



Ekosystem för E-hälsa

Leverantörernas perspektiv på upphandlingen

Titel: Ekosystem för E-hälsa – Leverantörernas syn på upphandlingen
Författare: PwC (Henrik Schildt, Chistina Mannerhiem, Elif Can)
Handläggare: Erik Reinicke
Projektledare för ”Innovationsmotorer – Ett ekosystem för e-hälsa”
Verksamhet: Region Östergötland, Regionledningskontoret
Datum och version: 2020-05-29, Version 1.0

Rapporten är framtagen inom ramen för det nationella projektet Innovationsmotorer. Det drivs av Swedish Medtech inom det strategiska innovationsprogrammet Medtech4Health. Region Östergötlands har ett lokalt projekt som heter ”Innovationsmotorer - Ett ekosystem för E-hälsa”. Projektet är finansierat av Vinnova.



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Inledning	7
Bakgrund	7
Ekosystem för e-hälsa.....	7
Upphandlingsprocessen	7
Metod.....	8
Resultat	8
Enkät till de som inte kvalificerades	8
Intervjuer med de som kvalificerades	10
Den övergripande upphandlingsprocessen.....	10
Upphandlingsförfarandet	10
Kravspecifikationen i FFU.....	10
Avtalstid.....	11
Partnerskap och avtalsvillkor	11
Utvärderingsmodell	11
Rekommendationer till liknande upphandlingar	13
Upphandlingsdokumentation	13
Genomförande	13
Upphandlingsform	13
Avtalstid	13
Kvalificeringskriterier	13
Partnerskap	13
Kravspecifikation	14
Utvärderingsmodell.....	14
Region Östergötlands reflektioner på utvärderingen	15
Bilagor	17
Deltagande leverantörer	17
Enkätundersökning	18

Sammanfattning

Region Östergötland genomförde under perioden juni-19 till februari-20 en upphandling av en hemmonitoreringslösning. Syftet i inbjudan formulerades som - ”Region Östergötland söker en partner som erbjuder en hemmonitoreringslösning och som tillsammans med RÖ är beredd att utveckla och utöka omfattningen under avtalstiden. Skapa en hälso- och sjukvård som med hjälp av modern teknologi skapar förutsättningar för en preventiv egenvård, där patienter med kroniska sjukdomar i många fall kan vårdas eller vårda sig själva i hemmet, med samma medicinska säkerhet som om de var på sjukhus.”

Upphandlingen genomfördes som en aktivitet inom ramen för det pågående projektet Ekosystem för e-hälsa, där en leverabel är att samla och dokumentera erfarenheter under genomförandet. Därför har upphandlingen utvärderats, i detta fall ur leverantörernas perspektiv.

21 leverantörer svarade på Inbjudan, varav fem kvalificerades till att få lämna anbud. De som kvalificerades har intervjuats, övriga har erbjudits att svara på en enkät. Den samlade bilden från enkäten är tämligen spretig. Dock råder en viss negativ samsyn, med undantag av tiden för att svara på Inbjudan som ansågs vara tillräcklig.

Intervjuerna med de fem leverantörer som gick vidare har sammanställts i sex områden och resultatet återges kortfattat nedan:

Den övergripande upphandlingsprocessen och dokumentationen får mycket positiv återkoppling från de kvalificerade leverantörerna och de är överlag nöjda med processen som helhet. Det som lyfts fram är kvalitén på underlagen, givande möten och ledarskapet i upphandlingen.

Gällande **upphandlingsförfarandet** (Förhandlat förfarande) var leverantörerna rörande överens om att det var bra för bägge parter. En leverantör beskrev processen som - “vi fick en möjlighet att lämna in ett anbud, få lite frågor på det och sen gå hem och fundera. I det här fallet var upphandlingsformen suverän”.

Kravspecifikationen i förfrågningsunderlaget baserades på användarberättelser. Här finns en viss spridning i synen på formatet då det krävdes mycket tid att gå igenom berättelserna samt att de lämnade ganska stort utrymme för tolkningar. “Bättre än Excel-filen” är ett citat från en intervju och sammantaget är slutsatsen att användarberättelserna var ett bra format i denna upphandling.

Alla kvalificerade leverantörer ansåg att **avtalstiden** (4+2+2 år) var väl avvägd för denna upphandling.

Partnerskapet betonades i upphandlingsunderlaget och i Inbjudan ställdes krav på en beskrivning av “Samverkan med RÖ”. Alla leverantörer upplevde intentionerna med partnerskapet som mycket positivt, dock uppger samtliga att de anser att partnerskapet inte återspeglades i varken de kommersiella villkoren eller avtalsskrivningarna. Leverantörerna lyfter konkret fram skadeståndsklausul utan begränsning samt affärsmodellen med den största risken hos leverantören. Noterbart är att två kvalificerade leverantörer bedömde den kommersiella risken så pass hög att de i slutändan avstod från att lämna anbud.

Utvärderingsmodellen baserades på en blandning av pris och kvalitet, vilket uppskattas av leverantörerna. Poängsättningen av anbudspriserna var kopplade till det lägsta priset, vilket innebär att en stor prisskillnad skapar stor differens i poängsättningen. Detta belyser flera leverantörer som även pekar på utfallet, där ett lågt lägsta pris innebar att övriga endast fick 1 poäng (av 20 möjliga). Därutöver framkom det under intervjuerna kritik av konstruktionen för sanktioner för SLA som inte uppfylls. Dessa är kopplade till priset för grundtjänsten. Med noll

kronor för grundtjänsten i det vinnande anbudet innebär det att RÖ inte har någon ekonomisk sanktionsmöjlighet kopplade till SLA under avtalstiden.

I rapporten sammanställs erfarenheterna från denna upphandling som rekommendationer för kommande, liknande upphandlingar av e-hälsolösningar. Sammanställningen kan ses som en checklista vid planering och genomförande för framtida upphandlingar. Leverantörernas uppfattning är i stora drag att Region Östergötlands upphandling kan tjäna som mall för kommande upphandlingar, med ett huvudsakligt undantag kopplat till avtalsvillkoren och önskan om ett partnerskap med leverantören. Ett partnerskap mellan myndighet och leverantör måste även reflekteras i avtalsvillkoren och där ge uttryck för ett genuint intresse för en samverkan, inkluderat riskdelning och gemensamma incitament, som gynnar bägge parter.

Region Östergötland reflektioner på utvärderingen

RÖ har fått ta del av utfallet från utvärderingen och ger i ett separat kapitel sin syn på vägval och ställningstaganden. Detta ger en balanserad helhetsbild och förhoppningsvis en ökad ömsesidig förståelse, som bör vara värdefull för såväl leverantörer som upphandlande myndigheter, i kommande liknande upphandlingar.

Leverantörerna lyfter framförallt fram partnerskap och kommersiella villkor som områden med förbättringspotential (ur deras perspektiv). Gällande de kommersiella villkoren blev upphandlingsgruppen överraskade av hur mycket frågor och tyckande som kom på dessa. Det blev ett oproportionellt stor fokus på villkor i stället för dialoger kring vad produkten var, skulle bli och behovet den skulle lösa. Dock anser RÖ att man lyssnade och justerade i förfrågningsunderlaget för att bland annat sätta en beloppsgräns på skadeståndskrav mm. I samband detta så förlängdes även tiden att svara.

I frågan kring partnerskap finns det en tydlig skillnad i vad RÖ lägger i begreppet, kontra leverantörerna. När regionen diskuterade skrivningar runt partnerskap så var andemeningen att utveckla produkten, arbeta tillsammans runt den och skapa en bättre vård. I skapandet av förfrågningsunderlag diskuterades aldrig vinstdelning eller riskdelning eller ekonomi alls i relation till partnerskap. När det gällde ekonomi så var det mer i termerna av kund-leverantörsförhållande.

Ta del av regionens reflektioner i sin helhet i ett separat kapitel på sidan 13.

Inledning

Detta är slutrapporten för uppdraget att erhålla leverantörernas perspektiv på den upphandling som Region Östergötland (RÖ) genomfört för en hemmonitoreringslösning. Upphandlingen genomfördes inom ramen för "Projekt Ekosystem för e-hälsa" och initierades 19-06-20, tilldelning meddelades 20-02-07.

Uppdraget har genomförts av PwC under perioden april-maj 2020 och inkluderat att inhämta synpunkter från de leverantörer som inkom med ansökningar. Syftet har varit att identifiera och sammanställa leverantörernas syn på sådant som förfrågningsunderlag, upphandlingsobjekt, kommunikation, utvärderingskriterier, genomförandeprocessen mm.

Bakgrund

Inom den offentliga sektorn är upphandling en nödvändig aktivitet, med tydliga legala och praktiska ramar. En "bra" upphandling gagnar såväl leverantör som beställare och på samma sätt kan en "dålig" upphandling leda till skada i form av exempelvis felaktiga förutsättningar för leveransen. För att belysa upphandlingssteget i projektet samt som en del i ett kontinuerligt lärande, önskade projekt Ekosystem för e-hälsa en oberoende granskning av upphandlingen. Speciellt intressant då hemmonitorering är ett nytt område för större implementationer.

Ekosystem för e-hälsa

Region Östergötland hade ett förslag kring ett projekt som kan tjäna som innovationsmotor i enlighet med underlag från Swedish Medtech. Projektet har inlämnat ansökan till Vinnova för delfinansiering och har fått ett beviljande (beslut i februari 2018). Ett av målen med projektet är att identifiera, implementera och sprida goda idéer kring hur e-hälsa kan användas för nya och innovativa arbetsprocesser för gruppen multisjuka äldre, därav denna rapport.

I Sverige finns idag ca 1,75 miljoner personer över 65 år och ca 800 000 personer över 75 år. Medellivslängden har ökat dramatiskt under 1900-talet och prognoser visar en fortsatt ökande medellivslängd inom överskådlig tid vilket medför att gruppen äldre kommer att fortsätta växa. År 2020 beräknas antalet personer över 65 år vara 2,1 miljoner och antalet personer över 75 år vara 995 000. Detta skapar en resurs- och kvalitetsutmaning som RÖ (bland annat) vill adressera med hemmonitorering i stor skala. Syftet är att etablera en ny vårdform (vård på distans) som med hjälp av modern teknologi skapar förutsättningar för en preventiv egenvård, där patienter med kroniska sjukdomar i många fall kan vårdas eller vårda sig själva i hemmet, med samma medicinska säkerhet som om de var på sjukhus.

Se <https://medtech4health.se/innovationsmotorer/ekosystem-for-e-halsa-ostergotland/> för mer information om projektet.

Upphandlingsprocessen

Upphandlingen genomfördes som ett förhandlat förfarande, vilket är ett förfarande där den upphandlande myndigheten inbjuder utvalda leverantörer att förhandla om förbättringar i deras anbud. Det innebär en process i två steg, med ett första kvalificeringssteg. De leverantörer som uppfyller kraven i Inbjudan bjuds in och får lämna anbud, vilka sedan ligger till grund för förhandlingarna som ska avse förbättringar i anbuden.

22 leverantörer svarade på Inbjudan, varav fem kvalificerades till att få tillgång till förfrågningsunderlaget och därmed att få lämna ett anbud och delta i förhandlingen.

Upphandlingsprocessen var indelad i 8 steg, enligt nedan:

1. Inbjudan annonseras
2. Ansökan skickas in av Leverantörer
3. En kvalificering och urval av leverantörer via ansökan

- De leverantörer som uppfyllde samtliga ställda kvalificeringskrav gick vidare till steg 4.
4. Kvalificerade och valda leverantörer fick tillgång till upphandlingsdokumenten
 5. Kvalificerade och valda leverantörer skickade in anbud
 6. Anbudsprövning, utvärdering, anbudsgenomgång och förhandling av lämnade anbud
 7. Tilldelningsbeslut
 8. Avtalsskrivning

Inbjudan till upphandlingen publicerades 20:e juni 2019 av Region Östergötland och den sista ansökningsdagen var 23:e augusti 2019.

Upphandlingsdokumentet publicerades 30:e oktober 2019 och den sista dagen inlämning av anbudet var 2:a december 2019.

Metod

Leverantörernas perspektiv på upphandlingen har dels fångats genom intervjuer, dels via en webbaserad enkätundersökning.

För de leverantörer som inte kvalificerades genomfördes en enkätundersökning. Svaren på enkätundersökningen är därmed avgränsade till att handla om Inbjudan. Enkäten skickades till 17 leverantörer varav sju svarade och slutförde enkäten, en besvarade några av frågorna och resterande nio leverantörer valde att inte delta (trots påminnelse).

För de leverantörer som kvalificerats till steg fyra, genomfördes intervjuer. Alla fem leverantörer deltog i intervjuerna vilket har möjliggjort en jämförelse av svaren på samma frågor.

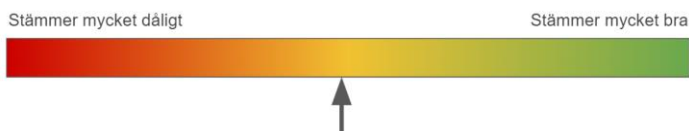
Underlaget analyserades och kvalitetssäkrades även i en dialog med RÖ, för att slutligen sammanställas i denna rapport.

Resultat

Enkät till de som inte kvalificerades

Ett antagande som kan göras avseende enkätsvaren är att de till viss del är färgade av det faktum att de som svarat inte kvalificerades till att gå vidare i upphandlingsprocessen. Dessutom var det färre än 50% som svarade, vilket medför att resultatet inte speglar helheten, det vill säga alla 17 leverantörers syn på upphandlingen. Den samlade bilden från enkäten är tämligen spretig. Dock råder en viss negativ samsyn, med undantag av tiden för att svara på Inbjudan ansågs tillräcklig. Trots att tiden för att svara på Inbjudan uppfattades som tillräcklig, ansågs inte svarsperioden (under sommaren), optimal. Nedan illustreras den aggregerade uppfattningen, inklusive ett urval av ett antal kommentarer. Enkätsvaren, inklusive alla fritextkommentarer finns i sin helhet i bilaga 2.

I Inbjudan gavs all den information som vi behövde för att kunna svara



- Vi upplevde att viss information i inbjudan var svår att tolka, samt att vissa begrepp och uttryck inte beskrevs tillräckligt tydligt för att ge potentiella leverantörer tillräcklig information om vad som efterfrågades, t.ex. hemmonitoreringsprocess.
- Underlaget indikerade en öppenhet vad gäller koncept. I slutändan visade det sig att finansiell styrka och stabilitet spelade större roll än kreativitet och innovationshöjd.

Det framgick tydligt vad RÖ efterfrågade och vad de avsåg att upphandla (upphandlingsobjektet)



- Detta gällde en upphandling om att utveckla en helt ny funktion, vilket i sig är omöjligt att kravställa i detalj, just för att det är ett utvecklingsprojekt. I urvalsprocessen nämndes ganska vida begrepp eftersom detta är nytt och inte ännu utvecklat, vilket leder till att upphandlarens egen kompetens och omvärldsanalys väger tungt i sorteringsbeslutet.

Förhandlat förfarande var det bästa upphandlingsalternativet för denna upphandling



- Detta är förmodligen det bästa alternativet, när "utveckling av ny teknologi" ska upphandlas. Det initiala sorteringsförfarandet i denna upphandling är under all kritik och begränsar möjligheterna att hitta de smartaste lösningarna för hur vård-data hanteras och processas i Sverige.

Vi fick tillräckligt med tid att svara



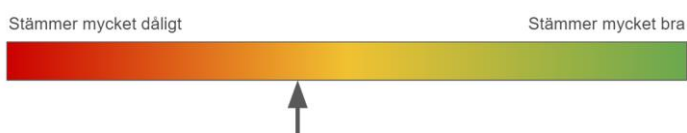
- Tiden var tillräcklig, men borde ha förlagts till en annan tid på året för att möjliggöra bästa möjliga anbud

Kriterierna för leverantörskvalificering (kap3) var relevanta för denna upphandling



- Grundläggande kvalificering av leverantörer är bra.

Vi förstår varför vi inte blev kvalificerade att lämna anbud



- Vi förstår orsaken, men tror att detta hade kunnat avhjälpas till stor del med mer och bättre information från Region Östergötland angående önskemål på leverans och samarbete, samt en tydligare beskrivning av hur svaret och beskrivningen skulle utformas.

Avtalstiden (4+2+2 år) var väl avvägd för denna lösning



- I den tidiga fas av utveckling som området befinner sig, hade det varit att föredra med kortare upphandlingsperioder. Nu sker en läsning till Anbudsgivare med god och gärna internationell finansiering men inte med nödvändigtvis den bästa innovationshöjden.

Jag vill även skicka med följande till Region Östergötland, ang upphandlingen av hemmonitoreringslösning (urval).

- Vi uppskattar er uppföljning av processen genom denna enkät
- Vi saknade en tydlig vision hur RÖ vill se hur HELA vården skall bedrivas i framtiden, dvs inte bara hur man patienten skall rapportera sina värden.
- Vi anser att det är helt fel att (ett dumpat) pris skall väga så tungt i poängsammanställningen.

Intervjuer med de som kvalificerades

De fem leverantörerna som gick vidare och därmed fick tillgång till förfrågningsunderlaget intervjuades. Nedan återges resultaten från intervjuerna utifrån följande områden:

- Den övergripande upphandlingsprocessen
- Upphandlingsförfarande
- Kravspecifikationen i FFU
- Avtalstid
- Partnerskap och avtalsvillkor
- Utvärderingsmodell

Den övergripande upphandlingsprocessen

Generellt är de kvalificerade leverantörerna mycket nöjda med processen som helhet, någon anger att denna upphandling bör tjäna som mall för kommande, liknande upphandlingar.

Leverantörerna lyfter fram den goda kvalitén på underlagen, bra och givande möten (adekvat bemannade), en välplanerad process samt ledarskapet i upphandlingen. Överlag framfördes en positiv återkoppling även på Inbjudan och förfrågningsunderlaget som leverantörerna ansåg höll en hög kvalitet med ett heltäckande innehåll.

Som förbättringspotential inkluderas önskemål om juridisk kompetens vid informationsträffarna samt ett större inslag av dialog under förhandlingsprocessen. Exempelvis efterfrågar en av leverantörerna en tydligare återkoppling från RÖ med klara besked kring "det är detta vi önskar oss".

Upphandlingsförfarandet

Leverantörerna är överens om att Förhandlat förfarande var väldigt bra för bägge parter. Det gav välbehövda förutsättningar för en (viss) dialog under hela upphandlingen (vilket inte är tillåtet vid Öppet förfarande). En leverantör beskrev processen som - "vi fick en möjlighet att lämna in ett anbud, få lite frågor på det och sen gå hem och fundera. I det här fallet var upphandlingsformen suverän." En annan beskriver att vald form var en förutsättning i denna upphandling, beaktat lösningens komplexitet samtidigt som det är ett förhållandevis nytt område.

Kravspecifikationen i FFU

Kraven i FFU baserades på användarberättelser, utifrån ingående aktörers (patient, medarbetare, vårdgivare) behov, i kombination med utvärderingskriterier samt ett antal ska-krav. Under intervjuerna ställdes frågor kring om/hur modellen fungerade för leverantörerna. Uppfattningen var spridd, dock var leverantörerna samstämmiga i att det krävdes mycket tid att gå igenom och att

det lämnade stort utrymme för tolkningar. "Bättre än Excelfilen" är ett citat från en intervju och sammantaget är slutsatsen att användarberättelserna var uppskattade eftersom de gav en bild av visionen för lösningen. En nackdel som betonas är att det krävdes mycket arbete av leverantörerna att säkerställa att alla krav hade fångats in i anbudet.

Avtalstid

Alla kvalificerade leverantörer ansåg att avtalstiden (4+2+2 år) var väl avvägt. En längre tid skapar förutsättningar för en bättre affär, men samtidigt exponeras leverantören för en risk. En kortare tid minskar de kommersiella möjligheterna att ta en initial investering, då den behöver betala sig tämligen omgående. Kortare tid hade även missgynna bolag med ett större utvecklingsbehov.

Partnerskap och avtalsvillkor

I Inbjudan ställdes krav på beskrivning av "Samverkan med RÖ", vilket i FFU formulerade som "Det är Region Östergötlands önskan att upprätta ett partnerskap med L där en lång, ömsesidig och god affärsrelation med innovativ och proaktiv samverkan genomsyrar relationen". RÖ:s viljeyttring kring partnerskap var något som alla leverantörer såg som mycket positivt, vilket även skapade förväntningar på ett ömsesidigt givande och tagande och en balanserad riskdelning. Desto större är den lika samstämmiga besvikelsen på hur lite av detta som ansågs återspeglas i avtalskrivningar och kommersiella villkor. Leverantörerna lyfter konkret fram skadeståndsklausul utan begränsning samt affärsmodellen med den största risken hos leverantören. Leverantörerna anser inte att RÖ:s villkor gav uttryck för ett genuint intresse för ett partnerskap, med en riskdelning och gemensamma incitament som gynnar bägge parter.

Värt att notera är att två leverantörer bedömde den kommersiella risken så pass hög att de i slutändan avstod från att lämna anbud. Här väger skadeståndsklausul och avsaknaden av garantier gällande volymer tungt.

Utvärderingsmodell

Grundtanken med en tilldelningsgrund som baserades på en blandning av pris och kvalitet är uppskattad av leverantörerna. Enligt FFU tilldelades avtal till det anbud som efter utvärdering och eventuell förhandling erhöll den högsta poängen. Anbudet kunde maximalt uppnå 65 poäng, varav priset står för maximalt 20 poäng, 45 poäng styrdes av kvalitet. Kvalitet utvärderades inom nio områden i en skala 0-5, där 0 inom något område innebär att anbudet förkastas i sin helhet. Alla kvalitetspoäng som delades ut var i spannet 2-4, endast en etta tilldelades i ett anbud, ingen femma till något.

Anbudspriset som utvärderas baseras på den totala summan av alla efterfrågade priser. Det anbud som har det lägsta anbudspriset tilldelas 20 poäng. Övriga anbud tilldelas poäng procentuellt i relation mellan det egna anbudspriset och det lägsta anbudspriset. Ovanstående innebär att en stor prisskillnad skapar stor differens i poängsättningen. Vilket även flera leverantörer lyfter fram. Beaktat att de tre anbudet som lämnades hade väldigt stora prisskillnader fungerade inte modellen och priset fick en större del i utvärderingen än det som var sagt. Den skapar även incitament för taktiska överväganden som att via ett lågt pris erhålla marknadsandelar.

Några leverantörer för fram att de anser att de faktiska kostnaderna för tjänsteleveransen inte återspeglas i utvärderingsmodellen. De anser även att prismodellen med de olika "tjänstepaketerna" inte var helt enkel att förstå.

Leverantörerna har även reagerat över de väldigt stora skillnaderna i anbudspriserna, vilket antagligen är en funktion av att detta är en ny marknad. Det skapar behov av produktutveckling hos någon och kort erfarenhet ger en osäkerhet kring kommande kostnader för drift av tjänsten.

Avslutningsvis framkom det under intervjuerna att konstruktionen av sanktioner för SLA inte uppfylls. Dessa är kopplade till priset för grundtjänsten. Noll kronor för grundtjänsten för det vinnande anbudet innebär att RÖ inte har någon ekonomisk sanktionsmöjlighet kopplade till SLA.

Rekommendationer till liknande upphandlingar

I detta kapitel sammanställs slutsatserna från intervjuer och enkät i en form som kan tjäna som underlag för andra myndigheter som planerar att genomföra liknande upphandlingar. Sammanställningen kan ses som en checklista.

Upphandlingsdokumentation

Utgå från dokumenten i denna upphandling - Överlag får RÖ:s Inbjudan ett gott betyg från leverantörerna och kan därmed tjäna som mall för liknande upphandlingar. Några leverantörer har kommenterat det faktum att inbjudan skickades ut innan sommaren och svar skulle vara inne i slutet på augusti. Inbjudan innan sommaren och svar direkt efter, bör om möjligt undvikas.

Genomförande

Ta fram en tydlig plan för genomförandet - Det underlättar planeringen för alla inblandade parter. Säkerställ adekvat bemanning under informationsträffar och förhandlingsmöten för att kunna stänga öppna frågor vid sittande bord. Ha förståelse för att en upphandling är en stor investering för leverantörerna och en tydlighet och framförhållning kring exempelvis förändrade deadlines förenklar. Försök att svara på inkomna frågor så snabbt som möjligt.

Upphandlingsform

Välj förhandlat förfarande (med föregående kvalificering) - Hemmonitorering är ett förhållandevis nytt område, där det saknas breddinförda lösningar i större skala. Ett förhandlat förfarande möjliggör då förhandlingar kring förbättringar i anbuden, undantaget minimikraven eller tilldelningskriterier. Genomförs i två huvudsakliga steg, där det första syftar till att kvalificera leverantörer till att få lämna anbud. Alternativt kan konkurrenspräglad dialog övervägas, då den formen kan öka möjligheten att beakta till exempel tekniska innovationer. Kan vara relevant om den upphandlande myndigheten under upphandlingen önskar anpassa underlaget utifrån dialogen med utvalda leverantörer. Å andra sidan är uppfattningen att konkurrenspräglad dialog är mer resurskrävande och typiskt tar längre tid att genomföra, än förhandlat förfarande.

Avtalstid

4 år, med option på 2+2 år, har upplevts som väl avvägd för bägge parter. Den ger myndigheten möjlighet att avbryta en leverans som inte fungerar och samtidigt får leverantören tillräckligt med tid för återbetalning på den initiala investeringen. Risk finns för en mer komplicerad process hos leverantörer där längre avtal typiskt kräver beslut på högsta ledningsnivå.

Kvalificeringskriterier

Utgå från kriterierna i denna upphandling - Även om enkäten visar att flera leverantörer inte håller med, så är det rapportförfattarnas uppfattning att de var relevanta i detta fall. Förutom grundläggande krav avseende registrerings-, skatte- och avgiftsskyldighet fanns även krav kopplade till hemmonitoreringslösningen som sådan, referenser, krav på kompetens/kapacitet samt tankar kring samverkansmodell. Beakta att utformningen av krav på referenser starkt kan begränsa antalet möjliga leverantörer. Den önskade balansen mellan etablerade lösningar kontra nya, eventuellt mer innovativa lösningar, behöver därför definieras.

Partnerskap

Se leverantören som en resurs - Upphandlingen kan resultera i en relation som ska fungera i upp till åtta år. Leverantören är under den tiden en potentiell resurs, som kan bidra med såväl upparbetad kunskap från andra kunder som tekniska lösningar. Ett hållbart partnerskap kräver att bägge parter (leverantör och myndighet) ska gynnas och se fördelar. Här måste myndighetens intentioner reflekteras i de avtalsmässiga villkoren, inkluderat gemensamma incitament och delning av risker (inom ramarna för LoU). Vidare måste leverantören kunna visa hur ett

partnerskap skiljer sig från ett ordinarie kund-/leverantörsförhållande och vad man tar med in i partnerskapet.

Kravspecifikation

Tydliggör vilka verksamhetsbehov som upphandlingsobjektet ska hantera – Undvik (om möjligt) detaljerade krav på lösningens utformning, som underlag för utvärderingen. Lösningen är inte statisk, den kommer att utvecklas över tid och i ett partnerskap förädlas den i dialog med myndigheten. Viktigare att leverantören förstår det verksamhetsmässiga sammanhanget, gärna med myndighetens långsiktiga visioner. Här är RÖ:s modell med användarberättelser en bra modell att återanvända då den inte låser fast upphandlingen kring en specifik lösning. Utvärderingen innebär då en möjlighet att jämföra olika lösningars förmåga att möta verksamhetsbehoven.

Utvärderingsmodell

Balansera pris med kvalitet – Inom detta område är det svårt att ge konkreta rekommendationer, då svaret på frågan om RÖ:s upphandling resulterade i ”det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” aldrig kommer att kunna besvaras. En indikation på frågans svar kan tidigast erhållas efter avtalsperiodens slut.

Myndigheten har stor frihet att utforma vilka tilldelningskriterier som man anser bäst lämpade för upphandlingen, så länge tilldelningskriterierna har en koppling till upphandlingsobjektet. Oavsett modell för utvärdering så finns alltid risken att leverantörernas kreativitet underskattas. Beakta även att den initiala kostnaden för exempelvis licenser ofta är väldigt liten i förhållande till livscykelkostnaden. En möjlig modell är att myndigheten i FFU specificerar det pris man önska betala för lösningen (utifrån antagen nytta och budget) och att tilldelning sedan endast baserat på kvalitet.

Region Östergötlands reflektioner på utvärderingen

Detta kapitel är skrivet i sin helhet av Region Östergötland efter att de tagit del av leverantörsperspektivet.

Upphandlingsmetod

När regionen valde att upphandla enligt förhandlat förfarande så var det med två fokus i sikte: att så tidigt som möjligt möta leverantörerna och att få en så innovationsvänlig upphandling som möjligt. Därför är det roligt att det uppfattas positivt med de forum för dialog som skapades och tydlighet/informativt förhållningssätt ifrån vår sida. Upphandlingsgruppen upplevde också väldigt positivt att få möta leverantörerna i möten där fokus var på förfrågningsunderlag i ena mötet och anbudet i det andra. Regionen kunde ha valt konkurrenspräglad dialog som förfarande om fokus hade varit att få fram ett förfrågningsunderlag (för att behovet var oklart). Men genom den Request For Information (RFI) som gjordes samt den gedigna behovs- och processkartläggning så fanns detta underlag redan på plats.

Inom förhandlat förfarande så finns det en möjlighet till att först kvalificera leverantörerna. Det känns bra att de flesta leverantörerna förstod på vilka grunder de valdes bort. I utvärderingen så uppmärksammas detta med referensangivande och då koppling mot att de exkluderar innovation och ny på marknaden. Som offentlig organisation i detta fall ville vi ha en erfarenhet ifrån leverantören, men breddade referensdelen till att inkludera all samhällskritisk verksamhet för att öppna upp för fler.

Upphandlingsgruppen kunde också konstatera att när vi grundligt läst anbuden att vi var överens om att vi förstått vad som leverantören kunde erbjuda och det inte var något område kopplat till funktion som behövde förhandlas. Däremot såg gruppen att, vilket vi kan konstatera i utvärderingen här, det här med tjänstepaket var svårt att förstå. Det var också helt omöjligt att utvärdera. Därför valde upphandlingsgruppen att förhandla prisbilagan. Det gjordes genom att förenkla prisbilagan och ta bort tjänstepaketdel och tydliggöra vad varje del skulle innehålla och vad den inte innehöll. Det gjorde att den kunde utvärderas. Även här kunde gruppen se att leverantörer valde att göra lite olika val, men så hade regionen ju också valt att lägga upp upphandlingen. Att regionen beskrev behoven och leverantören valde att presentera så som den tyckte det var bäst att utföra det.

Funktion- och behovsformulerad kravställning

Projektet Ekosystem för ehälsa finns i ett sammanhang, Innovationsmotorer, som drivs av ett nationellt projekt. Det gör att regionen ville ha en så innovationsvänlig upphandling som möjligt. Regionen valde då att fokusera på en öppen kravställning med användarberättelser. Dessa beskrevs ur ett processperspektiv och tre olika roller. Att beskriva ett behov där leverantören skulle bjudas in och svara med en lösning, inte lägga oss i den. Så blev det också i stor del kopplat till anbuden. Både upphandlingsgruppen och leverantörerna ville dock vid möten gärna ställa raka frågor och få lösningar tillbaka. Det är svårt.

Kommersiella villkor

Upphandlingsgruppen blev överraskade av hur mycket frågor och tyckande som kom på de kommersiella villkoren och försök till att starta omförhandlingar runt detta innan förhandlingsdelen påbörjades. Det var så att det tog överhanden ifrån fokus på vad produkten var, skulle bli och behovet den skulle lösa. Innovationsmotorprojektet har förstått i de dialoger som förts i olika sammanhang att det är ett viktigt område och har funderat på hur detta kan hanteras så att inte fokus tas bort ifrån funktionen som upphandlas. Under upphandlingens gång så tog regionen till sig en del av frågorna runt de kommersiella villkoren och justerade förfrågningsunderlaget för att sätta en beloppsgräns på skadeståndskrav mm. I och med detta så förlängdes också svarstiden.

Partnerskap

Det går att läsa i utvärderingen att syftet med partnerskap och hur det synliggörs i upphandlingen ifrågasätts. Vill ni som organisation verkligen ha partnerskap när all ekonomisk risk landar på oss som leverantör? När regionen i denna upphandling diskuterade skrivningar runt partnerskap så låg det i meningen att utveckla produkten, arbeta tillsammans runt den och skapa en bättre vård. I skapandet av förfrågningsunderlag diskuterades aldrig vinstdelning eller riskdelning eller ekonomi alls när regionen tänkte partnerskap. När det gällde ekonomi så var det mer i termerna av kund-leverantörsförhållande. Givetvis såg regionen att det skulle innebära att den tillgängliggjorde kunskap, personaltimmar och en verksamhet. Men med syftet att vården skulle få en bättre produkt som vården kunde skapa nytta med. Det var det som låg i andan av partnerskap. Regionen tänkte mer den eventuella ekonomiska partnerskapsdelen i de utvecklingsområden som formulerades i förfrågningsunderlaget. Där ramarna för detta avtal skulle sättas efter tilldelningsbeslut med aktuell leverantör. Regionen ville att hela upphandlingen skulle genomsyra ett partnerskapstänk. Vad upphandlingsgruppen tidigt fick höra samt vad som ifrågsatte partnerskapstänket var att leverantörens risk gentemot de kommersiella villkoren inte var hållbara, det var ensidigt (enbart till regionens fördel). Kritiken tar regionen givetvis med till kommande upphandlingar men samtidigt är det synd att dialogen ofta fastnade vid dessa frågor/diskussionspunkter och så lite runt kommande gemensamma utmaningar vid implementering av den nya vårdformen

Utvärderingsmodell

När upphandlingens ramar skapades och diskuterades så la upphandlingsgruppen en stor portion tid runt utvärderingen av anbuden och svaren. Hur skulle svaren på användarberättelser bedömas, hur fångas alla perspektiv. Vi lyfte fram i gruppen att det är viktigt att kvalitet får en högre viktning. Kvalitet spelar roll. Men för en offentligt finansierad organisation är inte pris oväsentligt. De spelar också roll. Så valet föll på att lägga 65% på kvalitet och 35% på pris. Utvärdering av kvalitet så fanns det en skala på 1-5 och till denna skala en textuell beskrivning. Man kan fundera på om den textuella graderingen litet eller stort mervärde kulle kunna ha uttryckts/värderats tydligare så att förståelsegraden kunde ha ökat. Ett annat alternativ skulle ha varit att ökat upp poängskalan för att få en större spridning i bedömningen. I utvärderingen kunde regionen konstatera att alla anbuden var godkända.

Bilagor

Deltagande leverantörer

Leverantörer som kvalificerades och intervjuades:

- Telia Sverige AB
- Combitech Aktiebolag
- CGI Sverige AB
- Atea Sverige AB
- Lifecarex AB

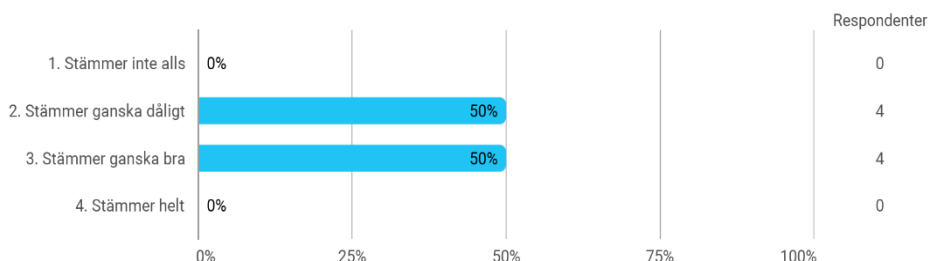
Leverantörer som inte kvalificerades och bjöds in att svara på enkäten

- EVRY Sweden AB
- ZAFENA Aktiebolag
- Roche Diagnostics Scandinavia AB
- Tunstall AB
- CareLigo AB
- CareTelCom AB
- Phoniro AB
- Medical Minds AB
- Philips Aktiebolag
- Cross Technology Solutions AB
- Posifon
- Siemens Healthcare AB
- itACiH AB
- BDO Sweden AB
- Box Play Alleato AB
- Coala-Life AB
- Medanets Oy

Enkätundersökning

Enkäten skickades till de 17 leverantörer som inte kvalificerades till att få lämna anbud. Av dessa svarade sju på samtliga frågor och en på några. Därmed var det färre än 50% som deltog, vilket medför att resultatet blir svårt att värdera.

I inbjudan gavs all den information som vi behövde för att kunna svara.



Fritextfält för eventuella kommentarer

En urvalsprocess, vars mål var att sortera bort de som anses inte kunna leverera den efterfrågade funktionen användes. Detta känns kontraproduktivt när funktionen som efterfrågas inte existerar i samhället, vilket då skulle vara omöjligt att värdera i ett så tidigt stadium av processen. Tydligt var att någon hos upphandlaren hade en "klar" bild av hur detta ska byggas, vilket begränsar möjligheten att hitta nya smartare lösningar för integration och implementation. Risken med all ny utveckling är att upphandlaren får tunnelseende inom en viss teknik eller lösning.

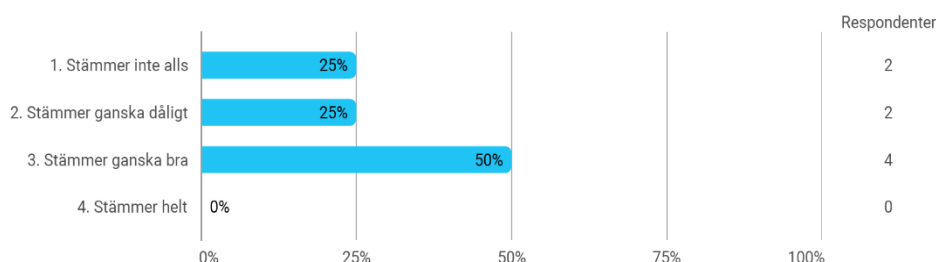
Vi upplevde att viss information i inbjudan var svår att tolka, samt att vissa begrepp och uttryck inte beskrevs tillräckligt tydligt för att ge potentiella leverantörer tillräcklig information om vad som efterfrågades, t.ex. hemmonitoreringsprocess.

Underlaget indikerade en öppenhet vad gäller koncept. I slutändan visade det sig att finansiell styrka och stabilitet spelade större roll än kreativitet och innovationshöjd.

E-hälsa är ett område där Sverige borde ha komparativa fördelar. Nu genomfördes upphandlingen på ett sätt som exkluderade flera spännande projekt med internationell potential.

Saknades möjlighet att beskriva hur vårt monitoreringssystem, xx fungerade. All fokus låg på Sensorer och dess logistik. Ingenstans gavs möjligheten att påvisa vilken effekt xx kan ge inom vården. På direkt fråga fick vi ett (märkligt) svar från upphandlingsenheten "att det får ni beskriva om ni gått vidare..." Vidare saknades en beskrivning av RÖs vision hur vården skall bedrivas och därmed ingen möjlighet för oss att beskriva hur vi kan leverera på densamma. Sammanfattningsvis, anmärkningsvärt att RÖ endast fokuserade på sensorer och logistik och inte på hur vården "inhouse" skall bedrivas.

Det framgick tydligt vad Region Östergötland efterfrågade och vad de avsåg att upphandla (upphandlingsobjektet).



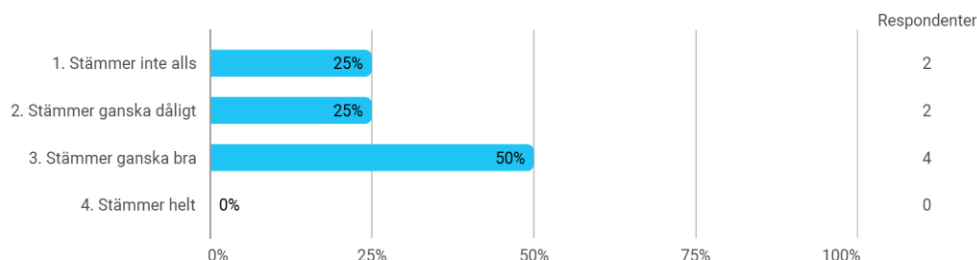
Fritextfält för eventuella kommentarer

Detta gällde en upphandling om att utveckla en helt ny funktion, vilket i sig är omöjligt att kravställa i detalj, just för att det är ett utvecklingsprojekt. I urvalsprocessen nämndes ganska vida begrepp eftersom detta är nytt och inte ännu utvecklat, vilket leder till att upphandlaren egen kompetens och omvärldsanalys väger tungt i sorteringsbeslutet. Genom ett sådant förfarande missar upphandlaren mycket som inte upphandlaren själv redan känner till gällande produkter, protokoll och administration. En av leverantörerna, som sorterades bort i den första urvalsprocessen, har färdiga lösningar och ett pågående projekt med Research Institute of Sweden, Universitetssjukhuset Erasmus i Rotterdam med stöd av European Innovation and Technology. Denna lösning missade upphandlaren på grund av upphandlingsförfarandet.

Beskrivning av vad som önskades avseende samarbete och utveckling parterna emellan kunde ha varit tydligare.

Samma svar här: Saknades möjlighet att beskriva hur vårt monitoreringssystem, xx fungerade. All fokus låg på Sensorer och dess logistik. Ingenstans gavs möjligheten att påvisa vilken effekt xx kan ge inom vården. På direkt fråga fick vi ett (märkligt) svar från upphandlingsenheten "att det får ni beskriva om ni gått vidare..." Vidare saknades en beskrivning av RÖs vision hur vården skall bedrivas och därmed ingen möjlighet för oss att beskriva hur vi kan leverera på densamma. Sammanfattningsvis, anmärkningsvärt att RÖ endast fokuserade på sensorer och logistik och inte på hur vården "inhouse" skall bedrivas.

"Förhandlat förfarande" var det bästa upphandlingsalternativet för denna upphandling.



Fritextfält för eventuella kommentarer

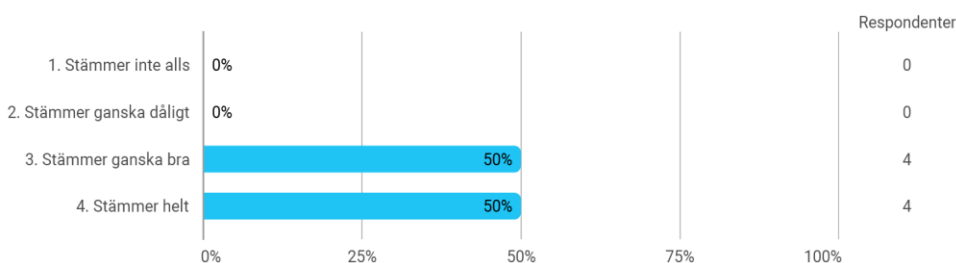
Detta är förmodligen det bästa alternativet, när "utveckling av ny teknologi" ska upphandlas. Det initiala sorteringsförfarandet i denna upphandling är under all kritik och begränsar möjligheterna att hitta de smartaste lösningarna för hur vård-data hanteras och processas i Sverige.

En möjlighet till dialog/leverantörmöte innan upphandlingen alternativt ett förfarande med konkurrenspräglad dialog tror vi bättre hade tjänat Region Östergötlands syfte.

Området är i en sådan tidig utvecklingsfas att någon form av öppen innovationsupphandling hade varit att föredra. Antagligen hade det varit till fördel om ett brett "nationellt projekt".

Upphandlingsprincipen som sådant är helt ok. Det vi vänder oss mot är att hänsyn endast togs till en viss del av den tänkta leveransen när man valde ut de slutliga förhandlingsparterna.

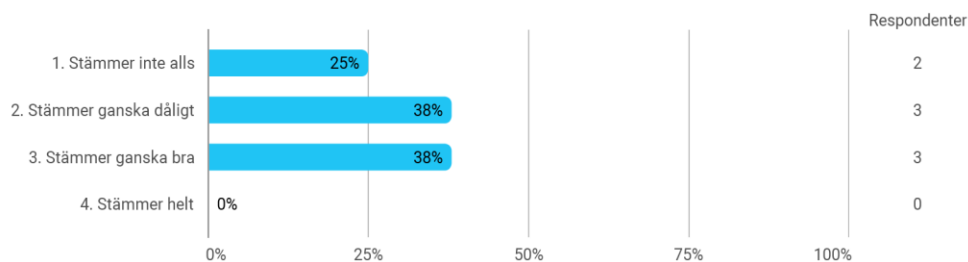
Vi fick tillräckligt med tid att svara.



Fritextfält för eventuella kommentarer

Tiden var tillräcklig, men borde ha förlagts till en annan tid på året för att möjliggöra bästa möjliga anbud.

Kriterierna för leverantörskvalificering (kap3) var relevanta för denna upphandling.



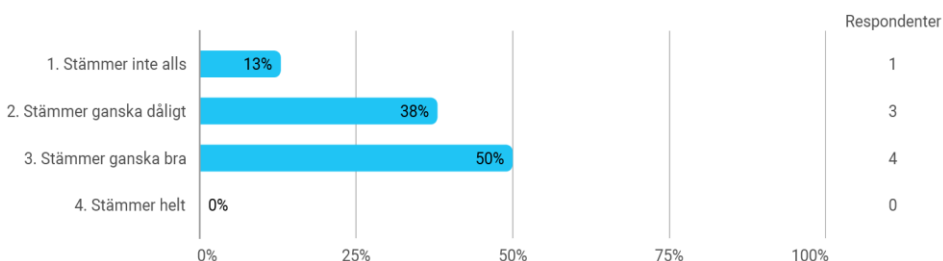
Fritextfält för eventuella kommentarer

Grundläggande kvalificering av leverantörer är bra.

Kvalificeringskraven borde ha varit tydligare formulerade. Kraven var en blandning av krav på leverantören och krav på upphandlingsföremålet.

Detta är ett område där det ännu finns allt för många obekanta variabler. Det finns ännu allt för många olika sätt att svara upp mot frågeställningarna på.

Vi förstår varför vi inte blev kvalificerade att lämna anbud.



Fritextfält för eventuella kommentarer

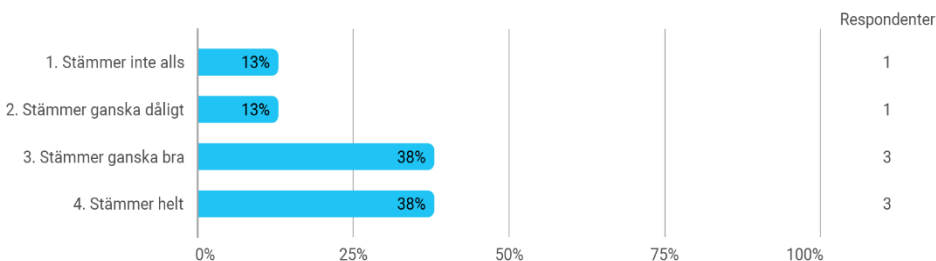
Om målet med upphandlingen är att utveckla en lösning för patientmonitorering i hemmet i Östergötland, så kan vi inte riktigt se varför upphandlaren anser att vi inte lämpar oss för att ens se upphandlingsdokumenten. RISE, EIT, Erasmus MC, Madopa, MedicalLead, Clarity, Infiniwell m.fl anser att vår lösning passar mycket bra för att monitorera och skicka in data till sjukhusets befintliga centrala system för ett flertal diagnoser på europeisk nivå, så som: Hjärtpatienter, Gravida riskpatienter, KOL patienter och Cancer patienter.

Vi undrar naturligtvis vad det är upphandlaren vet i sin analys och beslut, som dessa stora institut har missat.

Vi förstår orsaken, men tror att detta hade kunnat avhjälpas till stor del med mer och bättre information från Region Östergötland angående önskemål på leverans och samarbete, samt en tydligare beskrivning av hur svaret och beskrivningen skulle utformas.

Nja, vi förstår inte varför man inte valde att ta med oss i slutrundan...

Avtalstiden (4+2+2 år) var väl avvägd för denna lösning.



Fritextfält för eventuella kommentarer

I den tidiga fas av utveckling som området befinner sig, hade det varit att föredra med kortare upphandlings-perioder. Nu sker en lösning till Anbudsgivare med god och gärna internationell finansiering men inte med nödvändigtvis den bästa innovationshöjden.

Känns lite väl lång. Får bara hoppas att de som vann klarar av att skala upp sin lösning. Hade kanske varit bättre med en kort avtalsperiod för det initiala projektet med en option på en längre förlängning om allt gått bra.

Jag vill även skicka med följande till Region Östergötland, ang upphandlingen av Hemmonitoreringslösning (frivilligt):

Vi undrar naturligtvis vad är det upphandlaren vet, som nedan partners till Zafena har missat?

Projekt hemmonitorering inom EU: RISE, Erasmus MC, Madopa, MedicalLead, EIT

Remote healthcare India / Africa: Clarity, Infiniwell. AI analysstöd för remote care, mobile teams live data: Infiniwell

Vi uppskattar er uppföljning av processen genom denna enkät

Hela upphandlingen bör göras om och då förberedas genom breda samtal med flera företrädare för utvecklingsområdet. På så vis kan denna upphandling utvecklas till ett kraftfullt avstamp för ett nytt svenskt konkurrenskraftigt industriellt utvecklingsområde.

1. Vi saknade en tydlig vision hur RÖ vill se hur HELA vården skall bedrivas i framtiden, dvs inte bara hur man patienten skall rapportera sina värden.
2. Vi anser att det är helt fel att (ett dumpat) pris skall väga så tungt i poängsammanställningen.

Jag hade gärna sett ett innovationsupphandlingsförfarande där även underleverantörer är med i själva anbudsdiskussionen.