

Veileder for innkjøp av fagsystem plan- og byggesak

Nasjonal produktspesifikasjon, versjon 3.0

*Versjon 21. mai 2021*

 cm

KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

**Innholdsfortegnelse**

[1 Innledning 3](#_Toc68767842)

[2 Nasjonal produktspesifikasjon versjon 3.0 3](#_Toc68767843)

[3 Nytt i versjon 3.0 3](#_Toc68767844)

[4 Planlegging og gjennomføring av anskaffelse 4](#_Toc68767845)

[5 Alternative kontraktsmaler 5](#_Toc68767846)

[5.1 SSA-L Løpende tjenestekjøp 5](#_Toc68767847)

[5.2 SSA-SKY Komplekse skyanskaffelser 6](#_Toc68767848)

[5.3 SSA-T Tilpasnings- (og utviklings-) avtalen 6](#_Toc68767849)

[6 Kommunespesifikke behov og løsninger 6](#_Toc68767850)

[6.1 Arkiv 6](#_Toc68767851)

[6.2 Tilgang til karttjenester i saksbehandlingen 7](#_Toc68767852)

[7 Databehandleravtale 8](#_Toc68767853)

# Innledning

Denne veilederen er laget for å gi kommunen råd og veiledning når de planlegger å anskaffe et fagsystem som støtter kravene i nasjonal produktspesifikasjon, versjon 3.0.

Veilederen kan benyttes ved anskaffelse av adskilte fagsystem eller ved anskaffelse av et felles fagsystem som ivaretar både plan- og byggesaksbehandlingen. Den gir råd uavhengig av om kommunen ønsker at arkiv skal inngå som en integrert del av anskaffelsen eller om kommunen ønsker å anskaffe et rent fagsystem som skal integreres med eksisterende sak/arkivløsning med tilhørende funksjonalitet for håndtering av møte/utvalg.

Veilederen kan også benyttes når kommunen planlegger å anskaffe et planregister.

# Nasjonal produktspesifikasjon versjon 3.0

Nasjonal produktspesifikasjon er en **standard** som både kommunene og leverandørene kan forholde seg til i både anskaffelses- og kontraktsammenheng. Den inkluderer også en kravtabell som angir krav til løsningen. Kravtabellen inneholder både minimumskrav som løsningen må tilfredsstille og evalueringskrav som kan brukes til å vurdere løsningens oppfyllelse av kommunens behov.

Ved bruk av produktspesifikasjonen er det forutsatt at man kjøper tilgang til fagsystemet som en skytjeneste.

#   Nytt i versjon 3.0

I nasjonal produktspesifikasjon 3.0 er det gjort en større revisjon og sammenstilling av tidligere versjoner av eByggeSak, versjon 2.1, og ePlanSak, versjon 1.0. I tillegg inngår krav til kommunalt planregister.

Følgende kommenteres særskilt:

* Økt fokus på sammenhengende tjenester og krav til bruk av standardiserte grensesnitt over Fiks-plattformen etter hvert som disse foreligger.
* Et eget kapittel, kapittel 3, som beskriver et felles rammeverk for standardisert saksbehandling som gjelder for både plan- og byggesaksbehandling. Rammeverket spesifiserer blant annet krav til hvordan leverandøren skal forholde seg til nasjonale sjekklister, regelverket og «veiledet dialog».
* Et eget kapittel, kapittel 4, som beskriver behov for fellesfunksjonalitet som er nødvendig på tvers av ulike saksbehandlingsfaser, samt behov for prosesstøtte i saksbehandlingsfaser som er felles for plan- og byggesaksbehandling.

Kravene er delt inn i to hovedkategorier, minimumskrav (A-krav) og evalueringskrav (B-krav).

Minimumskrav er igjen inndelt i to underkategorier; A-krav og A2 krav. A2 krav anbefales også evaluert. Tilsvarende er evalueringskravene inndelt i to underkategorier; B-krav og B2 krav. Det henvises til kravtabellen som gir en nærmere beskrivelse av de fire kravkodene og hvordan leverandøren skal besvare de ulike kravene.

# Planlegging og gjennomføring av anskaffelse

Kommunene har fortsatt stor frihet i hvordan de ønsker å gjennomføre en anskaffelse av nytt fagsystem innenfor plan- og byggesaksbehandling eller et planregister. Utover å legge den nasjonale produktspesifikasjonen til grunn, er det viktig at kommunen gjør et godt forarbeid på de områdene som er spesifikke for kommunen. Det henvises i denne sammenheng til KS sin veiviser i den [digitale verktøykassa](https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/verktoykasse-plan--og-byggesak/) på nett. Her får kommunen tilgang til veiledere, sjekklister og maler avhengig av om man er i konseptfasen eller en senere fase av anskaffelsen. Kommunen bør også vurdere om de er tjent med et samarbeid med andre kommuner i sin region når de skal anskaffe nytt fagsystem. Et slikt samarbeid bør tilpasses den lokale situasjonen. I noen tilfeller kan det være fornuftig med et samarbeid i konseptfasen, mens i andre tilfeller kan det være fornuftig å samarbeide hele veien frem til en felles anskaffelse.

Til å gjennomføre anskaffelsen av nytt fagsystem eller planregister, anbefaler vi at kommunen benytter sitt eget anskaffelsesrammeverk. I anskaffelsen må det beskrives hvordan leverandøren skal dokumentere at den tilbudte løsningen oppfyller behovene og kravene som stilles i nasjonale produktspesifikasjon, versjon 3.0. Forskrift om offentlige anskaffelser har som hovedregel at anskaffelsen skal gjennomføres som en åpen anbudskonkurranse. Dersom det finnes særskilte tilpasninger eller endringer som krever nærmere dialog og/eller forhandlinger med leverandørene, må kommunen gjøre en vurdering om (et av) vilkårene i unntaksbestemmelsene i anskaffelsesforskriften for å kunne avvike fra en åpen anbudskonferanse er oppfylt. Kommunen må selv utarbeide en instruks til hvordan leverandøren skal besvare den nasjonale produktspesifikasjonen og informere om hvilke beskrivelser kommunen trenger for å kunne evaluere de ulike tilbudene og velge leverandør.

Det anbefales at kommunen ber om at alle avvik fra produktspesifikasjonen opplyses særskilt i et eget dokument for å kunne gjøres gjeldende, slik at avvik ikke blir gjemt som del av en større løsningsbeskrivelse. Leverandøren skal henvise til hvilke(t) krav i kravtabellen leverandørens løsning avviker fra. Avvik må være konkrete og mulig for kommunen å vurdere konsekvensene av. Ved vesentlige avvik til spesifikasjonen, vil i de fleste tilfeller kommunen være forpliktet til å avvise leverandørens tilbud ved anskaffelser over EØS-terskel.

For å få nærmere innsikt i de løsningene som er tilgjengelige i markedet i forkant av en utlysning, anbefaler KS at kommunen enten oppsøker andre kommuner som har tatt i bruk de nye løsningene eller at kommunen alene, eller sammen med andre kommuner i området, gjennomfører en leverandørkonferanse for å få en nærmere innsikt og presentasjon av de løsningene som er i markedet. «[Nasjonalt program for leverandørutvikling](http://innovativeanskaffelser.no/)» gir nyttig informasjon om hvordan slike konferanser kan tilrettelegges.

Inn mot planleggingen og gjennomføringen av anskaffelsen må kommunen i sin strategi for anskaffelse ta høyde for en del valg som påvirker gjennomføringen av anskaffelsen og resultatet av prosessen.

* Bruk av produktspesifikasjonen
Hvordan man bruker produktspesifikasjonen kan tilpasses etter strategi for anskaffelse og valg kommunen tar for sin løsning. Et svært viktig arbeide er å sette seg godt inn i kravene, og spesielt vurderinger man gjør på A2- og B-krav. For å utnytte beskrivelsene leverandørene gir på disse kravene best mulig, må disse brukes til å fremheve de områdene som kommunen legger til grunn for vurdering av tilbudene (tildelingskriteriene). Hvordan man implementerer produktspesifikasjonen i underlaget vil også ha betydning for dette arbeidet.
* Oppfordre til nye eller forbedrede løsninger
Gjennom anskaffelsen må kommunen sette tydelige føringer for hva som er formålet med prosessen. Anskaffelsen er en anledning til å utfordre leverandørmarkedet til å tilby løsninger som gir større gevinster for kommunen. Dette kan for eksempel også omfatte en oppfordring til innovasjon og forbedringer innenfor fagsystemet.
* Valg av driftsmodell
Med flere løsninger tilgjengelig som skytjenester i markedet, anbefales det nå å kjøpe tilgang til fagsystemet eller planregister som en skytjeneste. Skytjenestene vil da kobles opp mot kommunens egen arkivløsning, eller eventuelt andre løsninger iht. de krav kommunen stiller og iht. til produktspesifikasjon. Valg av driftsmodell påvirker valg av kontrakt (se avsnitt 5) og krav knyttet til både integrasjoner, tjenestenivå (SLA) og databehandling. Selv om man anskaffer en skytjeneste, er det viktig at kommunen har krav og behov knyttet til support og oppfølging fra leverandøren i kontraktsperioden etter etablering.
* Leverandørens gjennomføringsevne og samarbeid mellom kommunen og leverandør
Kommunen må utarbeide krav som kan evalueres som angår leverandørens forslag til gjennomføring av prosjektet. Dette for å sikre at kommunens behov og preferanser med tanke på innføring og implementering kan vurderes og hensyntas av leverandøren i tilbudet. Områder man bør vurdere å ta med krav og evaluering på er implementeringsplan, opplæring, etablering og testing av integrasjoner, krav til kompetanse, tilstedeværelse og oppgaver hos eventuelle eksterne konsulenter som skal brukes for etableringen av tjenesten.
* Tildelingskriterier og evaluering
Kommunen må i konkurransegrunnlaget beskrive de tildelingskriterier som skal benyttes til å evaluere den tilbudte løsningen. Alle tildelingskriterier må oppgis med den vektingen kriteriet har blitt gitt, og det må beskrives hvilke krav som tildelingskriteriet brukes til vurdering av. Vektingen av tildelingskriteriet må stå i forhold til hvor viktig det er for anskaffelsen. Dette er viktig for å oppfylle grunnleggende prinsipper om forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet som er satt i LoA § 4.

# Alternative kontraktsmaler

Valg av kontraktsmal er et vesentlig valg for å etablere dokumenter for utlysning ved en anskaffelse, og ikke minst for forvaltning av kontrakten i ettertid. Ved valg av avtalemal(er) må kommunen derfor være bevisst på at det må velges mal(er) som regulerer både kjøp av løsning og fremtidig drift og forvaltning.

Nedenfor følger en kort beskrivelse av egenskaper ved de mest relevante kontraktsmalene som kan benyttes til å regulere etablering av ytelsen og leveranse av tjenesten etter etablering. Det henvises til [anskaffelser.no](https://www.anskaffelser.no/), hvor kommunen finner en nærmere beskrivelse av avtalemalene.

## SSA-L Løpende tjenestekjøp

Statens standardavtale om løpende tjenestekjøp forelå i ny versjon i 2018 og har blitt en relativt etablert standardavtale som er utviklet med det formål å understøtte skytjenesteavtaler. Dette er en relativt enkel avtalemal og er best egnet for løsninger som er utviklet og leveres i sin helhet av leverandøren, hvor det er begrenset med tilpasninger. Avtalen legger kun opp til en enkel verifikasjon av at det leverte standardproduktet fungerer som tiltenkt (5 dagers godkjenningsperiode). SSA-L legger også som standard til grunn at kunden har rett på nye versjoner av programvaren, med mindre annet er avtalt særskilt i Bilag 1 eller 2.

## SSA-SKY Komplekse skyanskaffelser

SSA-SKY er en ny kontraktsmal som ble tilgjengelig april 2021. Den skal dekke behovet for å regulere mer komplekse skyanskaffelser enn SSA-L. Avtalen er beregnet på anskaffelse av forskjellige typer skytjenester som tilpasses og tas i bruk i etableringsløp som er uavhengig av hverandre.

## SSA-T Tilpasnings- (og utviklings-) avtalen

Tilpasningsavtalen gir større rom for tilpasninger og endringer til leveransen og vil være godt egnet hvis man anser det som sannsynlig at det er nødvendig med tilpasninger av løsninger for å dekke kommunens enkeltbehov.

Avtalemalen vil ikke være egnet til å regulere en løpende tjenesteleveranse etter at løsningen er levert. Til å regulere en drifts- og vedlikeholdsytelse må en avtale om drift eller løpende tjenestekjøp kombineres i utlysningen. Det er denne kombinasjonen av avtalemaler som lå til grunn i tidlige versjoner av eByggesak. Det henvises derfor til første versjon av anskaffelsesgrunnlaget i forhold til hvordan denne avtalemalen kan benyttes sammen med et komplett anskaffelsesgrunnlag.

# Kommunespesifikke behov og løsninger

Nasjonal produktspesifikasjon er utarbeidet for å være dekkende for de fleste kommuners behov, slik at det innenfor plan- og byggesaksområdet normalt bare vil være krav til oppsett og lokale integrasjoner som kommunene trenger å spesifisere utenom. Evt. kommunespesifikke behov må også kravspesifiseres i tillegg til den nasjonale produktspesifikasjonen og legges ved som separate dokumenter som må besvares i en anskaffelse.

For nærmere veiledning mht. håndtering av lokale behov, anbefaler vi at kommunen setter seg inn i:

* Kommunens krav og behov innen arkivering med nytt fagsystem for plan- og byggesaksbehandling, samt samspill med valgt arkivløsning
* Tilgang til relevante karttjenester/data som er nødvendige i saksbehandlingen og hvordan dette skal løses (DOK-analyse, plananalyse, annen datatilgang)
* Andre behov for lokale oppsett og integrasjoner, for eksempel planregister, matrikkelklient, økonomisystem og håndtering av brukere (autorisering og autentisering)
* Nasjonale føringer og retningslinjer for anskaffelse av skytjenester
	+ Difi sin [veileder for kjøp av skytjenester](https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/it/skytjenester-cloud)
	+ Datatilsynets sin [veileder for bruk av skytjenester](https://www.datatilsynet.no/Teknologi/Skytjenester---Cloud-Computing/)

## Arkiv

Nasjonal produktspesifikasjon stiller krav til at fagsystemet skal benytte Fiks-Arkiv som standard for integrasjon med kommunens arkivløsning når arkivløsning ikke inngår som del av anskaffelsen. Selv om arkiv inngår som del av anskaffelsen, anbefaler KS at kommunen setter krav til at fagsystemet skal støtte Fiks-Arkiv. Dette sikrer kommunen en mulighet til å integrere mot andre/eksterne arkivløsninger dersom det skulle bli aktuelt. Det vesentlige for en utlysning er å sikre at integrasjon med arkiv tilfredsstiller gjeldende lovverk og forskrifter samt de interne føringene for dokumentasjon og arkivering i kommunen.

Det henvises til egen [informasjonsside](https://github.com/ks-no/gi-arkiv-2.0/wiki) når det gjelder nærmere informasjon om Fiks-Arkiv.

Det anbefales at kommunen beskriver hvordan arkivet er organisert og knyttet opp til byggesaksbehandling i et eget dokument. Kommunen må ta stilling til periodisering samt videreføring av eksisterende arkiv for plansaker og eventuelle andre plan- og byggesaker som ikke skal støttes i ny saksbehandlingsløsning. Videre må kommunen presisere egne rutiner for håndtering av offentlighetsvurdering og gradering av dokumenter i forhold til ansvarsfordeling mellom saksbehandler og arkiv. Kommunen må definere hvordan tilgang til dokumenter som unntas offentlighet i saksbehandlingsløsningen skal styres i arkivkjernen. Det forutsettes at kommunens eksisterende arkivløsning benyttes til publisering av offentlig journal.

Dersom etablering av eget fagsystem for plan- og byggesaksbehandling innebærer en svekking av mulighetene for intern samhandling med andre enheter innenfor kommunen, som i dag løses ved bruk av samme sak/arkivsystem på alle enheter, anbefales det at leverandørene utfordres på å også etablere støtte for slike prosesser, som f. eks:

* Når saksbehandler ber om uttalelse fra annen kommunal etat som for eksempel vann og vei arkiveres utgående korrespondanse i arkivkjernen.
* Ønsker kommunen å effektivisere postmottak og innregistreringsfunksjonen for mottakende etat anbefales det å spesifisere krav til leverandør om å også automatisk opprette utsendelsen som inngående dokument og ny sak i f.eks. VA-etatens sak/arkiv system. Tilsvarende også for meldinger og andre interne dokumenter mellom etater.

Ved interkommunalt samarbeid om felles arkivløsning må organisering av og grensesnitt til arkiv spesifiseres nærmere. Hver kommune er ansvarlig arkivskaper for egne plan- og byggesaker og må sikre riktig arkivering, bevaring og avlevering av egne arkiv.

**Fiks-plattformen**

På Fiks-plattformen finner kommunene digitale fellesløsninger som kommuner og fylkeskommuner kan ta i bruk. Plattformen skal bidra til en samordnet digital tjenesteutvikling i kommunesektoren, se [her](https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/fiks-plattformen/) for mer informasjon. Det anbefales at kommunen beskriver hvordan digitale fellesløsninger skal utnyttes i samspill med leverandørens løsning og at leverandøren utfordres til å beskrive hvordan de utnytter og integrerer seg mot fellesløsninger og protokoller som tilbys på denne plattformen.

Leverandøren skal benytte standardiserte meldingsprotokoller på Fiks-plattformen og Fiks-IO som en sikker kanal for maskin-til-maskin integrasjon etter hvert som slike grensesnitt blir tilgjengelige. Leverandøren må dokumentere at de støtter slike grensesnitt ved bruk av valideringstjenester på Fiks etter hvert som disse blir tilgjengelige.

##   Tilgang til karttjenester i saksbehandlingen

Det er leverandørens ansvar å knytte relevante GIS-/kartløsninger og tjenester inn i saksbehandlerens arbeidsflate og slik sett ivareta at alle relevante data/tjenester og verktøy til enhver tid er integrert inn i de løpende arbeidsprosessene og i saksprosessen. For brukeren skal kompleksiteten i tilgang til underliggende tjenester/verktøy være skjult.

Leverandørene av nye fagsystem vil tilby ulike løsningskonsept for hvordan relevante data og tjenester integreres inn i de ulike arbeidsprosessene og i arbeidsflaten. Noen vil benytte underleverandører for dette formålet og «private tjenesteplattformer» der karttjenester og andre skreddersydde produkter integreres i saksbehandlerens arbeidsflate. Private tjenesteplattformer vil normalt ivareta den løpende oppdatering av de underliggende datasettene og tilgang til relevante karttjenester, analyseprodukter, DOK-analyse og plananalyse. Normalt vil slike private tjenesteplattformer tilby forutsigbare rammebetingelser (SLA). Det anbefales likevel at kommunen forsikrer seg om at karttjenestene og produktene til enhver tid bygger på det siste oppdaterte datagrunnlaget som kommunen forvalter. Det må legges opp til samme oppdateringsfrekvens på kopidata som masterdata. Hvis masterdata blir oppdatert kontinuerlig, bør kopidata ikke ligge mer enn en dag etter.

Leverandøren må dokumentere hvordan fagsystemet integrerer seg mot lokale datasett og tjenester. Kommunen må forsikre seg om at tilgangen til lokale karttjenester er mulige og at kostnadene ved denne form for integrasjon fremgår. Kommunene bør oppdatere og kreve at tilgjengelige kartdata følger kommunens til enhver tid bekreftede DOK som ligger på <https://register.geonorge.no/register/det-offentlige-kartgrunnlaget-kommunalt> .

Kommunene bør uansett forsikre seg om at kostnadene ved tilgang til private tjenesteplattformer inngår i tilbudet fra leverandøren.

Når leverandøren av et fagsystem benytter underleverandør(er) for å ivareta krav som er beskrevet i dette kapitlet, og samspillet mellom delkomponenter fra hovedleverandør og underleverandør i fagsystemet ikke bygger på offentlige og åpne standarder, anbefaler vi at kommunen ber leverandøren om å beskrive hvordan slikt samspill vil bli løst. Det er et krav i den nasjonale produktspesifikasjonen at fagsystemet kan støtte ulike kartklienter fra ulike leverandører. Vi anbefaler derfor at kommunen benytter denne anledningen til å få tilbud på og velge mellom flere kartklienter avhengig av funksjonalitet, pris og hvordan samspillet mellom fagsystemet er ivaretatt.

#   Databehandleravtale

Kommunen må sikre at man har en god databehandleravtale for å ivareta sitt ansvar som behandlingsansvarlig i henhold til personvernforordningen (GDPR). Dette reguleres i en databehandleravtale (DBA). Det anbefales å se til datatilsynet sin veileder for å innhente kunnskap og råd om gjeldende regelverk og anbefalinger. Difi har videre i 2020 kommet med nytt og oppdatert malverk for DBA, som det kan anbefales å bruke som utgangspunkt når man skal legge ved DBA til utlysning av anskaffelse. Dette må signeres separat fra avtalen og er et vedlegg. Lyser man ut i et samarbeid mellom kommuner eller av andre årsaker har flere behandlingsansvarlige, må valgt leverandør signere en DBA med hver behandlingsansvarlig.

* Datatilsynet sin veileder: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/databehandleravtale/databehandleravtale/>
* Difi sin mal: <https://www.anskaffelser.no/verktoy/kontrakter-og-avtaler/databehandleravtale-og-sjekkliste>