



ROS-SSV

SKYDD AV SAMHÄLLSVIKTIG VERKSAMHET

# Robusta upphandlingar

– Ett delprojekt inom ramen för genomförande av  
Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet

## Delrapport steg 1

2014-12-11

MSB:s kontaktpersoner:  
Bertil Dahl, 010-240 54 61  
Anna Granlund, 010-240 50 80

Publikationsnummer MSB840 – December 2014  
ISBN 978-91-7383-562-6

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Syfte och mål.....	4
1.2 Robusta upphandlingar .....	4
1.3 Steg 1 – arbeten 2014 .....	4
1.4 Avgränsningar.....	5
<b>2. Behovsanalys.....</b>	<b>5</b>
2.1 Intervjuer .....	5
2.1.1 Organisation för upphandling .....	6
2.1.2 Förståelse för samhällsviktig verksamhet.....	6
2.1.3 Samarbete mellan olika kompetenser.....	6
2.1.4 Generella upphandlingssvårigheter .....	7
2.2 Önskemål gällande innehåll i vägledning .....	8
2.3 Summering och slutsatser av intervjuerna .....	8
<b>3. Förslag till processbeskrivning .....</b>	<b>9</b>
3.1 Olika kompetenser.....	9
3.2 Processbeskrivning .....	10
3.3 Referat från diskussioner om processen vid intervjuer.....	10
<b>4. Kartläggning av befintligt stöd kopplat till robusta upphandlingar .....</b>	<b>11</b>
4.1 Elektronisk kommunikation .....	11
4.1.1 Koppling till robusta upphandlingar.....	12
4.2 Informationssäkerhet.....	12
4.2.1 Koppling till robusta upphandlingar.....	13
4.3 Energi .....	13
4.3.1 Koppling till robusta upphandlingar.....	14
4.4 Övriga vägledningar.....	14
4.4.1 Koppling till Robusta upphandlingar: .....	14
4.4.2 Koppling till Robusta upphandlingar: .....	15
4.4.3 Koppling till Robusta upphandlingar: .....	15
4.5 Summering och slutsats av befintliga vägledningar .....	16
<b>5. Nästa steg .....</b>	<b>16</b>
<b>Bilaga 1: Genomförande av intervjuer .....</b>	<b>17</b>
Intervjuade organisationer och deltagare.....	17
Intervjufrågor .....	18

# 1. Inledning

Som en del i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet drivs ett antal delprojekt. Denna rapport sammanfattar steg 1 av delprojekt Robusta upphandlingar. Rapporten är främst ett stöd för arbetsgruppen inom delprojektet.

Behovet av ett projekt inom området kommer av att en allt större del av den samhällsviktiga verksamheten utförs av privata aktörer. Utvecklingen kan innebära minskade möjligheter för offentliga aktörer att kontrollera och styra den samhällsviktiga verksamheten. Mot den bakgrunden är det viktigt att öka kunskapen om hur offentlig upphandling och avtal bör utformas i syfte att säkerställa kontinuitet i samhällsviktig verksamhet.

## 1.1 Syfte och mål

Syftet med projektet är att ge praktiskt stöd till kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster som påverkar samhällsviktig verksamhet.

Projektets mål är att ta fram en vägledning för hur upphandlingar kan vara utformade för att stärka robusthet och funktionalitet vid leverans av varor och tjänster som påverkar samhällsviktig verksamhet. Vägledningen bör omfatta aspekter som robusthet och kvalitet, utifrån perspektivet ett mer resilient samhälle.

## 1.2 Robusta upphandlingar

Med robusta upphandlingar avses inte en ny upphandlingsprocess, utan snarare vissa steg i en upphandlingsprocess som bidrar till stärkt robusthet i leveransen av den produkt eller tjänst som handlas upp. Effekten blir stärkt robusthet i samhällsviktig verksamhet.

## 1.3 Steg 1 – arbeten 2014

Delprojektet inleddes år 2014, består av 3 steg och avslutas under 2016. De aktiviteter som ingår i steg 1 och som omfattas av denna rapport är:

- Beskrivning av målgruppen och dess behov.
- Utformning av grundprocess för arbetet med robusta upphandlingar.
- Kartläggning av relaterade vägledningar.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Utöver den referens- och styrgrupp som finns kopplade till Handlingsplanen för skydd av samhällsviktig verksamhet, finns även en extern respektive intern dialoggrupp för detta projekt. Dialoggrupperna kommer främst att involveras i aktiviteter under 2015.

Datum  
2014-12-11

Diariernr  
2014-1850

Under 2014 har projektet bedrivits i en arbetsgrupp (MSB och 4C Strategies). Vidare har projektet föredragits och diskuterats i några av SKL:s nätverk för kommunal respektive landstingens krisberedskap samt upphandling.

## 1.4 Avgränsningar

Delprojektet har avgränsats till att omfatta vägledning för kommuner och landsting även om andra aktörer gärna får ta del av materialet. Fokus för arbetet är robusthet i upphandlingsprocessen. Av det skälet har förfarande vid överklagan utelämnats liksom styrning av privata utförare som inte upphandlas och processen för hur nationella intressen samlat kan drivas i internationella upphandlingsprocesser.

I nuläget kommer vägledningen inte att omfatta säkerhetsskyddad upphandling, som Säkerhetspolisen redan tagit fram särskild vägledning för. Det finns även särskilda vägledningar inom informationssäkerhetsområdet och kommer inte heller att omfattas av delprojektet.

## 2. Behovsanalys

Projektet inleddes genom att skapa en bild av hur kommuner och landsting arbetar med robusta upphandlingar idag och behov av innehåll i en vägledning. SKL har bidragit med information samt har ett antal intervjuer genomförts (med landstinget Sörmland, landstinget Västmanland, Nacka kommun, Västra Götalandsregionen, Region Halland, Malmö stad, Staffanstorps kommun och Stockholms läns landsting. Se vidare bilaga 1). Intervjuerna utgick från behovsbilden som tagits fram i dialog med SKL och ett förslag till schematisk beskrivning av upphandlingsprocessen med fokus på robusthetsaspekterna (se kapitel 3 för beskrivning av processbilden).

SKL:s behovsbild visar att det finns ett begränsat kunskapsstöd inom området robusta upphandlingar. Det efterfrågas stöd om möjligheten att säkerställa att en leverantör fullgör sina åtaganden även vid en kris. Vidare framhåller SKL att kommuner och landsting i stor utsträckning efterfrågar mer handfast vägledning. Bakgrunden bedöms vara att en väsentlig del av samhällsviktig verksamhet idag drivs och ägs av privata aktörer. Utvecklingen innebär minskade möjligheter för offentliga aktörer att kontrollera och styra den samhällsviktiga verksamheten. För att möta de förändrade förutsättningarna finns ett behov av stöd i bedömning av vilka krav som kan ställas på en leverantör samt stöd vid utformning av avtal.

### 2.1 Intervjuer

Inför intervjuerna hade personal med olika kompetens ombetts att delta: upphandlings-, säkerhets- och verksamhetskompetens. Säkerhetskompetens (säkerhets- och beredskapssamordnare, säkerhetsansvarig eller motsvarande)

Datum 2014-12-11  
Diariennr 2014-1850

kunde närvara vid samtliga intervjuer och i några fall upphandlingskompetens. Verksamhetskompetens fanns endast representerad vid ett tillfälle. Vid intervjuerna tillfrågades deltagarna om problembeskrivningen och projektets syfte kändes relevant (bilaga 1). Deltagarna ombads dela med sig av sina erfarenheter från upphandlingar som påverkar samhällsviktiga verksamheter. Avslutningsvis diskuterades förslaget till upphandlingsprocess och behov av innehåll i vägledningen. Nedan redovisas resultatet från intervjuerna.

### **2.1.1 Organisation för upphandling**

Hos de intervjuade aktörerna finns olika organisatoriska former för upphandlingsförfarandet. Vissa arbetar med upphandlingar till stor del centraliserat (en upphandlingsenhet sköter allt) medan andra har ett mer decentraliserat förfarande (var förvaltning upphandlar själv).

Verksamheternas behov tas om hand på olika sätt. I vissa fall skriver berörd verksamhet ett färdigt beställningsunderlag som sedan skickas till upphandlingsenheten för utförande. I andra fall arbetar man mer löpande med berörda i form av referensgrupper för upphandling kopplat till vissa sakfrågor. Detta för att inte sänka kvalitets- eller miljökrav. Ett av landstingen beskrev ett sådant samarbete mellan upphandlingsenheten och övriga verksamheter. Upphandlingsenheten är där den drivande parten som utifrån behov bjuder in andra kompetenser till uppstartsmöte vid upphandling. Detta samarbete kan inkludera säkerhetsenheten men på samma sätt miljö-, vårdhygien-, folkhälso-, eller HBTQ-kompetens.

I de intervjuade verksamheterna kopplas idag säkerhetskompetensen generellt sett in vid, alternativt har ansvar för, försäkringsupphandlingar och upphandlingar i relation till räddningstjänst (för kommunal verksamhet).

### **2.1.2 Förståelse för samhällsviktig verksamhet**

Flera av de intervjuade upplever bristande kunskaper om innebörden av samhällsviktig verksamhet. Även termen robusthet tycks vara relativt oetablerad utanför säkerhets- och beredskapsenheterna. Bristande juridiska kunskaper och förståelse för lagen om offentlig upphandling, LOU, (hos t.ex. verksamhetsansvariga) gör att det finns en viss osäkerhet avseende vilka krav som går att ställa i avtal utan att bryta mot lagar eller regelverk.

De intervjuade framhåller vikten av att identifiera och skapa förståelse för organisationens samhällsviktiga verksamheter. Verksamheterna behöver hjälpa till i arbetet och kan ofta baseras på redan framtaget material och stöd, exempelvis med hjälp av föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyser och vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet.

### **2.1.3 Samarbete mellan olika kompetenser**

Flertalet av landstingen och kommunerna uppger att ett etablerat samarbete mellan säkerhetskompetenser och upphandlingsenheten saknas i dagsläget. I några fall har intervjutillfället varit första gången som representanter för

Datum  
2014-12-11

Diariennr  
2014-1850

upphandling och säkerhet träffats. Även avsaknaden av gemensamma rutiner för upphandlingar med bäring på robusthet framhålls.

De intervjuade uttrycker stort behov av ett mer gemensamt arbete mellan representanter för berörd verksamhet, upphandlingsenhet och säkerhetskompetensen. Samverkan behövs vid bedömningen av vilka upphandlingar som har särskilda krav på robusthet. I dag sker arbetet till stor del separat, där berörd verksamhet inleder arbetet för att sedan lämna över det till upphandlingsenheten.

När säkerhetskompetensen involveras i ett upphandlingsarbete bygger det ofta på att de mer av en slump fått vetskap om en pågående upphandling som påverkar samhällsviktig verksamhet. Intervjupersonerna har påpekat att det är centralt att säkerhetskompetensen kommer in tidigt i upphandlingsprocessen, dock menar de att ansvaret för den robusta upphandlingen bör ligga på aktuell verksamhet.

De olika perspektiven eller kompetenserna måste komma in och delta i processen så tidigt som möjligt för att lägga grunden för arbetet. På så vis är det – utifrån ett metodiskt stöd – möjligt att klassificera och avgöra varan eller tjänstens påverkan på samhällsviktig verksamhet. Tidig samverkan kanske utgör den enskilt största faktorn för förbättrad robusthet. Att ett sådant samarbete inte i större utsträckning sker idag kan möjligen bero på att det inte finns en vana att samarbeta inom området än. Det har ännu inte inarbetats i existerande upphandlingsrutiner på samma sätt som t.ex. miljö eller kvalitet.

Denna gemensamma och tidiga bedömning av vara eller tjänst och behov av robusthet i upphandlingen handlar om att göra analyser, dels utifrån existerande underlag (t.ex. befintliga risk- och sårbarhetsanalyser, konsekvens- och samhällsanalyser, kontinuitetsplaner eller Styrelseprioriteringar), dels utifrån egen kunskap och erfarenhet. Utifrån bedömningen utformas kraven i upphandlingen, något som idag kanske upplevs som den svåraste biten.

#### **2.1.4 Generella upphandlingssvårigheter**

Några intervjuade har framhållit sambandet mellan högre robusthetskrav och ett högre pris, där utmaningen är att lyckas med en strukturerad avvägning mellan värdet av robusthet jämfört med priset på varan eller tjänsten. Dock är det viktigt att påpeka att högre robusthet med automatik inte innebär högre pris.

En rädsla finns för att robusthetskraven blir för hårda eller ”felaktigt formulerade”, något som dels skulle kunna inverka negativt på mindre aktörers möjlighet att inkomma med anbud och dels försvåra uppföljningsarbetet. Även den vanligt förekommande avtalsklausulen force majeure har diskuterats i stor utsträckning. Problematiken som framhålls är att i de kritiska situationer när en vara eller tjänst behövs som mest, riskerar den att inte vara tillgänglig på grund av att just force majeure åberopas.

Datum  
2014-12-11

Diariernr  
2014-1850

Nyckeln till att framgångsrikt bemöta dessa utmaningar bedöms ligga i att nyttja den samlade kompetensen hos verksamheter, säkerhet och upphandling tidigt i processen, d.v.s. i den initiala bedömningen av varan eller tjänsten. Det är därför viktigt att uppföljningen av ingångna avtal beaktar robusthetsperspektivet utifrån de krav som ställts och godtagits av leverantören.

## 2.2 Önskemål gällande innehåll i vägledning

Reaktionen från de intervjuade har varit positiv, till projektet så väl som till planerna kring vägledning. Framträdande önskemål har varit att vägledningen blir konkret och ett praktiskt stöd.

Det är önskvärt med en sammanställning av regler och rekommendationer som kan användas vid kravställning och konkreta förslag på krav- och avtalsformuleringar i robusthetssyfte. Exempel från verkligheten och frågebatterier eller checklistor som underlättar arbetet är andra önskemål.

Vägledningen bör möjliggöra anpassning till lokala förhållanden, t.ex. organisatoriskt och kompetensmässigt. Olika typer av, och nivåer på, krav kan ingå och exemplifieras i vägledningen.

## 2.3 Summering och slutsatser av intervjuerna

Mot bakgrund av behovsanalysen är följande slutsatser bra att ta med i det fortsatta arbetet inom delprojektet:

- Organisationen måste ha en bild av vilka verksamheter som är samhällsviktiga. Underlaget behöver tas fram i samverkan med verksamheterna. Styrel är en god grund, men inte ett komplett arbete där all samhällsviktig verksamhet inventerats.
- Vikten av att göra en ”riktig” analys inte bara byggd på antaganden.
- Redan innan steg 1 behöver det finnas ett system som fångar upp upphandlingar som kan påverka samhällsviktig verksamhet.
- Kravställning inför upphandling måste ske i samverkan mellan de olika kompetenserna verksamhet, upphandling och säkerhet.
- Samverkan mellan kompetenserna måste ske tidigt, i början av upphandlingsprocessen.
- En vägledning måste vara användbar för målgrupperna och samtidigt så konkret som möjligt.
- Exempel på t.ex. frågor att ställa, (rimliga) krav och vad som behöver finnas i en upphandling för att säkerställa robusthet önskas.
- Hur uppföljning av avtal/upphandling samt kvalitetssäkring kan säkerställas.
- Kopplingen till processer i det löpande arbetet, exempelvis kontinuitetshantering.

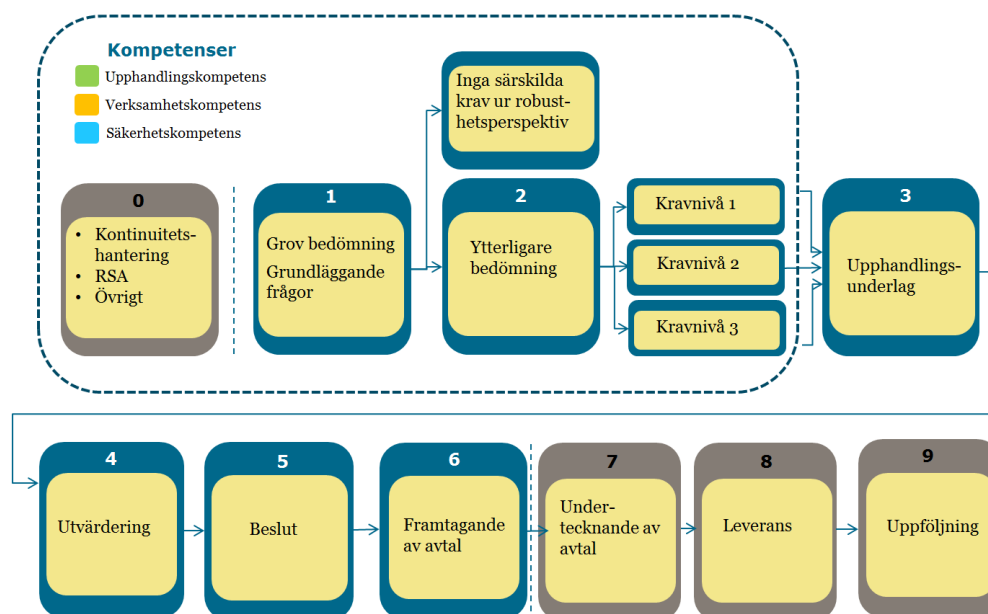


### 3. Förslag till processbeskrivning

Nedan åskådliggörs ett exempel på övergripande process för robusta upphandlingar som tagits fram, diskuterats och justerats. Syftet har varit att använda bilden som en gemensam utgångspunkt vid intervjuförfarandet. Huruvida processbilden ska användas i delprojektet och hur den kan komma att utvecklas är inte beslutat. De olika stegen i processen presenteras och förklaras mer utförligt nedan. En förutsättning för upphandlingsprocessen är deltagande från olika kompetenser. Det är framförallt de tidiga stegen i processen som lyfts upp som kritiska och lägger grunden för en lyckad upphandling.

#### 3.1 Olika kompetenser

I exemplet nedan som beskriver en upphandlingsprocess behöver olika kompetenser ingå. Genom kompetenserna är det möjligt att beakta olika perspektiv vid upphandling. Upphandlingsenheten (motsvarande) har erfarenhet och kunnande kring upphandling, säkerhetskompetenserna har ofta kännedom om samhällsviktiga verksamheter och krav att beakta vid upphandling. Verksamheterna själva har goda kunskaper kring egna krav och förväntningar på varor och tjänster.



**Figur 1.** Övergripande processbeskrivning. På bilden exemplifieras en upphandlingsprocess där särskilt fokus för robusthet i upphandling är markerat med en streckad linje. Här är det extra viktigt att involvera olika kompetenser.

## 3.2 Processbeskrivning

0. Med steg 0 avses allt det arbete som görs med anknytning till säkerhet och robusthet inom landstingen och kommunerna. Syftet är att illustrera kopplingen mellan det arbete som redan genomförts i verksamheterna som en del av det löpande arbetet och upphandling. Här kan t.ex. risk- och sårbarhetsanalyser eller kontinuitetsplaner användas för att identifiera sårbarheter och områden med behov av ökad robusthet. Det är särskilt viktigt är att ha en bild av vilka de viktiga samhällsfunktionerna respektive samhällsviktiga verksamheterna är.
1. I steg 1 görs en första bedömningen av huruvida den vara eller tjänst som är på väg att upphandlas för med sig några särskilda krav ur robusthetsperspektiv. I denna grova bedömning är syftet att identifiera de varor/tjänster med potentiell påverkan (direkt eller indirekt) på viktiga samhällsfunktioner eller samhällsviktig verksamhet. Därefter kan man gå vidare till steg 2 för en fördjupad bedömning av dessa varor/tjänster.
2. I steg 2 erhålls ett resultat som ger en fingervisning om vilken typ och nivå av krav som är rimlig för den aktuella varan/tjänsten. Här är avsikten att de verksamhetsspecifika vägledningarna utformas som en checklista eller frågebatteri som verksamheten kan stödja sig på vid avgörande om rimlig kravnivå.
3. I steg 3 är det viktigt att upphandlingsunderlaget innehåller kravformuleringar som framkom i steg 2 samtidigt som kraven ska vara förenliga enligt LOU. Kraven i upphandlingsunderlaget är ett underlag för senare formulering av avtalstext.
4. I steg 4 utvärderas de anbud som har inkommit från anbudsgivare. Här är det särskilt viktigt att undersöka hur anbudsgivaren anger sig kunna svara mot kraven i upphandlingsunderlaget.
5. Ett formellt beslut fattas om vilket anbud som antas.
6. Ett avtal tas fram i steg 6. Här kan upphandlingsunderlaget vara ett stöd.
7. Avtalet undertecknas av berörda parter.
8. I steg 8 sker leveransen av den vara eller tjänst som har upphandlats. Det berör främst den verksamhet som har upphandlat varan eller tjänsten.
9. Verksamheten behöver utvärdera kvaliteten på leveransen och huruvida kravställningen har visat sig vara rimlig, användbar och på rätt nivå. Även upphandlingsprocessen behöver utvärderas.

## 3.3 Referat från diskussioner om processen vid intervjuer

Det råder enighet bland de intervjuade om att de inledande stegen, 1-2 och eventuellt 6, är centrala vid beaktande av robusthet och för det vidare arbetet. En fråga som framhållits är hur upphandlingar med särskilda robusthetskrav ska kunna identifieras bland den stora mängd upphandlingar som genomförs?

Datum  
2014-12-11

Diariernr  
2014-1850

Här anses kopplingar till andra processer som risk- och sårbarhetsanalys och kontinuitetshantering utgöra en god utgångspunkt.

Följande önskemål har lyfts inför framtagandet av vägledning:

- rekommendationer om vilka kompetenser som ska delta i processen.
- konkret och enkel metod för bedömning av varan eller tjänstens påverkan på samhällsviktig verksamhet.
- beskrivning av vilka krav som är rimliga och praktiskt möjliga att ställa kopplat till olika nivåer och gällande regelverk, t.ex. LOU.

## 4. Kartläggning av befintligt stöd kopplat till robusta upphandlingar

Inom området upphandling av varor och tjänster kopplade till samhällsviktig verksamhet finns ett antal vägledningar framtagna. Dessa är i regel fokuserade på specifika områden där ett särskilt behov identifierats, exempelvis upphandling av elektronisk kommunikation eller it-tjänster.

Relevanta vägledningar för delprojekt robusta upphandlingar återfinns idag framför allt inom områdena:

- elektronisk kommunikation
- informationssäkerhet och
- energi.

Härutöver har några ytterligare vägledningar identifierats och som kan utgöra stöd vid upphandling, exempelvis avseende organiserad brottslighet och identifiering av samhällsviktig verksamhet. Nedan redovisas respektive vägledning och rapport tillsammans med kopplingen till delprojekt robusta upphandlingar.

### 4.1 Elektronisk kommunikation

*Robust elektronisk kommunikation – vägledning för användare vid anskaffning* gavs ut av Post- och telestyrelsen (PTS) år 2011. Syftet med vägledningen är att ge stöd för relevanta krav på tillgänglighet i avtal med leverantörer. Vägledningen klargör bland annat ansvar och roller för robusthet inom sektorn för elektronisk kommunikation, redogör för olika typer av anslutningsformer och vilka krav på tillgänglighet som kan ställas utifrån olika servicenivåer. Mer konkret innehåller vägledningen också ett antal checklistor bland annat för tekniska krav, krav på lokaler och strömförsörjning. Den ger också handfasta råd vid tecknande av avtal.

Länk till vägledningen [>>](#)

Datum  
2014-12-11

Diariennr  
2014-1850

*Vägledning för robust elektronisk kommunikation inom finansiell sektor* gavs ut av Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS) arbetsgrupp Kritisk Infrastruktur år 2012. Den omfattar framför allt fyra huvudsakliga områden:

- beroendeanalys genom kontinuitetshantering
- anslutningsformer
- robusthet
- service och tillgänglighet.

Vägledningen framhåller vikten av kontinuitetshantering och omfattar också beskrivning av arbetssätt enligt ISO 22301:2012. Andra delar ger stöd i anskaffning och förvaltning av elektronisk kommunikation, bland annat genom kravställning gentemot leverantörer. Den ger också konkreta råd för vad som bör tydliggöras i avtal och beskriver vilka parametrar som bör ses över för att säkerställa tillgänglighet och rimlig servicenivå i de tjänster som anskaffas.

Länk till vägledningen [>>](#)

#### **4.1.1 Koppling till robusta upphandlingar**

Relaterat till projektet robusta upphandlingar utgör dessa vägledningar ett komplement och möjlighet till fördjupning. Den första vägledningen är relativt teknisk i sin utformning och är i första hand inriktad på teknisk kravställning och tekniska delar i avtal. Den andra vägledningen kan komplettera med stöd för övrig kravställning som krävs vid upphandling för samhällsviktig verksamhet.

## **4.2 Informationssäkerhet**

*Vägledning – informationssäkerhet i upphandling* gavs ut av MSB år 2013.

Syftet med vägledningen är att ge ett stöd för att föra in informationssäkerhetsaspekter på ett effektivt sätt i upphandlingar.

Vägledningen redogör för fördelar och risker med att upphandla it-stöd, och förklarar begrepp som outsourcing och molntjänster. Upphandlingsförfarandet går igenom grundligt, från ansvar och roller till vikten av och lathundar för riskanalyser. Vikten av kontinuitetshantering samt kravställning och utformning av avtal utgör centrala delar av vägledningen.

Länk till vägledningen [>>](#)

*Vägledning för fysisk informationssäkerhet i it-utrymmen* togs fram av MSB och Riksarkivet år 2013. Syftet är att stödja myndigheter och andra organisationer att utforma sina it-utrymmen på ett säkert sätt. Vägledningen ger förslag på ett antal krav och rekommendationer för utformning av olika typer av lokaler avsedda för it-drift och förvaring av it-utrustning. Kraven ska motsvara det skydd som ställs i arkivlagen och i föreskrifter från Riksarkivet.

Datum  
2014-12-11

Diariennr  
2014-1850

Vägledningen går inte djupare in på upphandlingsförfarandet utan hänvisar till vägledning ovan.

Länk till vägledningen [>>](#)

Kartläggning av SCADA-säkerhet inom svensk dricksvattenförsörjning gavs ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap år 2010. Syftet är att redovisa resultatet av en kartläggning av SCADA-säkerhet inom svensk dricksvattenförsörjning, det vill säga funktionaliteten hos industriella informations- och styrsystem. Resultaten visar att kunskapen om informationssäkerhet kopplat till SCADA-system är relativt låg och att det ofta saknas ett ledningssystem för informationssäkerhet som även omfattar SCADA.

*Vägledning till ökad säkerhet i industriella informations- och styrsystem* gavs ut av MSB år 2014. Syftet med vägledningen är att öka medvetenheten om behovet av en hög säkerhet i industriella informations- och styrsystem. Elförsörjning, vattenförsörjning och transporter är exempel på samhällsviktiga verksamheter. För att styra och övervaka den infrastruktur och de processer som behövs för att dessa verksamheter ska fungera används industriella informations- och styrsystem. Avbrott i dessa styrsystem kan leda till störningar i samhällsviktiga funktioner, vilket kan leda till allvarliga konsekvenser för samhället.

Länk till vägledningen [>>](#)

#### **4.2.1 Koppling till robusta upphandlingar**

Den första vägledningen är ett konkret stöd som kan utgöra ett särskilt upphandling av en viss vara eller tjänst. Vägledningen för fysisk informationssäkerhet i it-utrymmen utgör ett komplement till den övergripande vägledningen för robusta upphandlingar. Den tredje vägledningen kan vara ett konkret stöd för de som arbetar inom samhällsviktiga verksamheter.

### **4.3 Energi**

*Funktionskrav inom elförsörjningen* gavs ut av Energimyndigheten år 2008. Rapporten sammanställer funktionskrav för elleveranser och kravet på avbrottsersättning som infördes i ellagen den 1 januari 2006. I rapporten berörs också några av de andra ändringarna som infördes i ellagen vid samma tillfälle och som syftar till att förbättra informationen om risker för elavbrott och rapportering av elavbrotts omfattning. Den ger vägledning utifrån de lag- och funktionskrav som ställs på aktörer inom elbranschen och syftar till att säkerställa acceptabel nivå av elleverans. Underlaget ger viss vägledning i kravställning, men är inte utformat för att vara en direkt vägledning för upphandlingsområdet.

Länk till rapporten [>>](#)

Datum  
2014-12-11

Diariernr  
2014-1850

*Grundläggande säkerhetsnivåer energi* är en utredning av funktionskrav och grundläggande säkerhetsnivåer som genomförs år 2013-2014 av Energimyndigheten. Huvudsyftet är att inventera, analysera och sammanställa nuvarande funktionskrav inom drivmedels-, värme-, energigas- och elförsörjningen. Frågan som utreds är huruvida dessa nivåer är tillräckliga ur ett samhällsligt krisperspektiv. Projektet är ännu inte slutredovisat.

*Vägledning för hantering av reservkraftprocessen från 2014* är framtagen i samverkan mellan ett antal myndigheter i syfte att bidra till en framgångsrik lösning för att trygga elförsörjningen. Processen beskriver arbetet från behovsanalys, projektering, att ställa krav vid upphandling anskaffning till underhåll. Olika block i vägledningen vänder sig till olika funktioner för de olika tidslägen man befinner sig i sin reservkraftprocess. Vägledningen innehåller också ett antal checklistor med exempelvis hänvisning till olika standarder som underlag för kravställning vid upphandling och inte minst för framtida skötsel. I paketet ingår även ett antal mallar som kan användas i de olika delarna av arbetet.

Länk till rapporten (msb.se) [>>](#)

#### **4.3.1 Koppling till robusta upphandlingar**

Eftersom de två första rapporterna inte i första hand är utformade för att utgöra ett konkret stöd för upphandlingar är kopplingen till robusthet i upphandlingsprocessens olika steg inte lika tydligt. Dock kan de utgöra ett mer allmänt kunskapsunderlag. Rapporterna klargör lagkrav på elnätsföretagen från nationell nivå samt möjligheter till ersättning vid långvariga elavbrott. Den sistnämnda vägledningen är ett stöd under hela reservkraftsprocessen.

### **4.4 Övriga vägledningar**

*Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder* gavs ut av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samarbete med Brottsförebyggande rådet (BRÅ) år 2011. Handboken utgör en omfattande beskrivning av hur organiserad brottslighet generellt sett kan förebyggas på lokal nivå. Ett kapitel behandlar upphandling och omfattar bland annat en genomgång av hur lagen om offentlig upphandling kan användas som verktyg för att motverka anbud från oseriösa anbudsgivare. Kapitlet redogör också för sätt att identifiera oseriösa leverantörer och för hur kravställning och uppföljning kan utformas för att motverka att avtal ingås med en oseriös part.

Länk till vägledningen [>>](#)

#### **4.4.1 Koppling till Robusta upphandlingar:**

Vägledningen ger värdefulla kunskaper om hur en oseriös part kan identifieras och motverkas i ett upphandlingsförfarande. Den bör appliceras i samtliga upphandlingar inom kommuner och landsting. Vikten av seriösa leverantörer är viktig vid upphandling av varor och tjänster till samhällsviktig verksamhet. En hänvisning kan läggas i till handboken i den allmänna vägledningen.

Datum  
2014-12-11

Diariernr  
2014-1850

*Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning* gavs ut av Säkerhetspolisen år 2010. Syftet med vägledningen är att stödja den enskilde handläggaren i upphandlingsarbetet. Den vänder sig i första hand till de myndigheter över vilka Säkerhetspolisen har ett tillsynsansvar och beskriver handläggningen av säkerhetsskyddsarbetet vid en säkerhetsskyddad upphandling. Vägledningen redogör för begrepp relaterade till området och klargör processen för säkerhetsskyddad upphandling utifrån ett flödesschema. Vidare innehåller den konkreta mallar på avtal och sekretessförbindelser.

Länk till vägledningen [>>](#)

#### **4.4.2 Koppling till Robusta upphandlingar:**

Vägledningen framhåller behovet av att berörd verksamhet inför en upphandling gör en bedömning av behovet av säkerhetsskydd. Den generella vägledningen bör därför innehålla en kontrollfråga i steg 1 av processen, om upphandlingen bör säkerhetsskyddas. Upphandlande verksamhet bör där ta ställning till om leverantören kommer ta del av hemliga uppgifter. Är svaret ja behöver särskilda krav ställas och avtalet utformas på ett särskilt sätt, med hänvisning till vägledningen för säkerhetsskyddad upphandling.

*Vägledning för samhällsviktig verksamhet* gavs ut av MSB år 2014. Syftet med vägledningen är att underlätta arbetet att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt att bedöma acceptabel avbrottstid. Vägledningen tar sin utgångspunkt i de elva samhällssektorer med viktiga samhällsfunktioner som återfinns i strategin för skydd av samhällsviktig verksamhet.

Länk till vägledningen [>>](#)

#### **4.4.3 Koppling till Robusta upphandlingar:**

Vägledningen utgör en grund i det förebyggande arbetet, som motsvaras i steg 0 i processen som beskrivs i kap. 3. Med hjälp av denna vägledning kan samhällsviktiga verksamheter, beroenden, konsekvenser och acceptabel avbrottstid identifieras. Underlaget ger stöd i verksamhetens bedömning av varan eller tjänsten, vilket är ett ingångsvärde för att avgöra om upphandlingar till dessa verksamheter har ett särskilt behov av krav på robusthet.

Utöver ovanstående vägledningar finns ett antal ytterligare inom området upphandling, utgivna av exempelvis Konkurrensverket, SKL, Svenskt Näringsliv och Vårdföretagarna. Många av dem fokuserar på kvalitet och uppföljning kopplat till upphandling och metoder. Då robusthet inte inkluderas i kvalitetsbegreppet har de inte närmare analyserats i detta steg av projektet. Ytterligare en inventering behöver göras, i samverkan med berörda aktörer, för att gå igenom vägledningar som kan utgöra ett stöd ur ett robusthetsperspektiv.

## 4.5 Summering och slutsats av befintliga vägledningar

Efter genomgång av vägledningar och rapporter som relaterat till upphandling och robusthet kan konstateras att dessa skrifter antingen utgör ett mer allmänt kunskapsunderlag alternativt är kopplade till upphandling av en specifik vara eller tjänst. De tidigare kan användas som referensmaterial inför en upphandling. De senare utgör stöd i upphandlingsarbetet, men är inte möjliga att fullt ut anpassa till en annan typ av vara eller tjänst.

Sett till den allmänna vägledning som tas fram inom ramen för robusta upphandlingar är befintliga vägledningar ett komplement med möjlighet till fördjupning inom vissa områden varor och tjänster. Framför allt relaterar befintliga vägledningar till steg 0 i processbilden som beskrivs i kap 3 då de framhåller vikten av kontinuitetshantering och bedömning av samhällsviktig verksamhet. Vidare utgör de stöd vid kravställning och utformning av avtal, vilket motsvarar steg 2 och 6 i processbilden i denna rapport.

Den allmänna vägledningen kan därmed utgöra ett paraplydokument för upphandlingar av varor eller tjänster med särskilda krav på robusthet. Från en inledande bedömning av om det föreligger särskilda krav på det som ska handlas upp kan vägledningen hänvisa till befintliga vägledningar som stöd i sakfrågor.

## 5. Nästa steg

Nästa steg i projektet är att ta fram en övergripande vägledning för robusta upphandlingar. Därefter kommer verksamhetsspecifika vägledningar för kommuner och landsting att arbetas fram. En viktig del i arbetet är utveckla samverkan med målgrupperna och intressenter.

En workshop med extern dialoggrupp planeras i februari 2015.



Datum  
2014-12-11

Diariennr  
2014-1850

## Bilaga 1: Genomförande av intervjuer

### Intervjuade organisationer och deltagare

Urvalet av aktörerna har skett i samverkan med SKL. De organisationer som blivit intervjuade framgår i tabellen nedan samt vilka kompetenser som deltog:

Organisation	Kompetens
Sörmlands läns landsting	säkerhetsstrateg säkerhets- och beredskapschef
Nacka kommun	säkerhetsstrateg upphandlingsenheten rsa och it-säkerhetsenheten
Västmanlands landsting	säkerhetsstrateg
Malmö stad	beredskapssamordnare samordnare kontinuitetsarbete upphandlingsenheten kommunikationsavdelningen, it- styrning informationssäkerhetssamordnare säkra verksamheter
Staffanstorps kommun	säkerhetschef
Region Halland	säkerhetsutvecklare rsa beredskapshandläggare upphandlingsavdelningen regionupphandlare
Västra Götalandsregionen	säkerhetschef säkerhetsdirektör praktikant säkerhetsstrateg upphandlare säkerhetsstrateg brandskyddssamordnare säkerhetsförvaltare säkerhetssamordnare säkerhetssamordnare
Stockholms läns landsting	chef enheten för krisberedskap upphandlingschef

## Intervjufrågor

Vid intervjuerna har deltagarna inledningsvis fått lyssna kring en presentation om projektet robusta upphandlingar, följt av en beskrivning av den problembild som ligger till grund för projektet. Deltagarna har sedan fått berätta om hur de arbetar med upphandlingar, erfarenheter och önskemål kring vad vägledningen som ska tas fram behöver innehålla. Intervjuerna har dokumenterats i ett särskilt formulär. Diskussionerna har kretsats kring följande frågeställningar:

- Stämmer problembeskrivningen med hur den upplevs av er organisation?
- Känns projektets syfte relevant?
- Vilka erfarenheter har du av upphandling? Hur jobbar ni i er organisation? Vem deltar?
- Vilken del eller delar av upphandlingsprocessen anser ni vara svårast att hantera?
- Varför är den/de svårast? (p.g.a. kompetens, resurser, tid, annat?)
- Vilka avtalsmässiga delar är svårast att lösa på egen hand? Vilka är stödbehoven
- Vilken del eller delar av processen bör ha störst fokus inom ramen för detta projekt? Hur ser era behov ut?
- Hur ska bedömningen, rent praktiskt, göras av huruvida en upphandlad tjänst/produkt påverkar samhällets robusthet?
- Hur konkret behöver ett vägledningsdokument vara?
- Övrigt?



Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)  
Publ.nr MSB840 – December 2014 ISBN 978-91-7383-562-6