduktion till och en översikt av regelverket för offentliga upphandlingar och de krav som bör ställas på bland annat it-system och it-tjänster för att möta de behov som arbetet med öppna data ställer. Kraven kan även vara relevanta i ett flertal andra upphandlingar där varor och tjänster som har någon form av informationsinnehåll köps in. Det kan exempelvis handla om att begära kostinformation om skolmaten, produktinformation om förbrukningsvaror eller information om kvantitet och vikt för levererade varor i elektronisk form.

Råden utgör inga fullständiga kravspecifikationer utan syftar endast till att identifiera de områden som är relevanta i förhållande till arbetet med öppna data.

1.2. Vem vänder sig råden till?

Dessa råd vänder sig till personer som deltar i utformning av förfrågningsunderlag, utvärdering av anbud eller val av och avtalsskrivande med leverantör.

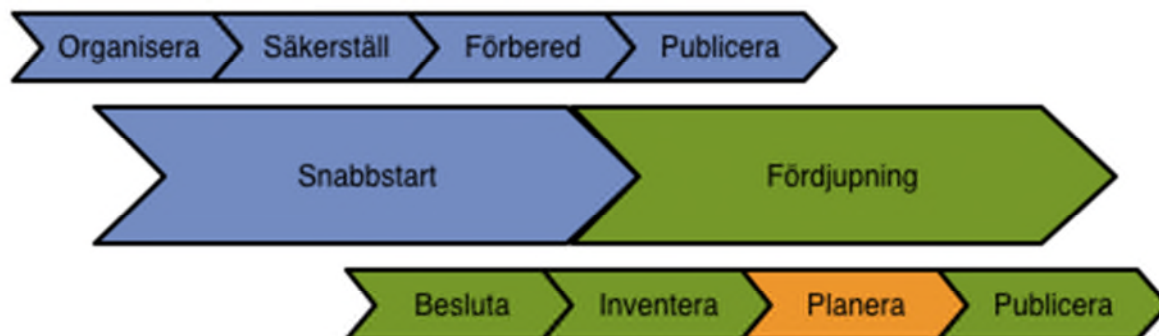
1.3. Dokumentets struktur

Dokumentet består av två delar. Den första delen beskriver grundläggande rättsliga principer för upphandlingar. Den andra delen beskriver de olika områden som bör uppmärksammas bland annat vid utveckling och anskaffning av it-baserade verksamhets- och stödsystem samt andra relevanta upphandlingar.

1.4. Vilka delar av arbetet med öppna data tas upp i dokumentet

De vägledande principerna för öppna data är uppbyggda dels kring att vissa delar har en högre prioritet än andra, dels utifrån att det ska gå att snabbt komma igång med arbetet för att sedan fördjupa det. Råden i detta dokument omfattar åtgärder som är aktuella när kommunen/landstinget ska fördjupa sitt arbete med öppna data.

Nedan markeras de faser som behandlas i dokumentet med orange färg.



1.5. Vägledande principer

De vägledande principerna för öppna data rekommenderar att kommuner och landsting vid utveckling och anskaffning av it-baserade verksamhets- och stödsystem överväger behovet av funktionalitet för att exportera data i öppna maskinläsbara format automatiskt. Detta är för att underlätta det löpande arbetet med öppna data.

2. Grundläggande principer vid upphandling

En upphandlande enhet har stora möjligheter att utforma sina egna kravställningar i samband med upphandlingar. Det finns dock vissa grundläggande principer som offentliga aktörer måste förhålla sig till. Dessa principer utgår från gemenskapsrätten och regleras i de svenska upphandlingslagarna.

2.1. Icke-diskrimineringsprincipen

Denna princip innebär ett förbud mot att diskriminera en leverantör eller flera på grund av nationalitet (medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland). Upphandlande myndighet får inte ställa krav som bara ett lands leverantörer känner till eller kan klara av. Detta även om den upphandlande myndigheten inte förväntar sig anbud från andra länder. Icke-diskrimineringsprincipen innebär dock inte att upphandlande myndigheter är förhindrade att köpa en vara eller tjänst trots att endast svenska företag kan leverera dem. I förarbetena exemplifieras detta med att svenska upphandlande myndigheter inte är förhindrade att köpa till exempel surströmming trots att endast svenska företag tillverkar detta.

2.2. Likabehandlingsprincipen

Principen innebär att alla leverantörer ska behandlas lika i en upphandling. Den innebär också att samtliga leverantörer som deltar i en offentlig upphandling ska få samma information samtidigt. Alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt. Denna princip innebär exempelvis att en konsult som hjälpt den upphandlande myndigheten med förberedelser inför upphandlingen kan vara förhindrad att delta i den efterföljande upphandlingen. Samma resonemang kan föras vad gäller tidigare anställda hos den upphandlande myndigheten som vill lämna anbud i en upphandling.

2.3. Transparensprincipen

Denna princip kallas även principen om öppenhet och förutsägbarhet eller som EU-domstolen benämner den, öppenhetsprincipen. Principen förutsätter att uppgifter som gäller upphandlingen inte hemlighålls, att upphandlingen annonseras offentligt, att de leverantörer som deltagit i ett anbudsförfarande informeras om resultatet och att handlingarna i princip är offentliga. Principen innebär också att upphandlande myndighet håller sig till det förfrågningsunderlag den har tagit fram och inte väsentligt ändrar förutsättningarna under upphandlingens gång. Enligt principen ska ett förfrågningsunderlag vara tydligt och inte innehålla alltför stora tolkningsmöjligheter. Ett bra förfrågningsunderlag ur transparensynpunkt möjliggör för leverantören att själv räkna ut sina anbudspoäng i en upphandling.

2.4. Proportionalitetsprincipen

Principen innebär att de åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar, till exempel utformningen av de krav som ställs vid upphandling, inte får gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen. Alla krav som ställs i en upphandling måste stå i rimlig proportion till det som ska upphandlas och alla krav ska ha ett naturligt samband med det som ska upphandlas. Kraven måste även vara effektiva, det vill säga möjliga att kontrollera och ägnade att leda till att det avsedda syftet uppnås. Nyttan för den upphandlande myndigheten av kraven ska överstiga den olägenhet som drabbar de leverantörer som inte uppfyller kraven. Vid utformning av krav på funktion, kapacitet, kompetens och liknade behöver noggranna överväganden göras huruvida dessa är förenliga med proportionalitetsprincipen. Till hjälp för att göra det kan de tänkta kraven testas mot tre frågeställningar:

1. Är kravet ett lämpligt och effektivt sätt att uppnå det eftersträvade syftet?

2. Är kravet nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet?
3. Är den negativa effekt som kravet får för leverantören oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet?

2.5. Principen om ömsesidigt erkännande

Principen innebär att ett certifikat eller intyg utfärdat av en myndighet i ett EU-land ska vara giltigt även i de andra medlemsländerna. Detta för att förebygga att utländska leverantörer förhindras att delta i upphandlingen genom att krav ställs på ett nationellt certifikat eller intyg.

De fem principerna gäller både under och över tröskelvärdena och även gentemot leverantörer som inte deltagit den aktuella upphandlingen.

3. Råd för kravställande vid upphandlingar

För att säkerställa att kommunen och landstinget på ett kostnadseffektivt sätt kan arbeta med öppna data bör kommunen/landstinget vid utveckling eller upphandling av bland annat it-baserade verksamhets- och stödssystem överväga att inkludera nedanstående områden i sitt förfrågningsunderlag¹. Kraven kan även vara relevanta i ett flertal andra upphandlingar där varor och tjänster som har någon form av informationsinnehåll köps in. Det kan exempelvis handla om att begära kostinformation om skolmaten, produktinformation om förbrukningsvaror eller information om kvantitet och vikt för levererade varor i elektronisk form.

Kraven bör även tydligt framgå i de avtal som skrivs med leverantörerna. Det är även viktigt att avtalen behandlar frågor om vad som kan utgöra grund för hävning av avtalet i förhållande till de uppställda kraven.

3.1. Om kommunens eller landstingets arbete med öppna data

I förfrågningsunderlagets inledande avsnitt som beskriver bakgrund till och syfte med upphandlingen bör det finnas ett stycke som beskriver att det finns ett stort värde i att andra aktörer kan vidareutnyttja kommunens/landstingets informationsresurser och att kommunen/landstinget därför arbetar med att tillgängliggöra sin information som öppna data. Den produkt eller tjänst som ska upphandlas bör därför vara anpassad för att möta de krav som ett uthålligt och effektivt arbete med öppna data ställer.

3.2. Definitioner av begrepp

Det är viktigt att begreppet data definieras i de avtal som skrivs och att detta beskrivs redan i förfrågningsunderlaget. Data bör beskrivas och definieras i tre nivåer: verksamhetsdata, stödjande data och metadata.

1. Verksamhetsdata är de data som är direkt kopplade till verksamheten och är meningsfulla i sig själv så väl som i kombination med stödjande data eller metadata.
2. Stödjande data är data som i systemet kombineras med verksamhetsdata till exempel för att koppla en text till ett kodvärde, listor över tillåtna värden etc.
3. Metadata beskriver eller definierar verksamhetsdata och stödjande data på en sådan nivå att feltolkningar av data kan undvikas av personer med medelgod kunskap om den verksamhet som systemet är en del av.

3.3. Äganderätt till data

Det är viktigt att tillförsäkra att kommunen/landstinget har äganderätt till både verksamhetsdata, stödjande data och metadata så att denna fritt kan erbjudas till vidareutnyttjare. I vissa fall kan det vara så att det finns andra kunder till en leverantör som använder samma stödjande data och metadata. Då kan kommunen/landstinget inte förvänta sig en exklusiv äganderätt. I de fallen kan det istället vara aktuellt med någon form av nyttjanderätt.

3.4. Nyttjanderätt till data

I de fall som kommunen/landstinget inte kan få äganderätt till data, exempelvis för att även andra kunder till en leverantör använder samma stödjande data och metadata, bör kommunen/landstinget istället tillförsäkra sig om att få en nyttjanderätt som tillåter både eget användande och möjlighet för vidareutnyttjare att använda data i enlighet med principer för öppna data.

¹ Rekommendationerna bygger delvis på erfarenheter som gjort inom Umeå kommuns arbete med öppna data http://www.openumeawiki.se/index.php/Utkast_krav_vid_upphandling_av_system

3.5. Åtkomst och extrahering

Kommunen/landstinget bör ha rätt att extrahera all verksamhetsdata, all stödjande data och all metadata som används i eller beskriver systemet och fritt utan extra kostnader använda denna information på det sätt kommunen/landstinget önskar, oavsett om kommunen/landstinget har äganderätt eller nyttjanderätt till dessa data.

Utöver detta krav bör krav ställas på att extraherade data ska levereras i maskinläsbar form och i ett öppet format. I första hand bör data levereras som en XML-fil med tillhörande XML-schema. Och kommunen/landstinget bör, om inte annat överenskommit, ha rätt att extrahera data en gång per kalenderdygn.

3.6. Terminologi och språk

Krav bör ställas på att stödjande data och metadata ska vara skrivet på svenska, eller i undantagsfall engelska och använda etablerade vokabulärer och begrepp. Data ska kunna förstås av personer utan djup teknisk kompetens. Om en viss standard eller vokabulär används för värdet i ett visst fält ska namnet på denna alltid anges.

3.7. API:er

Kommunen eller landstinget bör ställa krav på att de har rätt att publicera API med tillhörande dokumentation i de fall den upphandlade produkten eller tjänsten levereras med ett eller flera sådana. Krav bör också ställas på att leverantören ansvarar för att svarstiderna i API:et är acceptabla. Nivån för vad som är acceptabelt bör regleras i avtalet.

3.8. Domäner och länkar

I de fall en upphandlad produkt eller tjänst används för att publicera information på internet bör krav ställas på att kommunen eller landstinget ska ha möjlighet att använda sina egna domäner och att det på ett enkelt sätt ska gå att konstruera beständiga länkar som följer rekommendationerna i det nationella ramverket för öppna data.

3.9. Rätt till förvarning

Krav bör ställas på att kommunen/landstinget ska förvarnas skriftligen eller via annan överenskommen metod om förändringar av data som rör verksamhetsdata, stödjande data eller metadata och som innebär att data tillkommer, försvinner eller får en annan definition eller innebörd. Kommunen eller landstinget bör ställa krav på att förvarnas minst tre månader före ändringen införs i produktionsmiljön. Testfiler med det nya utseendet bör göras tillgängliga minst sex veckor innan ändringen införs i produktionsmiljön.

3.10. Rättigheter vid systemförändringar

Det är viktigt att säkerställa att de rättigheter och villkor som avtalats för att säkerställa effektivt och uthålligt arbete med öppna data gäller under hela avtalstiden. Detta för att förändringar i den levererade produkten eller tjänsten inte medför begränsningar av den nivå på efterlevnad av uppställda krav som gällde vid avtalsstarten.