

Utredning kommunala bibliotek

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund	3
2.	Frågeställning	3
3.	BIBSAM-modellen	3
4.	Kommunerna och SKL	6
5.	E-boksutredningen	8
6.	Upphandlingsformalia	13
7.	Slutsatser	19

1. Bakgrund

I Kungliga Bibliotekets (KB) uppdrag ingår att som myndighet ha en nationell överblick över biblioteksområdet samt främja samverkan och utveckling. KB ska också verka för utveckling och samordning av digitala tjänster och system inom biblioteksväsendet. Från företrädare för kommunbiblioteken efterfrågas inom ramen för KB:s uppdrag att KB åtar sig ett ansvar för central upphandling av elektroniska informationsresurser (dvs. e-tidskrifter, e-böcker samt databaser) även för folkbibliotek och kommunala skolbibliotek.

2. Frågeställning

Frågeställningen för den här utredningen är om det juridiskt sett är möjligt för KB att erbjuda en centraliserad upphandling av e-resurser även på kommunala bibliotek. Utredningen har för avsikt att belysa frågor som t ex vilka upphandlingsförfaranden som skulle kunna användas, vilka rättsliga relationer mellan KB och kommunerna som måste tas i beaktande. Kan den så kallade BIBSAM-modellen, som nu tillämpas för svenska statligt finansierade universitet/högskole- och forskningsbibliotek, användas?

3. BIBSAM-modellen

3.1. Biblioteken

Begreppet BIBSAM (bibliotek i samverkan) används för de bibliotek som har möjlighet att ansluta sig till de av KB centralt upphandlade licensavtalen för e-resurser. En av förutsättningarna för att kunna ansluta sig är att biblioteket har till huvudsaklig uppgift att främja högre utbildning och forskning, samt att man är tillgängliga avgiftsfritt även för allmänheten. Biblioteken ska ställa sina samlingar till förfogande genom det svenska fjärrlånesystemet. Minst 10 % av bibliotekets finansiering måste komma från regeringens departement.

För närvarande uppfyller 76 bibliotek dessa kriterier (38 universitetsbibliotek samt 38 specialbibliotek). Av dessa har 63 stycken anslutit sig till ett eller flera centralt upphandlade avtal. Omsättningen för 2012 uppgår till drygt 257 miljoner kronor.

Från och med 2012 har målgruppen för de centrala avtalen utökats till att även omfatta:

- alla statliga myndigheter som synliggör sina rapporter i LIBRIS, alternativt
- statliga myndigheter som är av forskningsintensiv karaktär, samt
- statligt ägda forskningsinstitut

3.2. Styrgruppen

Styrgruppen för BIBSAM-konsortiet ingår i KB:s inflytandestruktur och består av 6 ledamöter som nomineras av SUHF (Sveriges universitets- och högskoleförbund) och en ledamot som representerar specialbiblioteken.

Tillsammans arbetar gruppen för att främja en effektiv informationsförsörjning till högre utbildning och forskning. Gruppen är rådgivande till riksbibliotekarien när det gäller licensavtalen för forskningsbiblioteken.

För ytterligare information se KB:s webb

<http://www.kb.se/bibliotek/Inflytandestrukturen-2012-2014/Styrgruppen-for-BIBSAM-konsortiet/>

3.3. Rättsliga relationer

Samarbetet bygger på avtal mellan varje enskild myndighet och KB. KB kan vara, men är sällan själv avtalspart i avtalen. KB har därför inhämtat fullmakter från de institutioner som har möjlighet att ansluta sig till avtalen. KB agerar därmed som ombud för varje enskild myndighet. Fullmakten ger KB behörighet att förhandla och teckna avtal för myndigheternas räkning. Det ska noteras att det inte finns någon garanti för förlagen att alla de som lämnat fullmakt till KB också kommer att gå med i avtalen. Samarbetet mellan KB och myndigheterna är inget bolag och att benämna ”BIBSAM” som ett konsortium är juridiskt sett felaktigt.

Den interna relationen mellan myndigheterna och KB bygger på den praxis som utvecklats sedan KB i mitten av 1990-talet började med central upphandling av licensavtal. Uppdraget är inte bestämt i detalj men innefattar att förhandla fram bästa möjliga avtal med hänsyn till pris, årliga prisökningar, innehåll, användningsvillkor m.m. Utifrån den praxis som utvecklats har KB inte rätt att ingå avtal för myndighetens räkning utan att myndigheten uttryckligen meddelat önskemål om att man vill gå med i avtalet. När detta har meddelats anser KB att lärosätet är bundet av avtalet.

Det finns ett behov av att formalisera samarbetet i en överenskommelse om samarbete mellan biblioteken och KB. Ett arbete med att ta fram ett förslag till samarbetsavtal har påbörjats men ännu inte slutförts.

3.4. Administration

På avdelningen för Samordning och utveckling arbetar fyra handläggare, en upphandlingsassistent, samt en samordnare med den centrala upphandlingen av licensavtal. KB tar inte ut någon avgift av lärosätena för detta arbete, utan det finansieras inom ramen för KB:s anslag.

Kommunikationen mellan KB och lärosätena sker huvudsakligen via två kanaler, dels den s.k. upphandlingslistan som är en e-postlista som kontaktpersonerna prenumererar på, dels KB:s webbsidor. Via upphandlingslistan kommuniceras aktuell information löpande. På webbsidorna, varav en del är lösenordsskyddade, publiceras erbjudanden om avtal inklusive filer med paketens innehåll samt priserna för respektive deltagande institution. Här publiceras också de slutliga licensavtalen med bilagor.

När förhandlingarna är klara presenteras ett erbjudande på den lösenordsskyddade delen av KB:s webbplats. Institutionerna anmäler huruvida de vill gå med i avtalen och detta är bindande. En lista på deltagande institutioner skickas till förlagen som beställningsbekräftelse.

Avtalen tecknas oftast för en längre period, vanligtvis tre år med en avtalad årlig prisökning. Priset under avtalsperioden påverkas också av att titlar kan tillkomma eller försvinna från paketet. Här har varje förlag sin modell för hur priset ska beräknas.

Genom kontakt med deltagande institutioner och genom enkäter om önskemål på nya produkter bestäms, i samråd med styrgruppen, vilka nya e-resurser som ska upphandlas.

Det finns önskemål om att bygga in en bättre och säkrare beställningsfunktionalitet för såväl KB som de deltagande institutionerna i samband med att KB:s webbplats byggs om. Då kan all information samlas på ett ställe, kommunikationen förenklas och bevisning m.m. säkras. En förstudie för att utveckla ett s.k. ERM-system (Electronic Resource Management System) har genomförts. Det är en allmän uppfattning att datastödet för licensarbetet inte är tillräckligt för den omfattning det nu har fått.

3.5. Affärs- och prismodeller

Den affärsmodell som främst tillämpas är den s.k. ”Big deal”-modellen, som innebär att förlagen tillhandahåller ett färdigt paket med e-tidskrifter. I undantagsfall som exempelvis för Nature, har BIBSAM accepterat en s.k. ”pick and choose-modell” som innebär att lärosätena själva kan plocka ihop

de tidskrifter de vill ha. Modellen anses dock vara administrativt betungande.

Vid utformandet av prismodeller kombineras i huvudsak två parametrar; antalet heltidsstuderande/heltidsanställda (FTE = Full Time Equivalent) och tidigare prenumerationer. FTE-prissättning bygger på tanken att priset bestäms av antalet potentiella användare. Gruppen potentiella användare kan omfatta samtliga studenter och forskare på lärosätet eller studenter/forskare inom ett visst ämnesområde. Prissättning baserad på deltagande institutioners tidigare prenumerationer uppfattas som otidsenlig och statisk, eftersom kostnaden för e-resurserna bygger på historiska fakta. Trots detta håller många förlag fast vid denna prismodell.

Prismodeller som bygger på faktisk användning har medvetet undvikits eftersom kostnaden då inte kan förutses och hög användning ”bestraffas”. Den totala användning kan dock ställas i relation till paketets totala pris för att få fram ett jämförelsetal som visar vad en nedladdning per artikel kostar för ett specifikt avtal.

4. Kommunerna och SKL

4.1. Kommunerna

Sverige är indelat i 290 kommuner. Allmänna regler om det svenska statsskicket och kommunernas del i det finns i regeringsformen och i kommunallagen. I riket finns kommuner på lokal och regional nivå (1 kap. 7 § RF) och för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (8 §).

Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

I varje kommun finns det en beslutande församling, kommunfullmäktige. Den skall tillsätta en kommunstyrelse, samt de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt 3 §. I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag.

Kommuners ansvar och verksamhet framgår också av särskild lagstiftning. På biblioteksområdet är det Bibliotekslagen (1996:1596). I 2 § står att biblioteken ska verka för främjande av intresse för läsning och litteratur, information, upplysning och utbildning samt kulturell verksamhet. Alla medborgare skall ha tillgång till ett folkbibliotek. Folkbiblioteken skall verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare. Varje kommun skall ha folkbibliotek.

Enligt Skollagen 2 kap. 2 § är kommunerna huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem, om inte annat följer av 4 §. Enligt 2 kap. 36 § Skollagen ska eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek.

Ansvar för biblioteken ligger vanligtvis hos kommunfullmäktiges kommunstyrelse eller andra nämnder, men vanligtvis i en kultur och/eller fritidsnämnd.

KULDA – konsortiesamköp av licensdatabaser – har sedan starten 2001 haft som främsta uppgift att sluta avtal kring licensdatabaser och andra e-resurser med inriktning på folkbibliotekens och skolbibliotekens användare. I slutet av 2011 fanns avtal för följande e- resurser: ALEX, Arkiv Digital, Credo Reference, EBSCO, GALE, Gonline, Global Grant, IPS, JP Skolnet, Library Press, Mediarkivet, Musikweb, Naxos, politiken.se, forskningen.se, svenska djur, världens djur, Thomson Reuters rättsdatabaser och Zeteo.

KULDA-kontoret har arbetat på uppdrag av Sveriges länsbibliotekarier och Kulturrådet. Det har drivits av Kultur i Väst i Västra Götaland och finansierats av Statens Kulturråd. I och med att KB fick sitt utvidgade uppdrag upphörde Kulturrådets finansiering av KULDA-kontorets verksamhet fr.o.m. januari 2012. Konsekvensen blev att Kultur i Väst avvecklade KULDA-kontorets verksamhet.

Inom KB:s expertgrupp för informationsförsörjning och resursdelning har en arbetsgrupp på 6 personer tillsatts, som under 2013 kommer genomföra en kartläggning av e-resurser på folkbiblioteken.

4.2. SKL

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation. Organisationen driver medlemmarnas intressen och erbjuder dem stöd och service. Medlemmar i SKL är Sveriges 290

kommuner och 20 landsting inklusive regionerna Gotland, Halland, Skåne och Västra Götaland.

Efter det att KB fått i uppdrag att ha en nationell överblick över hela det offentliga biblioteksområdet samt främja samverkan och utveckling inom området utser SKL företrädare för folk-, läns- och sjukhusbiblioteken i de styr- och expertgrupper som ingår i KB:s inflytandestruktur. Företrädare för SKL sitter med i KB:s Nationella referensgrupp som har till uppgift att understödja KB:s strategiska arbete.

Inom SKL finns Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad som bland annat arbetar med kultur och fritidsfrågor i vilka biblioteksfrågor ingår. SKL Kommentus arbetar som inköpscentral för SKL:s medlemmar och samordnar upphandlingar. Huvudområden är energi, IT, finansiella och administrativa tjänster, fordon och drivmedel samt varor och tjänster.

CeHis (Center för eHälsa i samverkan), är landstingens beställarorganisation på SKL och har gett Inera (<http://www.inera.se>) i uppdrag att driva Eira (<http://www.inera.se/Vardtjanster/Eira>). Alla landsting och regioner är med i Eira-samarbetet som syftar till att förse hälso- och sjukvårdens personal med vetenskaplig information i form av e-tidskrifter, e-böcker och databaser/kunskapsstöd.

5. E-boksutredningen

E-bokmarknadens beskaffenhet i Sverige är av avgörande betydelse för vilken upphandlingsmetod som väljs och för vilka affärsmodeller som kan komma att användas. Därför redogörs i följande avsnitt för en del aspekter ur KB och Sveriges biblioteksförnings utredning **”När kommer boomen – en kartläggning av e-boken i Sverige ur ett biblioteksperspektiv”** <http://www.kb.se/Dokument/Aktuellt/Eboksutredningen.pdf> som har betydelse för den fortsatta framställningen.

I utredningen på sidorna 10-11 beskrivs vilka aktörerna är som tillhandahåller e-böcker och på sidorna 14-16 vilka affärsmodeller som finns.

Förlag/Författare

”Svenska förlag producerar e-böcker, de stora förlagen gör hela produktionskedjan inom den egna organisationen medan de mindre köper tjänsterna. Som beskrivits tidigare är framställningen av en e-bok där förlagan är digital, som i fallet med nya böcker, relativt enkel medan framställningen av en digital bok från en äldre förlaga, där

produktionskedjan innefattar både arbete kring upphovsrätt och inskanning, är betydligt mer komplicerad och tidskrävande och därmed även mer kostsam. På en marknad där lönsamheten redan är relativt låg blir alltså intresset hos förläggarna för den längre produktionskedjan av naturliga skäl inte så stort. E-böcker står idag för mindre än 1 procent av försäljningen.

När det gäller affärsmodeller börjar förlagen visa intresse för vad utredningen nedan kallar för OverDrive-modellen, eller exemplarsmodellen. Det är en modell som passar in i den nuvarande distributionsstrukturen för tryckta böcker.

Författarnas eget initiativ för att göra äldre titlar tillgängliga är företaget Dejavu som startades 2009 av Sveriges författarförbund och ett antal bokförläggare. Dejavu är en publiceringstjänst, inte ett förlag, för redan utgivna titlar där upphovsmän återtagit rättigheterna och titlarna inte längre finns i tryck. Böcker som publicerats genom Dejavu säljs hos den fysiska bokhandeln samt av nätbokhandeln.

Distributörer

Elib är en svensk distributör av e-böcker. Elib ägs av fyra svenska förlag: Albert Bonniers förlag, Norstedts, Piratförlaget samt Natur och Kultur. Elibs affärsidé är att framställa och distribuera e-böcker. Elib har de flesta förlagen i Sverige som kunder. Förutom att leverera e-böcker till återförsäljare som till exempel Adlibris och Bokus har Elib också en plattform för bibliotekslån och en affärsmodell för de folkbibliotek som vill ansluta sig till plattformen.

Företaget Publit är främst en e-boksproducent, men distribuerar också e-böcker via iTunes, nordiska bibliotek och nätbokhandlare. Distributionen till biblioteken och nätbokhandeln sker i samarbete med Elib.

Återförsäljare

Svenska internet-bokhandlare säljer e-böcker och för ett par år sedan hade Adlibris en kampanj då man sålde läsplattor kombinerat med erbjudande som innehöll ett antal nyttgivna e-böcker.

KF media lanserade konceptet Dito på Bok & Bibliotek i september 2011. Konceptet innehåller en app som ska fungera för såväl läsplattor som smartphones med e-boksbutik och bokläsare. Under varumärket Dito kommer man att sälja läsplattor i Akademibokhandeln och ha en exponering av e-böcker i Bokus webbutik. Utbudet består inledningsvis endast av svenska e-bokstitlar.

Likaså lanserar Bokia eBokia – ett värdekort för e-böcker på Bok & Bibliotek. Kortet ska kunna köpas i Bokias butiker och användas i Bokias e-butik. ”Vi måste göra plats i butikerna för e-böcker”, säger Peter Orrgren, vd för Bokia, i ett pressmeddelande från den 21 september 2011”.

/.../

Förvärvsmodellen/OverDrive-modellen

”Denna modell har stora likheter med den traditionella processen kring inköp av fysiska böcker. Biblioteken köper en e-boktitel som liksom ett fysiskt exemplar endast kan lånas ut till en låntagare åt gången. För att låna ut fler kopior samtidigt måste biblioteken köpa fler exemplar av e-boken. Vissa distributörer ger dock biblioteken valet att, till en högre avgift, låna ut flera kopior samtidigt. En variant av modellen ger möjligheten att låna ut till flera användare samtidigt men istället sätts ett tak över hur många utlån som får göras totalt under ett år. När utlåningen slagit i taket kan inte exemplaret utlånas förrän året tagit slut och utlånen nollställs. Denna funktion är tänkt för till exempel skolbibliotek där en e-bok används som kurslitteratur. Förvärvsmodellen stöds i olika utföranden och med olika villkor av flertalet internationella aggregatorer, som exempelvis OverDrive, Ebrary, MyiLibrary och EBSCO. Modellens huvudsakliga fördel är att biblioteken har kontroll över kostnaderna.

Prenumerationsmodellen och Big Deals

Vid prenumeration på en aggregators utbud betalar biblioteken en årlig avgift för att få tillgång till titlarna som finns i sortimentet. Villkoren varierar beroende på aktör men ofta är det möjligt att låna ut titlarna parallellt till flera låntagare utan extra avgifter. En vanlig betalningsform är istället att biblioteket betalar ett årligt belopp baserat på antalet potentiella låntagare. Exempelvis är avgiften högre för ett universitetsbibliotek med 15 000 studenter än för ett bibliotek med 10 000 studenter. Modellen erbjuds i olika utformningar av bland annat Ebrary, MyiLibrary och EBSCO.

En variant av prenumerationsmodellen kallas ”Big Deals” och tillämpas främst för E-tidskrifter. I Big Deals är det enhetligt urval av titlar som styr, det vill säga ämnespaket, serier eller stora delar av utbudet hos förlag som Elsevier och Springer. Paketet motsvarar oftast ett eller fler ämnesområden som biblioteken förvärvar inom. Åtkomst till materialet är baserat på IP-igenkänning. Det är en modell som internationellt används av forskningsbibliotek och också den modell som används av KB. Prenumerationsmodellens stora fördel är att biblioteket inte behöver köpa in titlar utan att veta hur efterfrågan ser ut. Modellen är anpassad för till exempel kurslitteratur, lagböcker, uppslagsverk och guideböcker som

efterhand blir obsoleta. En annan fördel är att ett framförhandlat pris gäller hela året och inkluderar de titlar som läggs till i databasen under året. Biblioteket saknar dock kontroll över vilka titlar som finns vid ett givet tillfälle då beståndet löpande ändras, och vissa titlar kan tas bort ur sortimentet. Prissättningen kan också vara svår att utvärdera då antalet aktiva låntagare kan skilja sig stort från antalet med lånekort. Utlåningen skiljer sig också från bibliotek till bibliotek vilket försvårar schablonprissättning.

Låntagarmodellen

Låntagarmodellen eller användarstyrt förvärv (på engelska Patron Driven Acquisition, PDA) har slagit genom främst på den anglosaxiska biblioteksmarknaden. Modellen går ut på att användaren får tillgång till en databas där det är möjligt att söka efter titlar för utlån. När användaren aktiverat ett lån får biblioteket information om detta och kan välja mellan att köpa in boken eller göra den tillgänglig för korttidslån. Efter ett givet antal utlån måste biblioteken köpa in boken om de fortsatt ska kunna erbjuda boken till sina låntagare. Modellen erbjuds av bland annat Ebrary, MyiLibrary, EBL och EBSCO. I slutet av juni 2011 meddelade även OverDrive och 3M att modellen ska kunna erbjudas inom kort.

Fördelarna är i stort densamma som för Förvärvsmodellen, men dessutom minskar risken för inköp av böcker som inte används. Nackdelarna är desamma som för förvärvsmodellen.

Det är även svårt att veta om böckerna kommer att vara efterfrågade på lång sikt eller om de bara kommer att vara populära under en kort period.

Utlåningsmodellen/Elib-modellen

Modellen tillåter ett obegränsat antal samtidiga utlån där biblioteken betalar en bestämd summa per utlån. Detta gör affärsmodellen attraktiv för böcker med låg efterfrågan, då biblioteken slipper väga inköpskostnaden mot popularitet. Biblioteket har inga inköpskostnader och behöver inte lägga resurser på att välja titlar utifrån efterfrågan. Nackdelar med systemet är att det blir dyrt för topplisteböcker som lånas ut ofta. Denna modell är den som svenska Elib erbjuder biblioteken.

Det amerikanska företaget Library Ideas lanserade modellen i slutet av juni 2011. Tjänsten kallas Freeder och erbjuder tillgång till 20 000 titlar från 16 förlag.

Spotify-modellen

Under juni 2011 lanserade det spanska företaget 24Symbols.com en betaversion av en tjänst som har stora likheter med svenska Spotify, en

streamingtjänst för musik. Tjänsten består liksom Spotify av en reklamfinansierad gratisversion och en betalversion med fler funktioner. Eböckerna från 24Symbols kan inte laddas ned utan kan endast streamas, vilket innebär att en uppkoppling mot internet är en förutsättning för att nå tjänsten. 24Symbols kommer inom kort släppa applikationer till iPad, iPhone och Android, vilket krävs för att öka tillgängligheten och göra den intressant som utmanare till befintliga leverantörer. Tjänsten är tätt knuten till sociala medier där användaren uppmuntras till att dela rekommendationer och topplistor. I dagsläget består 24Symbols av tusentals klassiska och skönlitterära titlar från mindre förlag. Enligt egen utsago ligger företaget dock i förhandlingar med större förlag.

Genom att betala förlagen per sida av varje bok som en användare läser innebär tjänsten nya möjligheter att föra statistik. Istället för verktyg som bara mäter antal köp eller utlån av en bok kan 24Symbols lista hur många sidor som läses, hur lång tid det tar och om det finns några mönster i läsbeteendet kring olika genrer, författare etc. Intresset för tjänsten har varit mycket stort internationellt, både i traditionell media, sociala medier och i bokvärlden generellt.

Tjänsten kan skapa en statistik kring läsvanor som kan få betydande inverkan på branschen i stort. Då plattformen är så pass nylanserad går det inte att utvärdera tjänstens faktiska inverkan. En nackdel för bibliotek är att tjänsten inte riktar sig till bibliotek utan direkt till konsumenter. I nuläget stöds modellen endast av 24Symbols.com. I Svensk bokhandel nr 14/2011 lyfts dock det svenska företaget Lifty fram som en ny aktör på området. Athina uppges också förbereda en introduktion av modellen på den amerikanska marknaden”.

/.../

”Affärsmodellen ”Big Deal”, som beskrivits ovan, vilken används för e-tidskrifter är en modell som biblioteken inte önskar att tillämpa på e-böcker eftersom bokinköp oftast initieras av undervisande personal och på begäran av forskare och studenter. E-böcker köps företrädesvis in på titelnivå och biblioteken är hänvisade till aggregatorer och bokhandeln. Förlagens ämnessamlingar är för stora och därmed för kostsamma. Det är uteslutande med enskilda förlag som avtal tecknas idag, inte med aggregatorer, eftersom det är möjligt att göra genom direktupphandling.

För e-böcker behövs således andra affärsmodeller och troligen också fler alternativ beroende på ämnesområde, behov, målgrupp, användningsnivå,

typ av litteratur (kärnsamling, kurslitteratur, referenslitteratur, svensk och utländsk skönlitteratur etc.).”

6. Upphandlingsformalia

I detta stycke redogörs för hur KB såväl som lärosätena och kommunala biblioteks förvärv av e-resurser omfattas av Lagen om offentlig upphandling (LOU).

LOU gäller för offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster samt av byggkoncessioner. Lagen gäller även när upphandlande myndigheter anordnar projekttävlingar. Vad som avses med offentlig upphandling och upphandlande myndighet anges i 2 kap. 13 § respektive 19 §. (2 § LOU)

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader. (13 §).

Med upphandlande myndighet avses statliga och kommunala myndigheter. Vid tillämpning av denna lag skall med myndighet jämföras

1. beslutande församlingar i kommuner och landsting, och
2. offentligt styrda organ som avses i 12 §, samt
3. sammanslutningar av en eller flera myndigheter enligt första stycket eller församlingar enligt 1 eller sammanslutningar av ett eller flera organ enligt 2. (19 §)

Offentligt styrda organ är sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

- som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
- vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
- i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet. (12 §)

LOU omfattar två områden; det område som är reglerat genom Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004

om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster samt sådan upphandling som faller utanför detta direktiv. Utifrån detta bestäms vilka upphandlingsförfaranden som tillåts.

I de följande styckena redogörs för upphandlingsförfarandena i det direktivstyrda området och därefter för de som ligger utanför.

6.1. Det direktivstyrda området

Enligt 4 kap. 1 § finns fyra olika varianter av upphandlingar inom det direktivstyrda området. Öppet, selektivt och förhandlat förfarande samt konkurrenspräglad dialog.

- Med öppet förfarande avses ett förfarande där alla leverantörer får lämna anbud. (22 §)
- Ett selektivt förfarande är enl. 16 § ett förfarande där alla leverantörer kan ansöka om att få delta men endast anbudssökande som inbjuds av den upphandlande myndigheten att delta får lämna anbud.
- Med förhandlat förfarande avses ett förfarande där den upphandlande myndigheten inbjuder utvalda leverantörer och förhandlar om kontraktvillkoren med en eller flera av dem (9 §). Förhandlat förfarande finns i två varianter: med annonsering eller utan annonsering.
- Med konkurrenspräglad dialog avses ett förfarande som varje leverantör kan begära att få delta i och där den upphandlande myndigheten för en dialog med de anbudssökande som har bjudits in att delta i detta förfarande.

Förhandlat förfarande med annonsering

Förhandlat förfarande med annonsering får enligt 4 kap. 2 § användas:

- om det som ska upphandlas är av sådant slag eller förenat med sådana risker att det på grund av särskilda omständigheter inte går att ange något totalpris i förväg,
- för finansiella och intellektuella tjänster som är av sådan art att det inte går att utarbeta tillräckligt exakt förfrågningsunderlag för att kunna genomföra upphandlingen genom att välja det bästa anbudet enligt bestämmelserna för öppna eller selektiva förfaranden, eller
- för byggtreprenad, som endast har forsknings-, provnings- eller utvecklingsändamål och som inte syftar till vinst eller till att täcka forsknings- och utvecklingskostnader.

Första stycket 1 gäller bara om villkoren för kontraktet i förhållande till den tidigare upphandlingen inte ändras väsentligt. Lag (2010:571). Vid förhandlat förfarande med föregående annonsering skall en upphandlande myndighet förhandla med anbudsgivarna om de anbud som de har lämnat, för att anpassa anbuden till de krav som myndigheten har angett i annonsen om upphandling och i förfrågningsunderlaget samt för att få fram det bästa anbudet enligt:

4 § En upphandlande myndighet får i annonsen eller i förfrågningsunderlaget ange att förhandlat förfarande med föregående annonsering ska äga rum i successiva steg för att minska det antal anbud som förhandlingen ska omfatta. Därvid ska de tilldelningskriterier tillämpas som anges i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget. Det slutliga antalet anbud ska alltid vara så stort att effektiv konkurrens uppnås, under förutsättning att det finns ett tillräckligt antal lämpliga anbudssökande eller anbudsgivare. Lag (2011:1030).

Förhandlat förfarande utan föregående annonsering

Förhandlat förfarande utan föregående annonsering får ske vid ett antal specificerade situationer enligt 4 kap. 5-9 § LOU. Av intresse i det här sammanhanget är 5 § 2 punkten.

5 § En upphandlande myndighet får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering vid tilldelning av kontrakt som avser byggtreprenader, varor och tjänster om:

- det vid ett öppet eller selektivt förfarande inte lämnats några anbudsansökningar eller inte lämnats några anbud eller inte lämnats några lämpliga anbud och de ursprungliga villkoren för kontraktet inte ändrats väsentligt,
- det som ska upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt kan fullgöras av endast en viss leverantör, eller
- det är absolut nödvändigt att tilldela kontraktet, med synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten vilket gör det omöjligt att hålla tidsfristerna vid öppet, selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering.

6.2. Området utanför det direktivstyrda området

Utanför det direktivstyrda området finns möjlighet till andra upphandlingsformer:

- Förenklat förfarande
- Urvalsupphandling
- Konkurrenspräglad dialog
- Direktupphandling

Dessa förfaranden får användas när upphandlingen avser tjänster enligt bilaga 3 till LOU (B-tjänster), eller avser andra kontrakt, vars värde understiger de tröskelvärden som anges i lagen.

Tjänster inom biblioteksområdet kan vara såväl A-tjänst som B-tjänst:

- Som A-tjänst räknas prenumerationstjänst (CPV 79980000-7).
- Som B-tjänst klassas vissa tjänster inom fritids-, idrotts- samt kulturverksamhet. Inom biblioteksområdet faller biblioteksadministration (CPV 79995000-5), katalogisering (CPV 79995100-6), biblioteks-, arkiverings-, musei- och övriga kulturtjänster (CPV 92500000-6), biblioteks- och arkiveringstjänster (CPV 92510000-9) och bibliotekstjänster (CPV 92511000-9).

Tröskelvärdet

Tröskelvärdet är för närvarande 1 233 540 kronor varav 15 % är beloppsgränsen för direktupphandlingar för stat, kommun och landsting, dvs. 284 000 kr.

Upphandlingsförfaranden

Upphandlingsförfaranden utanför det direktivstyrda området framgår av 15 kap. 3 § En offentlig upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Med förenklat förfarande avses enligt 24 § ett förfarande där alla leverantörer har rätt att delta. Deltagande leverantörer skall lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

Med urvalsförfarande menas ett förfarande där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud, den upphandlande myndigheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

Direktupphandling får dock bara användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 % av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första och andra stycket. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de

fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5-9 § är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. Konkurrenspräglad dialog får, i enlighet med 2 §, användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt. *Lag (2010:571)*. Direktupphandling är upphandling utan krav på anbud i viss form. (23 § LOU)

I vissa undantagsfall får således den upphandlande myndigheten/enheten använda direktupphandling (15 kap. 3 § LOU). Ett av de skäl är som nämnts fallet i 4 kap. 5 § 2 LOU, när det som ska upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt kan fullgöras av endast en viss leverantör.

Sammanfattningsvis om upphandlingsförfarande kan sägas att direktupphandling som ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt den modell som KB bedriver endast kan ske vid upphandling från den som har ensamrätt till materialet.

Görs upphandling från andra krävs att upphandlingen konkurrensutsätts enligt de upphandlingsförfaranden som LOU tillåter.

6.3. Ramavtal

LOU ger en möjlighet att teckna ramavtal. Enligt 2 kap. 15 § avses med ramavtal ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

Det finns tre typer av ramavtal enligt 5 kap. LOU:

- Avtal som innehåller samtliga villkor för avrop. Avtalet är ett avtal med en leverantör och parterna är bundna av detta dvs. de måste avropa på avtalet till de villkor, pris etc. som framgår där.
- Ramavtal där flera leverantörer ingår som leverantörer och som innehåller samtliga villkor för avrop.
- Ramavtal avtal som inte innehåller samtliga villkor för tilldelning av kontraktet utan avrop kräver förnyad konkurrensutsättning.

Ramavtal enligt typ 2 och 3 förutsätter alltså att ramavtal tecknas med flera leverantörer. Direktupphandling från en leverantör kan bara resultera i ramavtal enligt 1. Avropsberättigade kan vara en eller flera avropare.

6.4. Inköpscentraler

Ett sätt att samordna och effektivisera offentlig upphandling är att ta hjälp av en inköpscentral med stöd av 4 kap. 22 § LOU.

Begreppet inköpscentral definieras i 2 kap. 9a § och därmed avses en upphandlande myndighet som:

1. ingår ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter, eller
2. medverkar vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande myndigheter.

En inköpscentral enligt punkt 1 innebär att den upphandlande myndigheten ingår ett (ram)avtal i eget namn dvs. som avtalspart. Det är den modell som tillämpas av bl.a. Kammarkollegiet och SKL Kommentus.

Varje avropande myndighet tecknar vid avrop ett eget avtal med leverantören på de villkor som avtalats mellan leverantören och inköpscentralen.

Ett åtagande att upphandla ramavtal innebär också att man måste se till att ramavtalet följs av leverantören. Exempelvis kan nämnas att i de ramavtal där Kammarkollegiet i egenskap av Statens inköpscentral ingår, avtalas om revision hos leverantören för kontroll att avtalets villkor uppfylls gentemot de avropande myndigheterna. Avtalen innehåller också villkor om redovisning av affärstransaktioner under avtalets löptid och vid dess avslut. Leverantören åtar sig också att upplysa om ramavtalet, samt att betala en administrationsavgift.

En inköpscentral enligt punkt 2 ovan avser en upphandlande myndighet som inte själv är part i avtalet utan medverkar vid offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande myndigheter. I detta fall blir inköpscentralen inte själv part i avtalet. Avtal sluts direkt mellan leverantören och den upphandlande myndigheten. De upphandlande myndigheterna blir själva följaktligen parter vid exempelvis överprövningar och skadestånd enligt LOU.

Inköpscentral enligt punkt 2 kan, men behöver inte enligt regelns ordalydelse, själv ingå avtal med leverantören. Inköpscentral enligt punkt 2 torde vara den rättsfigur som närmast liknar BIBSAM-modellen. En väsentlig skillnad är dock att när KB agerar som ”inköpscentral” i förhandlingsstadiet representerar KB hela kollektivet av BIBSAM-bibliotek.

Vilka som slutligen väljer att ingå avtalet är inte känt vare sig för KB eller för leverantören.

6.5. Fullmaktsförfarande

En fullmakt utfärdas eftersom den som utfärdat fullmakten, huvudmannen, vill att ombudet ska utföra ett uppdrag åt denne. En fullmakt består av två delar. Behörigheten som reglerar relationen mellan ombudet och dennes motpart, exempelvis en leverantör. Behörigheten visar att ombudet har rätt att företräda huvudmannen och vad ombudet har rätt att vidta för rättshandlingar t.ex. förhandla och ingå avtal. Oftast uttrycks denna behörighet i generella ordalag.

Den andra relationen, befogenheten, är förhållandet mellan fullmaktsgivaren och fullmaktstagaren och kan innehålla inskränkningar i behörigheten. Sådana inskränkningar kan vara att ombudet bara får teckna avtal upp till ett högsta pris, bara ingå avtal för en viss tid etc. Tecknar ombudet avtal i strid med de instruktioner som huvudmannen gett, blir enligt huvudregeln, huvudmannen bunden av avtalet men ombudet blir ersättningskyldig för den skada som då drabbat huvudmannen t.ex. ett högre pris.

Enligt allmänna rättsgrundsatser ansvarar den som utger sig för att ha en fullmakt för att den har det. Saknas fullmakt och motparten är i god tro blir fullmäktigen skadeståndskyldig gentemot motparten. En fullmakt kan återkallas när som helst från fullmaktsgivarens sida.

7. Slutsatser

7.1. Direktupphandling

En förutsättning för att BIBSAM-modellen med direktupphandling ska kunna tillämpas på e-böcker eller andra e-resurser som kommunala bibliotek efterfrågar är att upphandling sker av den som har ensamrätt till e-resursen. Detta torde vanligtvis vara förlaget. Om detta är praktiskt möjligt mot bakgrund av hur e-resursmarknaden är beskaffad, i alla fall i Sverige, ligger utanför denna utredning.

7.2. Ramavtal

Att KB som part skulle ingå ramavtal med varje tidskrifts-/bokförlag och leverantör av databaser eller andra e-resurser som folkbibliotek eller kommunala skolbibliotek vill förvärva skulle medföra mycket höga transaktionskostnader för KB och är inte möjligt med nuvarande personalstyrka och finansiering. För leverantörerna skulle det innebära stora

transaktionskostnader som kombinerat med en betydande osäkerhet om hur många som slutligen kommer att avropa på ramavtalet, vilket torde påverka priset på e-resurserna.

7.3. Inköpscentral såsom ombud

Enligt BIBSAM-modellen agerar KB närmast som en inköpscentral som ingår avtal som ombud för deltagande institutioner utan att själv vara part i avtalen. Modellen har fungerat i cirka 15 år. Relationen mellan myndigheterna och KB fungerar, trots att samarbetet inte är formellt reglerat när det gäller relationen mellan myndigheterna och KB respektive KB och leverantörerna. KB har fört förhandlingar och har avtal med de flesta leverantörerna av e-resurser som är av intresse för lärosätena. De leverantörer som KB inte har avtal med är med något undantag små eller mycket specialiserade förlag eller databasleverantörer. Detta faktum gör att det är lättare att hantera den osäkerhet som finns för leverantören om hur många som slutligen kommer att sluta avtal med leverantören.

7.4. Överfört på kommunerna

Vad gäller den rättsliga relationen mellan KB och kommunerna kan följande sägas:

- Till skillnad från vad som gäller mellan statliga myndigheter och KB är varje kommun självständiga rättsliga subjekt, vilket innebär att de kan ingå avtal med bindande verkan med varandra. För KB:s del är det av avgörande vikt att relationen mellan kommunen och KB klargörs i ett samarbetsavtal som reglerar sådana frågor som hur samarbetet mellan kommunen och KB ska vara utformat, vilka rättigheter och skyldigheter parterna har, när bundenhet inträder och vilka konsekvenser ev. avtalsbrott får m.m.
- När det gäller kommunerna är ett sådant samarbetsavtal nödvändigt eftersom det inte finns någon gemensamt utvecklad praxis att falla tillbaka på. Samarbetsavtalet måste därför innehålla samtliga villkor som gäller mellan kommunen och KB.
- En del av samarbetsavtalet måste innehålla en skyldighet att utfärda fullmakt för KB. KB måste inhämta fullmakter från alla som vill att KB ska förhandla för dem.
- Beslut om att ingå samarbetsavtal och att utfärda fullmakt fattas av varje kommun. I vart fall genom beslut i kommunfullmäktige men beslutanderätten kan sannolikt delegeras till en nämnd.

- Från KB:s sida går det inte att ha ett till innehållet unikt samarbetsavtal med varje kommun utan åtminstone en stor del av kommunerna måste kunna enas om ett avtal. BIBSAM-modellen bygger också på att de licensavtal som erbjuds är standardiserade paket där ”one size fits all”. Något utrymme att ta hänsyn till kommuners individuella behov och önskemål i förhandlingarna med leverantören är inte möjligt givet de resurser som KB avsatt för den centrala upphandlingen i dess nuvarande utformning.

Som framgår av e-boksutredningen är såväl behov som de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna skiftande. En upphandling av paket av e-resurser framstår inte som ändamålsenligt. Behov finns snarare att samordna inköp av enskilda titlar/produkter.

I samband med denna utrednings färdigställande har litteraturutredningens slutbetänkande SOU 2012:65 kommit och där konstateras följande på sidan 419:

”KB kan vara part i de avtal som sluts för forskningsbibliotekens räkning eftersom dessa är statliga. Samma roll kan KB inte ha vad gäller de kommunala folkbiblioteken. Vår bedömning är i stället att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bör vara lämplig att ta på sig denna roll. I princip bör detta inte vara ett problem eftersom SKL redan i dag samordnar upphandlingen av varor och tjänster för kommunernas räkning på flera områden. Det ligger även i linje med de målsättningar och åtaganden som gjorts inom ramen för arbetet med det SKL kallar e-samhället.

Det kommer dock att krävas särskild kompetens i just denna fråga eftersom de avtalsvillkor som måste förhandlas delvis är specifika för biblioteksvärlden. Att i likhet med KB inrätta en referens- och styrgrupp med företrädare för biblioteken förefaller vara ett sätt att säkra denna kunskap i förhandlingsarbetet. Det finns också ett nationellt intresse av att stödja arbetet i denna del och KB bör kunna bistå SKL i uppbyggnaden av en förhandlingsorganisation för detta och i inrättande av ett eventuellt konsortium.”