

Remissvar Upphandlingsdokument Digitala läromedel 2022

Swedish Edtech Industry:s svar på Addas Upphandlingsdokument för extern remiss, 2022-07-14 med remissperiod t.o.m. 2022-08-16. Vi har i arbetet med remissen haft dialog och avstämningar med olika medlemsbolag, både förlag och lärresursproducenter, som på ett eller annat sätt är berörda av upphandlingen. Vi har även stämt av med SIS gällande avsnitten om tekniska standarder.

Remissvar Upphandlingsdokument Digitala läromedel 2022	1
Sammanfattning	1
Avsnitt: Omfattning	2
Tydligare omfattningsbeskrivning, punkt 1.1.2	2
Definition av kombinerade läromedel, punkt 1.1.3.1 och 1.1.4	3
Ramavtal - förnyad konkurrensutsättning, punkt 1.1.3.1 och 2.12.3	3
Avsnitt: Generella krav	4
Generella krav innehåller krav för tryckta läromedel, punkt 3, 3.1, 3.12	4
Krav på avtal med läromedelsproducenter, punkt 3.2.1 och 3.2.1.1	4
Alltför detaljerade krav på läromedelsproducentnivå, punkt 3.2.1, 3.3, 3.6	5
Hantering av personuppgifter, punkt 3.5, 3.10	6
Avsnitt: Område A: Digitala läromedel	7
Licenser, punkt 4.3 m.fl	7
Dataöverföring och tekniska standarder, punkt 4.5 Leveranser	8
Produktområden - Anbudspris, punkt 4.6	9
Termer och begrepp	10
Översyn kapitel 6 och 7	10

Sammanfattning

Att ta fram ett ramavtal tänkt att fylla de olika huvudmännens, skolornas, lärarnas, elevernas behov av digitala läromedel är svårt och det är lätt hänt att fastna i hur det ser ut idag, hur det ser ut gällande tryckta läromedel och försöka göra om analogt till digitalt. Ramavtalet är dominerande på marknaden och påverkar därmed utvecklingen. Men det digitala är på flera sätt vitt skilt från det analoga och då behöver upphandlingen utformas utifrån det. Marknaden ser annorlunda ut och det finns andra behov gällande processen beställning,

order, leverans, distribution osv. Ett digitalt läromedel ska passa i in respektive huvudmans digitala ekosystem av tjänster.

Vi är positiva till att upphandlingen är indelad i två områden, digitala respektive kombinerade läromedel, men anser att omfattningen av upphandlingen är otydligt beskriven. Det är otydligt vad exakt det är som upphandlas (återförsäljare/distributör, läromedel/innehåll osv) vilket gör kravställningen bitvis otydlig och med alltför detaljerade krav på de som levererar läromedel som inte är relevanta i sammanhanget. Såväl krav kring exakta licenser, hur resultat ska sparas, vad utbildningar ska innehålla som krav gällande interoperabilitet, dataöverföring och tekniska standarder behöver ses över. Otydligheten kan skapa förvirring om de olika rollerna på marknaden och vilket ansvar och förväntningar som kan ställas från kunderna.

Otydligt är också utkomsten av upphandlingen: kommer det vara ett ramavtal där huvudmännen ska göra en förnyad konkurrensutsättning bland de leverantörer som kvalificerat sig eller är det rangordning? Sistnämnda riskerar att cementera marknaden och värnar vare sig en fri och sund marknad med rättvis konkurrens eller innovation och utveckling. I underlaget står att läsa att man räknar med att minst tre leverantörer kommer att *antas*, men i utvärderingen står sedan att de med lägst pris är de leverantörer som man kommer att teckna avtal med.

Utöver det ser vi att det finns behov av att se över de olika termer som används och hur de definieras.

I vårt svar lyfter vi fram delar vi ser behöver ses över och justeras. Vi ger också några enstaka ändringsförslag, som ska ses som just förslag. Eftersom remissperioden var kort och till stor del under semesterperioden har vi inte hunnit bearbeta förslagen så mycket som vi önskat, men för gärna en vidare dialog om våra synpunkter.

För att göra det enkelt använder vi termerna **leverantör** när vi menar de leverantörer som förväntas lämna anbud och **läromedelsproducent** när vi menar de företag som levererar digitala läromedel av olika slag (läromedelsförlag, tjänsteleverantörer, innehållsproducenter etc).

Avsnitt: Omfattning

1. Tydligare omfattningsbeskrivning, punkt 1.1.2

Omfattningen behöver beskrivas tydligare så att det framgår vad det är som upphandlas. Som beskrivet nu kan det tolkas som att det är såväl enskilda digitala läromedel som

återförsäljare/distributörer av olika digitala läromedel som åsyftas. Vi uppfattar ambitionen i underlaget att det som upphandlas är en leverantör som kan erbjuda huvudman en variation av läromedel från olika läromedelsproducenter (läromedelsförlag, innehållsproducenter m.fl.) att välja mellan för att sedan beställa och få tillgång till, d.v.s. en form av marknadsplats, en återförsäljare och distributör.

I omfattningen står även: "I upphandlingen ingår inte hårdvara eller plattform." Vad menas med plattform? Meningen borde kunna strykas om resten av omfattningen är tydligare beskriven.

2. Definition av kombinerade läromedel, punkt 1.1.3.1 och 1.1.4

Definitionen av kombinerade läromedel är för vag och kan uppfattas som att man kan köpa ett digitalt läromedel från en läromedelsproducent och sedan ett tryckt från någon annan, men tanken med ett kombinerat läromedel är att det finns en pedagogisk kontext där de olika delarna hör ihop, ingår i en läromedelsserie e.dyl.

Formulering idag: "Läromedel som består av både delar som levereras i digital form och delar som levereras i fysisk form, det vill säga innehåller tryckta delar."

Vi föreslår ett tillägg enligt t.ex.: *De digitala och de tryckta delarna ingår i samma pedagogiska kontext och har ett visst beroende sinsemellan, t.ex. ingår i en läromedelsserie.*

3. Ramavtal - förnyad konkurrensutsättning, punkt 1.1.3.1 och 2.12.3

Otydlighet gällande utformningen av ramavtalet, om det är förnyad konkurrensutsättning eller rangordning. Inköpscentralen avser tilldela så många leverantörer som krävs, men det står också att avtal kommer tecknas med de leverantörer vars anbud har lägst pris.

1.1.3.1: "För varje delområde avser inköpscentralen tilldela så många leverantörer som krävs för att säkerställa att leverantörerna sammantaget kan tillgodose verksamheternas - och i förlängningen de enskilda elevernas - behov samt att god konkurrens uppnås. Inköpscentralen räknar med att minst tre leverantörer per område antas, förutsatt att så många godkända anbud inkommer."

2.12.3: "Inköpscentralen tecknar ramavtal med de leverantörer vars anbud har lägst pris enligt beskrivningen i detta avsnitt".

Vi förespråkar starkt ett ramavtal med förnyad konkurrensutsättning eftersom det är enda sättet att säkerställa fortsatt utveckling samt att huvudmännen kan komplettera med de

krav som är specifika för just deras it-miljö och digitala ekosystem. En förutsättning är då att ramavtalet kompletteras med en konkret vägledning, ett avropsstöd.

Avsnitt: Generella krav

1. Generella krav innehåller krav för tryckta läromedel, punkt 3, 3.1, 3.12

Avsnittet "innehåller krav som gäller samtliga delområden för upphandlingen av Digitala läromedel 2022, samtliga leverantörer ska uppfylla kraven i och besvara detta avsnitt."

Här behövs en städning, framför allt under avsnitt 3.11 och 3.13, men se även över kraven på artikelinformation. De generella krav som enbart gäller för tryckta läromedel kan inte vara med i avsnittet, eftersom det stänger ute leverantörer som enbart hanterar digitala läromedel och som vill och kan svara på område A i upphandlingen.

Några exempel där formuleringarna utgår från tryckta läromedel och som antingen ska tas bort alternativt formuleras om:

- "I syfte att minska belastning på miljön och minska hantering av gods ska leverantören bidra till en hållbar och funktionell hantering av leveranser. I den mån det är möjligt ska leverantören ombesörja att leveranser samordnas för att minska mängden transporter."
- "För beställningar som görs under annan tid än inför terminsstart, det vill säga med leverans vid annan tid än veckorna 1-2 samt 30-33, ska leverans ske inom sju arbetsdagar för svenska läromedel (på svenska och utländska språk) och inom 14 arbetsdagar för utländska läromedel."
- "För leverans inför terminsstart får ingen fraktagift tas ut."

Hela avsnittet om **Leveransmottagning** som den är formulerad nu är irrelevant för digitala läromedel.

Under punkt 3.12 är mycket också formulerat utifrån hantering av tryckta läromedel, retur och reklamation, emballage osv. Se över formuleringarna, ta bort det som inte är relevant.

2. Krav på avtal med läromedelsproducenter, punkt 3.2.1 och 3.2.1.1

Att ställa krav på sortimentsbredd och avtal mellan leverantören och läromedelsproducenterna är bra (och gör det även tydligt att det är en återförsäljare som upphandlas). Kravet på att avtal med de fem stora förlagen/bolagen ska bifogas anbudet,

riskerar dock att stänga ute nya leverantörer som inte har dessa avtal på plats. Det är också otydligt i vad ett sådant avtal ska innehålla.

3. Alltför detaljerade krav på läromedelsproducentnivå, punkt 3.2.1, 3.3, 3.6

På flera ställen i upphandlingsunderlaget är kraven mer riktade till läromedelsproducenterna och därmed inte något leverantören som upphandlas kan eller ska ta ansvar för. För detaljerade krav här riskerar också att stänga ute nya aktörer, hämma marknaden och cementera affärsmodeller.

Några exempel:

- 3.2.1: "I webbutiken ska samtliga förekommande paketslösningar och volympriser tydligt framgå. Om ytterligare paketeringar tas fram för en kund ska de även tillgängliggöras för övriga kunder via webbutiken."

Nej, det här måste vara upp till varje läromedelsproducent och dess respektive kunder. Mindre aktörer hittar vägar in på marknaden genom att erbjuda paket till någon enstaka kund, men kan inte erbjuda det till samtliga osv.

- Punkt 3.3: "Samtliga digitala läromedel ska ha en kostnadsfri testperiod på minst 30 dagar."

Nej, hur kostnadsfria testperioden erbjuds måste vara upp till varje läromedelsproducent och beroende på vad det är för sorts digitalt läromedel. Ta bort eller formulera om.

Introduktioner och utbildning

Ta bort och/eller formulera om stora delar av kraven på **införandestöd** under punkt 3.6. Det enda kravet som är relevant är att leverantören ska erbjuda införandestöd och då gällande den egna tjänsten, inte läromedelsproducenternas. Som det är formulerat kan det tolkas som att leverantören ska erbjuda införandestöd och utbildning i respektive läromedelsproducents tjänst, således i alla möjliga olika läromedel, vilket vare sig är rimligt eller bra. Även om de kan välja att avtala med sina läromedelsproducenter att de genomför det som de facto är deras egen utbildning i de egna produkterna, så hamnar visst ansvar på leverantören här, vilket inte är hållbart. Så om det inte är det som åsyftas, utan introduktion i upphandlad leverantörs tjänst, behöver stycket nedan formuleras om.

- Punkt 3.6: Leverantören ska erbjuda införandestöd i form av lämpliga aktiviteter. Tjänsterna kan utföras antingen av leverantören själv, av denne anlitad underleverantör eller av läromedelsproducenten/förlaget. Införandestöd ska ingå kostnadsfritt vid beställning av läromedel till 25 personer eller fler.

Hela avsnittet om **utbildning** behöver tas bort. Det kan som sagt inte vara leverantörens ansvar och uppgift att säkerställa utbildningar, vare sig i användningen av läromedelsproducentens digitala läromedel eller i utbildningar om digitalt lärande. Den senare är dessutom en egen marknad, där många olika leverantörer finns oavsett om de producerar läromedel eller inte. Att arbeta utifrån digitaliseringsstrategi och styrdokument är självklart viktigt, men inte relevant att kravställa i det här sammanhanget.

Om det enbart är krav på att läromedelsproducenterna, via leverantörens webbutik, ska kunna visa vilka olika utbildningar de eventuellt erbjuder, behöver detta framgå tydligare.

Utvärdering av läromedel

Detsamma gäller punkt 3.7 och avsnittet om utvärdering av läromedel, som på annat ställe (under punkt 3.10 Webbutik och artikelinformation) refereras till som "recensioner". Avsnittet bör tas bort. Att välja och värdera läromedel utifrån syfte och mål med undervisningen ska vila på forskning och vetenskaplig grund och innebär så mycket mer än att sätta ett betyg eller skriva några rader i fritext och är inte vad upphandlad leverantör kan eller bör erbjuda. Det kan leda till en missvisande bild av vilka läromedel som är "bäst" i olika undervisningssammanhang och hämma utveckling och innovation. Det ökar inte lärarnas förmåga att värdera och välja digitala läromedel. Här behövs andra beprövade testmetoder, som t.ex. Swedish Edtest. Recensioner, betyg och andra synpunkter från olika användare måste vara upp till varje läromedelsproducent att förmedla på sina webbsidor.

4. Hantering av personuppgifter, punkt 3.5, 3.10

Det är viktigt att vara tydlig med när eventuella PuB-avtal ska ingås och mellan vilka parter. Igen ser vi att otydligheten i omfattningsbeskrivningen speglar sig i kraven kring hantering av personuppgifter. Det är respektive huvudman som är personuppgiftsansvarig när det gäller användningen av digitala läromedel på deras skolor och det är då mellan läromedelsproducent och respektive huvudman som eventuella PuB-avtal hanteras. Hanteringen av personuppgifter ser olika ut beroende på produkt och det är varje huvudman som gör sin bedömning och äger sina PuB-avtal. Däremot kan leverantören behöva PuB-avtal med den upphandlande myndigheten för att reglera hur de hanterar eventuella personuppgifter i sin egen tjänst, webbutik osv.

Några exempel där vi ser att justering behövs:

- Punkt 3.5: "Om det förekommer behandling av personuppgifter för att ett läromedel ska kunna nyttjas ska personuppgiftsbiträdesavtal upprättas enligt beskrivning i avsnitt Kontraktsvillkor. Mall för ett sådant avtal med instruktioner återfinns som bilaga till upphandlingsdokumentet, bilaga 04."

Dels saknas mallen i remissunderlaget så den kan vi inte ta ställning till och dels är det här ett krav gällande läromedelsproducenten och inte leverantören. Det behöver tas bort alternativt formuleras om.

- Punkt 3.5: "Information om hantering av personuppgifter ska framgå av produktbeskrivningen i de fall personuppgifter hanteras när läromedlet används. Leverantören ska bistå upphandlande myndighet i att informera om personuppgiftsbiträdesavtal finns upprättade för att underlätta beställningsprocessen."

En för vag formulering i vad det är för information som ska framgå, hur och var och igen mer läromedelsproducentens ansvar än leverantörens. Deras produkter ser olika ut, där vissa hanterar personuppgifter, andra inte. Att leverantören ska bistå i att informera om PuB-avtal finns är däremot mer relevant, men kan behöva tydliggöras. Hur ska leverantören bistå, ska det finnas funktionalitet som visar om PuB-avtal finns mellan den upphandlande myndigheten och respektive läromedelsproducent?

- I kraven om artikelinformation, punkt 3.10 Webbutik, står att det ska finnas "Information om hantering av personuppgifter, i förekommande fall".

Det här är otydligt. Innebär kravet att leverantören ska säkerställa att läromedelsproducenten informerar om hur hantering av personuppgifter sker och att detta ska vara synligt i webbutiken? Eller är det i betydelsen "ja, vi hanterar personuppgifter i vårt läromedel"? Räcker det med en länk till läromedelsproducentens egen webbsida där information finns?

Avsnitt: Område A: Digitala läromedel

Här blir det än tydligare att flera krav är alltför detaljerade och på läromedelsproducentens nivå, inte leverantören som upphandlas här. Det behöver tydligt framgå vad som är leverantörens ansvar att leverera och vad som är läromedelsproducentens, men sistnämnda ska och kan inte krävas för detaljerat här. Se även över avsnittet och ta bort sådant som har med tryckta läromedel att göra ("omlastningscentral" står på något ställe t.ex.)

1. Licenser, punkt 4.3 m.fl

Att för detaljerat specificera krav på läromedelsproducentens licenser osv hämmar utveckling och innovation och riskerar igen att slå ut de mindre aktörerna på marknaden.

Några exempel:

- Punkt 4.3.1 Licensnivåer där samtliga nivåer ska vara med ("minst nedan listade") och det är en gedigen lista på olika licenser, där t.ex. Lärarteam är obekanta för oss och våra medlemmar. Även i punkt 4.3.3 nämns en okänd licens "heltidslicens".

Det går inte att krävställa licensnivåer på det här sättet, eftersom olika digitala läromedel ser ut och fungerar olika och de olika läromedelsproducenternas tekniska lösningar och affärsmodeller är olika. Så måste det fortsätta att vara, annars hämmas marknaden.

Detsamma gäller punkt 4.3.2 Licensernas giltighet, där det även finns en formulering "det finns även önskemål om", vilket väl är detsamma som ett bör-krav och bör formuleras så.

Vi anser alltså att hela avsnittet behöver ses över, att det går bra att exemplifiera, men inte ha ska-krav gällande licensnivåer eller hur licenserna ska överföras, resultat sparas osv.

2. Dataöverföring och tekniska standarder, punkt 4.5 Leveranser

Hela avsnittet om Leveranser (4.5) inklusive delar av avsnittet om licenser, där man är inne på att resultat kopplat till licenser ska sparas (4.3.3) handlar om interoperabilitet, dataövering och att se till att det finns tekniska standarder som gör att användarna på ett effektivt, säkert och bra sätt får tillgång till och kan börja använda sina digitala läromedel. Hur det här går till ser olika ut hos olika huvudmän och det är bland annat därför det är avgörande med en förnyad konkurrensutsättning där huvudmannen själv kompletterar med sina specifika krav utifrån sin it-miljö och utifrån det väljer den leverantör som passar bäst.

I avsnittet om licenser bör därför avsnittet om hur resultat ska sparas (4.3.3) ses över och istället handla om hur data överförs mellan de olika digitala tjänsterna, vilka tekniska standarder som eventuellt finns. Det handlar om learning analytics, big data osv.

Vi anser också att hela avsnittet om leveranser behöver ses över. Det handlar inte om att krävställa läromedel som ska kunna levereras till olika huvudmäns olika digitala plattformar. **Det handlar om hur beställningen och leveransen ska gå till och vilken information som krävs just i det steget när en huvudman lägger en beställning hos leverantören och vilken data som behövs då, för att de sedan ska få tillgång till läromedelsproducentens tjänst (läromedlet).**

Det handlar inte heller specifikt om provisionering, det är en del i processen och här finns tekniska standarder att hänvisa till, så den punkten kan tas bort och införlivas med punkt 4.5.3.

Vi anser därför att punkt **4.5.3 Standarder vid dataöverföring** behöver ses över och handla om just det rubriken säger, inklusive provisionering, och att man här anger de standarder

som är relevanta. Det är viktigt att särskilja på det som är överenskommelser gjorda inom olika organisationer och det som är nationella standarder enligt Svenska Institutet för Standarder (SIS). Återigen är det också bland annat därför vi förordar en förnyad konkurrensutsättning, eftersom huvudmännens förutsättningar ser olika ut. Några är med i Sambruk som ansvarar för BoL, några är med i Skolfederation och har specifika krav på federering, inloggning osv. Vi ser inte heller att Attributprofil för Skolfederation har någon relevans i den här upphandlingen.

Förslag på formulering av krav gällande tekniska standarder:

Det datautbyte som krävs vid beställning och leverans av digitala läromedel ska ske via standardiserade lösningar där sådana finns.

Standarder som har relevans:

- *SS 12000 Informationshantering - Gränssnitt för informationsutbyte mellan verksamhetsprocesser i skolan (Svensk standard). Relevant för t.ex. provisionering.*
- *ftSIS/TS 104-1:2022 Informationshantering - Datautbyte vid beställning och leverans av digitala lärresurser - Del 1: Order mellan återförsäljare och läromedelsproducent (förslag till Svensk teknisk specifikation - publiceras hösten 2022). Relevant för det datautbyte som sker mellan Leverantören och läromedelsproducenten i samband med beställning. Bygger bland annat på BoL, en överenskommelse Sambruk tagit fram.*
- *Peppol - ett internationellt nätverk uppbyggt på SS-EN 16931 som är en serie av standarder för bland annat elektronisk fakturering, se avsnitt 3.9 E-handel. Relevant för kraven gällande leverantörens webbutik/e-handel.*

3. Produktområden - Anbudspris, punkt 4.6

Vi förstår inte indelningen i produktområden och att särskilja läromedel som levereras vid terminsstart respektive övrig tid. När det gäller digitala läromedel har det här ingen betydelse för rabatter/påslag och blir missvisande och styrande på fel sätt.

När det sedan gäller att skilja på svenska respektive utländska läromedel, ser vi en hel del problematik med definitionen av utländska läromedel. Utländska läromedel kan dels vara helt utländska bolag och produkter, dels utländskt ägda bolag med svenska produkter. Hur ska leverantören i fråga avgöra vad som är vad och hur ev rabatt/påslag ska ske. Och vad händer med de bolag som är svenska men som har flertalet utländska produkter?

Vi ser egentligen ingen anledning till indelning i produktområden.

Termer och begrepp

Som vi nämner i inledningen ser vi också behov av att se över de olika termer som används. Förlag, innehållsproducenter, läromedelsproducenter etc. Använd en och samma term för de läromedelsproducenter som leverantören förväntas ha med i sitt sortiment.

Som exempel där det blir fel är i **punkt 3.2.1 Sortimentets bredd läromedel**, med kravet att "det ordinarie sortimentet ska omfatta läromedel från minst 25 förlag". Det finns inte så många förlag. Däremot finns det säkerligen 25 företag som erbjuder digitalt pedagogiskt innehåll.

Översyn kapitel 6 och 7

Kapitel 6 och Kapitel 7 behöver ses över när övriga delar har justerats eftersom dessa till stor del är en spegling av kraven i underlaget.

Swedish Edtech Industry
2022-08-16