

Upphandling till samhällsviktig verksamhet

– en vägledning



Upphandling till samhällsviktig verksamhet

– en vägledning

Förord

Offentlig upphandling har fått en ökad betydelse i samhället de senaste decennierna. Offentlig sektor konkurrensutsätter i allt större utsträckning och upphandlingsfrågorna ges numera stort utrymme i den politiska debatten. Samtidigt har upphandlingslagstiftningen utvecklats till ett omfattande och komplext regelverk.

Krisberedskap är också ett komplext område där konsekvenserna vid brister kan bli allvarliga för samhället. Arbetet med krisberedskap tar ofta sin utgångspunkt i att samhällsviktig verksamhet bedrivs i egen regi. Samtidigt är detta inte längre representativt för hur det ser ut i kommuner och landsting, som ansvarar för mycket samhällsviktig verksamhet. Många verksamheter bedrivs av externa aktörer. Dessutom är den verksamhet som bedrivs i egen regi beroende av externa leverantörer av varor, tjänster och byggtrenader.

Det är angeläget att kommuner och landsting i inköpsprocessen uppmärksammar och hanterar behov av krisberedskap i den verksamhet som berörs. För att åstadkomma detta tror vi att det är nödvändigt med samverkan mellan olika funktioner som kan bidra med sina perspektiv – verksamhet, inköp och krisberedskap.

Vi upplever att det finns en stor efterfrågan på stöd för hur sådan samverkan kan skapas; ett stöd som klargör beröringspunkterna mellan verksamhet, inköp och krisberedskap. Det är vår förhoppning att denna vägledning ska bidra till att förbättra förutsättningarna för sådana tvärfunktionella samarbeten. Målet är att samhällsviktig verksamhet ska fungera i såväl vardag som i kris.

Dan Eliasson
Generaldirektör
MSB

Gunilla Glasare
Direktör
SKL

Inger Ek
Generaldirektör
Upphandlingsmyndigheten

Upphandling till samhällsviktig verksamhet
– en vägledning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Tryck: DanagårdLiTHO

Publikationsnummer: MSB1275 - september 2018

ISBN: 978-91-7383-876-4

Innehåll

Begreppsförklaringar.....	8
1. Inledning.....	11
1.1 Syfte och mål.....	11
1.2 Målgrupp.....	12
1.3 Fokus och avgränsningar.....	12
1.4 Vägledningens innehåll.....	12
2. Krisberedskap och samhällsviktig verksamhet	15
2.1 Grunderna.....	15
2.2 Identifiering av samhällsviktig verksamhet	16
2.3 Viktiga samhällsfunktioner inom olika samhällssektorer	17
2.4 Krisberedskap och offentlig upphandling.....	19
3. Grundläggande förutsättningar för upphandling.....	21
3.1 Upphandlingslagstiftningen.....	21
3.2 Säkerhetsskyddad upphandling.....	24
3.3 Interna styrdokument.....	25
3.4 Regleringar i kommunallagen.....	27
4. Inköpsprocessen.....	29
4.1 Förbereda upphandlingen	30
4.2 Upphandla.....	41
4.3 Realisera avtalet.....	52
5. Aktörsexempel.....	57
5.1 Region Skåne.....	57
5.2 Landstinget Sörmland.....	61
5.3 Degerfors kommun.....	63
6. Referensförteckning.....	67

Begreppsförklaringar

Kontinuitetshantering

Kontinuitetshantering handlar om att skapa en förmåga att fortsätta bedriva sin verksamhet på en acceptabel nivå oavsett vilken typ av störning som organisationen utsätts för och att hantera alla aspekter inom kontinuitet, det vill säga från incidenthantering till krishantering.¹

Krisberedskap

Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris, förebygga, motstå och hantera krissituationer.²

Kritiska beroenden

Beroenden som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Sådana beroenden karaktäriseras av att ett bortfall eller en störning i levererande verksamheter relativt omgående leder till funktionsnedsättningar, som kan få till följd att en extraordinär händelse inträffar.³

Resiliens

Resiliens är förmågan att stå emot och klara av förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas. Med organisatorisk resiliens avses den förmåga som ett företag eller en organisation besitter för att motstå kriser och påfrestningar.⁴

Risk

Risk definieras som osäkerhetens effekt för att nå verksamhetens mål.⁵ Många gånger uttrycks risk som en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de konsekvenser händelsen kan leda till.⁶

1. SS 22304:2014, Samhällssäkerhet – Ledningssystem för kontinuitet – Vägledning till SS-EN ISO 22301.

2. MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

3. Ibid.

4. Resiliens - Begrepps olika betydelser och användningsområden, MSB569 - 2013.

5. SS-ISO 31000:2018, Riskhantering – Vägledning.

6. Ibid och MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

Samhällsviktig verksamhet

En verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.⁷

Med samhällsviktig verksamhet avses de verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner. Samhällsviktig verksamhet kan vara av nationell, regional eller lokal betydelse.⁸

Sårbarhet

De egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller en egendom mottaglig för de skadliga effekterna av en händelse.⁹

Säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal (SUA)

När en myndighet (stat, kommun eller landsting) avser att begära in ett anbud eller träffa avtal om upphandling där det i upphandlingsdokumenten eller under uppdragets utförande förekommer säkerhetsskyddsklassificerade (hemliga) uppgifter eller där leverantören kommer att delta i verksamhet med betydelse för Sveriges säkerhet, ska myndigheten enligt säkerhetsskyddslagen träffa ett skriftligt säkerhetsskyddsavtal med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet.

7. MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

8. Allmänna råd till MSBFS 2015:5.

9. MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

Inledning

1. Inledning

Samhällsviktiga verksamheter måste ha förmåga att motstå och hantera störningar. Utvecklingen går mot fler och mer komplexa beroenden mellan olika verksamheter genom teknik- och tjänsteutveckling, privatisering, outsourcing, automatisering och ”just-in-time”. Därför blir det allt viktigare för verksamhetsansvariga, som ska säkerställa funktionaliteten i samhällsviktiga verksamheter, att identifiera och hantera risker och sårbarheter som följer av dessa beroenden.

För att möta dessa utmaningar har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), tillsammans med offentliga och privata aktörer, tagit fram en nationell strategi¹⁰ och en handlingsplan¹¹ för skydd av samhällsviktig verksamhet. Ett behov som identifierades under arbetet var att öka kunskapen om hur myndigheter vid offentlig upphandling kan stärka funktionaliteten i samhällsviktig verksamhet. MSB, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Upphandlingsmyndigheten har samarbetat för att ta fram denna vägledning, som en av flera kunskapshöjande åtgärder.

1.1 Syfte och mål

Vägledningens syfte är att utgöra ett stöd för hur krisberedskapsaspekter så som kontinuitet, funktionalitet och leveransförmåga kan säkerställas vid upphandling till samhällsviktig verksamhet.

Målet med vägledningen är att bidra till en ökad förmåga att förebygga och hantera störningar i samhällsviktig verksamhet och därmed lindra konsekvenserna av dessa.

Vägledningen kan användas för upphandlingar då samhällsviktig verksamhet som myndigheten ansvarar för läggs på entreprenad. Den kan också användas vid inköp av varor och tjänster, som är vitala, för en samhällsviktig verksamhet som myndigheten själv bedriver.

10. Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld. Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB266 - december 2011.

11. Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB597 - december 2013.

1.2 Målgrupp

Vägledningen vänder sig till medarbetare och chefer i kommuner och landsting samt kommunala och landstingsägda organisationer som arbetar med samhällsviktiga verksamheter, upphandling eller krisberedskap. Begreppet *myndighet* används i vägledningen som en samlingsbeteckning för denna målgrupp.

Vägledningen kan i tillämpliga delar även användas av andra aktörer som är berörda av offentlig upphandling eller bedriver samhällsviktig verksamhet.

1.3 Fokus och avgränsningar

Innehållet i vägledningen fokuserar på hur behov av krisberedskap i samhällsviktig verksamhet kan inkluderas i en befintlig inköpsprocess i enlighet med tillämplig upphandlingslagstiftning.

Tillvägagångssättet i en upphandling beskrivs endast övergripande eftersom det inte är vägledningens kärna. På Upphandlingsmyndighetens webbplats finns mer information om upphandlingsregelverket och inköpsprocessen.

Perspektiven höjd beredskap och krig belyses inte i vägledningen. Samtidigt bör det uppmärksammas att det kan finnas kopplingar och beroenden mellan behov för krisberedskap och höjd beredskap.

1.4 Vägledningens innehåll

I avsnitt *två* beskrivs vad som avses med krisberedskap och hur man identifierar samhällsviktig verksamhet.

Grundläggande förutsättningar för myndighetens inköp berörs översiktligt i avsnitt *tre*. I avsnitt *fyra* beskrivs inköpsprocessen och hur krisberedskap kan omhändertas vid genomförande av inköp.

I avsnitt *fem* finns några aktörsexempel för att visa på olika sätt att arbeta med krisberedskapsaspekter i upphandlingar. Sist finns en förteckning över källor som kan vara av intresse i sammanhanget.

**Krisberedskap och
samhällsviktig
verksamhet**

2. Krisberedskap och samhällsviktig verksamhet

2.1 Grunderna

Med *krisberedskap* menas förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris för att förebygga, motstå och hantera krissituationer.¹² Samhällets krisberedskap är den samlade förmåga som aktörerna i samhället har för att förebygga och hantera oönskade händelser som kan hota gemensamma värden och intressen. Aktörer i detta sammanhang är offentliga, privata, frivilliga och ideella organisationer samt enskilda individer. Myndigheternas roll och ansvar i samhällets krisberedskap är i huvudsak beskriven för två huvudgrupper: statliga myndigheter respektive kommuner och landsting¹³.

En viktig uppgift inom samhällets krisberedskap är att skydda och upprätthålla funktionalitet i samhällsviktiga verksamheter. Med samhällsviktig verksamhet avses en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.¹⁴

Verksamheter som upprätthåller vattenförsörjning och livsmedelsförsörjning är exempel på verksamheter som uppfyller det första villkoret, medan ambulanssjukvård är ett exempel på verksamhet som uppfyller det andra villkoret. Generellt sett har samhällsviktiga verksamheter högre behov av leveranssäkerhet än andra verksamheter.

12. Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

13. Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

14. Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB597 - december 2013.

Samhällsviktig verksamhet är ett samlingsbegrepp som omfattar: *De verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.*¹⁵



Figur 1. Samhällsviktig verksamhet upprätthåller viktiga samhällsfunktioner som är en del av en samhällssektor.

2.2 Identifiering av samhällsviktig verksamhet

En förutsättning för att kunna bedöma om det finns särskilda behov av krisberedskap vid ett inköp är att myndigheten har identifierat de samhällsviktiga verksamheter som man ansvarar för. Man behöver också ha identifierat de beroenden som är kritiska för att verksamheterna ska fungera.

En viktig process där samhällsviktig verksamhet ska identifieras är kommunernas och landstingens arbete med risk- och sårbarhetsanalys enligt LEH¹⁶. Kommunen eller landstinget ska i detta arbete identifiera samhällsviktig verksamhet som man själv ansvarar för, samt kritiska beroenden för denna verksamhet.

15. Allmänna råd till MSBFS 2015:5.

16. Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Samhällsviktig verksamhet kan även identifieras i andra processer, till exempel organisationens kontinuitetshantering. Läs mer om hur du kan identifiera samhällsviktig verksamhet i MSB:s vägledning för samhällsviktig verksamhet.¹⁷

En utmaning i identifieringsarbetet är att verksamheter kan vara samhällsviktiga vid olika typer av händelser. Det är en av anledningarna till att verksamhetskunniga behöver vara delaktiga vid identifiering av samhällsviktiga verksamheter. Det är också viktigt att beslutsfattare och andra ansvariga är medvetna om verksamheternas betydelse och särskilda behov avseende krisberedskap.

I det initiala identifieringsarbetet kan man ta hjälp av nedanstående exempel på samhällsviktiga verksamheter.

2.3 Viktiga samhällsfunktioner inom olika samhällssektorer

Identifieringen av samhällsviktig verksamhet bör utgå från regeringens mål för samhällets krisberedskap.

De övergripande målen för samhällets säkerhet är att:

- värna befolkningens liv och hälsa
- värna samhällets funktionalitet
- värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter

Regeringens nationella säkerhetsstrategi anger ramverk och inriktning för det arbete som krävs för att värna Sveriges säkerhet, med utgångspunkt från dessa tre mål.¹⁸ För att värna samhällets funktionalitet är det nödvändigt att så långt som möjligt upprätthålla och skydda samhällsviktiga verksamheter och kritisk infrastruktur.

I nedanstående förteckning ges exempel på viktiga samhällsfunktioner inom olika samhällssektorer.¹⁹ Förteckningen kan vara ett initialt stöd i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet.

17. Vägledning för samhällsviktig verksamhet, MSB620.

18. Nationell säkerhetsstrategi, Regeringen, Januari 2017.

19. Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB, MSB597 - december 2013.

SAMHÄLLSSEKTOR	EXEMPEL PÅ VIKTIGA SAMHÄLLSFUNKTIONER
Energiförsörjning	Produktion av el, distribution av el, produktion och distribution av fjärrvärme, produktion och distribution av bränslen och drivmedel.
Finansiella tjänster	Betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet, värdepappershandel.
Handel och industri	Bygg- och entreprenadverksamhet, detaljhandel, tillverkningsindustri.
Hälso- och sjukvård samt omsorg	Akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur och människor.
Information och kommunikation	Telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, webbaserad information, sociala medier.
Kommunalteknisk försörjning	Dricksvattenförsörjning, avloppshantering, renhållning, våghållning.
Livsmedel	Distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel, tillverkning av livsmedel.
Offentlig förvaltning	Lokal ledning, regional ledning, nationell ledning, begravningsverksamhet, diplomatisk och konsulär verksamhet.
Skydd och säkerhet	Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd och immigrationskontroll, bevaknings- och säkerhetsverksamhet.
Socialförsäkringar	Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.
Transporter	Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik.

2.4 Krisberedskap och offentlig upphandling

Att beakta särskilda behov av krisberedskap vid upphandling bedöms vara en viktig del i myndighetens krisberedskapsarbete, och bör därför inarbetas i befintliga inköpsprocesser. De speciella krav som samhällsviktig verksamhet innebär är oftast kostnadsdrivande. Det kan röra sig om höga krav på funktionalitet eller tillgänglighet. Samtidigt är det viktigt att verksamhetsansvariga beaktar de speciella förutsättningar verksamheten ska verka under när man gör inköp som berör samhällsviktig verksamhet.

**Grundläggande
förutsättningar
för upphandling**

3. Grundläggande förutsättningar för upphandling

De övergripande delarna i en myndighets inköpsprocess skiljer sig inte åt från vad som gäller i andra organisationer. Processen inleds vanligtvis av ett förberedande arbete där förutsättningarna för inköpet analyseras och beslut om tillvägagångssätt fattas. Arbetet planeras och resurssätts och därefter påbörjas genomförandet av upphandlingen. När man har ingått avtal med utvald leverantör påbörjas leveransen och avtalsförvaltningen tar sedan vid.

För att kunna genomföra inköpsprocessen på ett ändamålsenligt sätt krävs vissa grundläggande förutsättningar och kunskap om dessa. I detta avsnitt behandlar vi några sådana grundförutsättningar, nämligen:

- det upphandlingsrättsliga regelverket
- säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal
- interna styrdokument
- regleringar i kommunallagen.

3.1 Upphandlingslagstiftningen

En viktig aspekt som gäller för inköp som genomförs av offentlig sektor är att dessa omfattas av upphandlingslagstiftningen. Upphandlingslagstiftningen är en förfarandelagstiftning som tar sikte på själva upphandlingsfasen i inköpsprocessen. Det primära syftet bakom reglerna är att främja fri rörlighet i hela EU; alla leverantörer ska få möjlighet att tävla på samma villkor. Detta ska gälla oavsett om myndigheten är lokaliserad i leverantörens hemland eller i en annan medlemsstat. Genom att följa upphandlingslagstiftningen skapas även goda förutsättningar för ett kostnadseffektivt användande av skattemedel. Den används även som ett styrmedel för att uppnå samhällliga mål avseende till exempel hållbarhet och innovation.

Den svenska upphandlingslagstiftningen, som baseras på EU-direktiv, består av fyra lagar som styr olika delar av de offentliga inköpen (se faktaruta). Vilken av lagarna som är tillämplig på det enskilda inköpet beror på vilken typ av organisation man är, vilken verksamhet inköpet avser, hur riskfördelningen ser ut i det avtal som ska ingås eller vad som upphandlas.

VILKEN LAG GÄLLER FÖR UPPHANDLINGEN?

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

För så kallade upphandlande myndigheter, till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, om inköpet inte omfattas av någon av de andra upphandlingslagarna.

Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Om den verksamhet som upphandlingen avser omfattas av definitionen av försörjningssektorerna, dvs. vatten, energi, transporter och posttjänster. Köparen benämns här upphandlande enhet.

Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK)

När den upphandlande myndigheten eller enheten vill ingå ett avtal om utförande av tjänster eller en byggentreprenad och ersättningen omfattar rätten att nyttja resultatet. Det måste även innebära en viss verksamhetsrisk för koncessionshavaren (leverantören). Detta innebär att koncessionshavaren kan få rätt att driva en verksamhet och då ta betalt av de personer som nyttjar tjänsten.

Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF5)

Om upphandlande myndigheter och enheter vill köpa militär utrustning eller utrustning av känslig karaktär, samt byggentreprenader och tjänster som är direkt hänförligt till sådan utrustning. Även byggentreprenader och tjänster som är avsedda för militära syften eller av känslig karaktär omfattas av denna lag. Med utrustning, byggentreprenader och tjänster av känslig karaktär avses utrustning, byggentreprenad och tjänster som har ett säkerhetssyfte och som inbegriper, kräver eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Ytterligare en lag som reglerar myndigheters inköp är lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Den är tillämplig när kommuner, landsting och Arbetsförmedlingen vill införa ett så kallat valfrihetssystem inom vissa tjänsteområden. I ett sådant system är det brukaren, och inte den upphandlande myndigheten, som väljer utförare. Exempel på tjänsteområden är äldreomsorg, primärvård och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Leverantörer som är intresserade av att delta i systemet kan ansluta sig löpande under systemets löptid. LOV baseras inte på något EU-direktiv utan avser köp som är undantagna upphandlingsdirektiven.

Av upphandlingslagarna framgår också de grundläggande EU-rättsliga principerna, som myndigheten ska ta hänsyn till under hela upphandlingsprocessen. Det är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Alla intresserade leverantörer ska behandlas på samma sätt och därmed få lika möjligheter att delta i en offentlig upphandling.

Utgångspunkten är därför att alla väsentliga villkor som ska gälla, både vid genomförandet av upphandlingen och under avtalstiden, ska framgå av de underlag som leverantörerna erhåller under upphandlingens genomförande. Dessa kallas upphandlingsdokument och inbegriper bl.a. förfrågningsunderlaget.

Att upphandlingsdokumenten ska innehålla samtliga väsentliga villkor ställer höga krav på myndigheten. Om det uppstår ett behov av att göra större ändringar eller tillägg under avtalstiden kan det innebära att ett nytt avtal kommer till stånd. Då är myndigheten skyldig att genomföra en ny upphandling. Detta medför att det är särskilt viktigt att redan från början beakta eventuella behov av krisberedskap.

VAD INNEBÄR DE EU-RÄTTSLIGA PRINCIPERNA?

Icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet (t.ex. medborgarskap eller verksamhetsland). Den upphandlande myndigheten eller enheten får inte ställa krav som bara svenska företag känner till eller kan klara att uppfylla. Det gäller även när den upphandlande myndigheten eller enheten inte förväntar sig att några utländska leverantörer ska lämna anbud.

Likabehandling

Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Alla leverantörer måste till exempel få tillgång till samma information samtidigt, så att ingen leverantör får ett övertag. Den upphandlande myndigheten eller enheten får exempelvis inte acceptera ett anbud som lämnats in för sent, eftersom samma regler och tidsfrister ska gälla alla.

Proportionalitet

Proportionalitetsprincipen innebär att kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till behovet. De åtgärder som den upphandlande myndigheten eller enheten genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet.

Öppenhet

Principen om öppenhet (transparens) innebär att upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Uppgifter som gäller upphandlingen får som huvudregel inte hemlighållas, upphandlingen ska annonseras offentligt och de leverantörer som deltagit i upphandlingen ska informeras om resultatet. Informationen i upphandlingsdokumenten ska vara förutsebar, det vill säga tydligt formulerad och fullständig.

Ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

3.2 Säkerhetsskyddad upphandling

När en myndighet genomför en upphandling ska myndigheten pröva om upphandlingen eller uppdraget kan komma att innehålla *säkerhetsskyddsklassificerade (hemliga) uppgifter*, som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Då ställs särskilda krav på säkerhetsskydd.²⁰ *Säkerhetsskydd* handlar om att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. Statliga myndigheter, kommuner och landsting ska ha en *säkerhetsskyddschef* som utövar kontroll över säkerhetsskyddet. Vidare ska kommuner, landsting och statliga myndigheter utreda behovet av säkerhetsskydd i en *säkerhetsskyddsanalys*. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs:

- **Informationssäkerhet**
Förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Förebygga annan skadlig inverkan på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet.
- **Fysisk säkerhet**
Förebygga att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, samt förebygga skadlig inverkan på sådana platser.
- **Personalsäkerhet**
Förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, eller deltar i verksamhet som av annan anledning är säkerhetskänslig. Säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

Innan en statliga myndighet, kommun eller landsting påbörjar en upphandling och ingår ett avtal om varor, tjänster eller byggentreprenader ska de bedöma om

- det i upphandlingen förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller
- upphandlingen i övrigt avser eller ger leverantören tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

20. Säkerhetsskyddslagen (1996:627). Uppgifterna i vägledningen är formulerade utifrån den terminologi som används i den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) som träder ikraft den 1 april 2019.

I så fall ska upphandlingen ske som en säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal (SUA), och myndigheten ska se till att det i säkerhetsskyddsavtalet anges hur kraven på säkerhetsskydd ska tillgodoses av leverantören. SUA är inget upphandlingsförfarande i sig och utlöser inte automatiskt ett särskilt förfarande eller en särskild upphandlingslag. Istället är det en parallell process som innebär att myndigheten, utifrån genomförd säkerhetsskyddsanalys, ställer krav på leverantören och tecknar avtal med leverantören som säkerställer att den känsliga information, kompetens eller verksamhet som ingår i uppdraget inte röjs eller äventyras. Mer information om säkerhetsskyddad upphandling finns i Säkerhetspolisens vägledning.²¹

För statliga myndigheter gäller också att de ska göra en särskild säkerhetsbedömning och samråda med sin tillsynsmyndighet innan upphandlingsprocessen inleds, om de avser att göra en säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal i vilken en leverantör utanför myndighetens lokaler kan få:

- tillgång till eller möjlighet att förvara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig eller högre, eller
- tillgång till säkerhetskänsliga säkerhetssystem som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

3.3 Interna styrdokument

Organisationen bör i relevanta styrdokument reglera hur behov av krisberedskap ska beaktas vid inköp och vilka som ansvarar för att detta görs.

Vilka styrande och stödjande dokument som finns varierar från myndighet till myndighet. Följande dokument är dock vanligt förekommande:

- arbets- och delegationsordning
- inköspolicy eller upphandlingspolicy
- riktlinjer för krisberedskap
- riktlinjer för inköpsarbetet
- årlig inköpsplan
- inköpsstrategier.

I arbets- och delegationsordningen brukar det framgå vem som ansvarar för vad och vem som har beslutanderätt i olika ärenden.

21. Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning, Säkerhetspolisen.

Här bör såväl krisberedskapsfrågor som inköpsfrågor finnas med.

I inköspolicyn uttrycks vanligtvis övergripande mål för vad myndigheten vill uppnå med sina inköp. Här bör krisberedskap finnas med som en aspekt som ska hanteras om myndigheten ansvarar för samhällsviktig verksamhet.

På motsvarande sätt, som att krisberedskap finns med i styrdokumenterna för myndighetens inköp, bör myndigheten inkludera inköpsarbete i styrdokumenterna för arbete med krisberedskap.

Det är viktigt att tidigt avgöra om en upphandling kan komma att kräva att krisberedskap beaktas. Att verksamhet är samhällsviktig innebär inte per automatik att alla upphandlingar till denna verksamhet medför särskilda krav på krisberedskap. Utmaningen är att identifiera vilka inköp som gör det och därefter klargöra hur behovet ska tillgodoses. Ett sätt att omhänderta denna aspekt i ett tidigt skede är att inkludera bedömningen i arbetet med inköpsplanen.

I en inköpsplan redovisas planerade inköp under till exempel det nästkommande året. En del i arbetet med att identifiera kommande behov kan då vara att även bedöma om inköpet berör en samhällsviktig verksamhet och om det är troligt att man kommer att behöva beakta krisberedskapsaspekter när inköpet genomförs.

I riktlinjerna för hur inköpsarbetet ska bedrivas bör de mål och inriktningar som framgår av inköspolicyn omhändertas, däribland krisberedskap. I riktlinjerna kan det till exempel anges att det ska göras en risk- och sårbarhetsanalys eller en säkerhetsskyddsanalys som en del av det förberedande arbetet inför ett inköp.²²

Utgångspunkten kan vara att detta ska gälla för inköp som preliminärt har bedömts aktualisera krisberedskapsaspekter enligt inköpsplanen.

Vissa myndigheter tar fram särskilda strategier kopplade till inköp på olika nivåer. En nivå kan utgöras av strategier för olika inköpsområden då det är en plan för hur man ska arbeta med inköp och leverantörer på lång sikt inom ett visst område. Aspekter som kostnader, innovation, hållbarhet, små och medelstora företag och krisberedskap kan vara relevanta att ta fram strategier kring. I strategier på hög nivå kan det också framgå vilka ställningstaganden som gjorts när det gäller i vilken utsträckning verksamhet ska bedrivas i egen regi eller inte och hur organisationen ska arbeta med samordnad upphandling för att säkra försörjningen av varor, tjänster och byggtreprenader.²³

22. 10 tips för säkrare outsourcing. Säkerhetspolisen.

23. Se Nationella upphandlingsstrategin s. 11 om krisberedskapsaspekter i strategidokument kopplade till inköp.

SÄKERSTÄLL ATT KRISBEREDSKAP BEAKTAS I INKÖPSARBETET ÄVEN OM INKÖPEN GENOMFÖRS AV EN ANNAN JURIDISK PERSON:

- Om inköp genomförs av ett helägt bolag har myndigheten möjlighet att påverka innehållet i bolagsordning och ägardirektiv, för att på en övergripande nivå säkerställa att bolaget beaktar behov av krisberedskap vid inköp.
- Om ett kommunalförbund sköter organisationernas inköp i någon omfattning finns det möjlighet att påverka förbundsordningen för att säkerställa att förbundet beaktar behov av krisberedskap vid dessa inköp.

3.4 Regleringar i kommunallagen

När kommuner och landsting upphandlar hela verksamheter är de fortfarande huvudman och har enligt kommunallagen ansvar för uppföljning och att se till:

- att lagar och föreskrifter följs
- att egenkontrollen är tillräcklig
- att verksamheten drivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Det finns ytterligare skyldigheter för kommuner och landsting som betonar huvudmannens uppföljningsansvar och möjligheten till insyn i den upphandlade verksamheten.

- I avtalet ska kommuner och landsting också tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i verksamheten. I kommunallagen regleras kravet på allmänhetens möjlighet till insyn när kommuner och landsting upphandlar verksamheter.
- Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Inköpsprocessen

4. Inköpsprocessen

Inköpsprocessen kan sägas omfatta tre huvudsakliga delar:

1. **Förbereda upphandlingen:** Grunden för upphandlingen läggs under förberedelsearbetet och handlar om att planera upphandlingsarbetet samt kartlägga och analysera bl.a. behovet och marknaden. En genomförd förstudie kan bl.a. generera en strategi för upphandlingen och ett anskaffningsbeslut.
2. **Upphandla:** Genomförandet av upphandlingen innefattar bl.a. framtagande av upphandlingsdokument, annonsering samt prövning och utvärdering av inkomna anbud. Beslut fattas om vilken leverantör som har vunnit upphandlingen och meddelas de leverantörer som deltagit i upphandlingen. Efter en viss tid därefter kan avtal tecknas. Denna fas ser olika ut beroende på vilken typ av förfarande som har valts, se mer om detta nedan.
3. **Realisera avtalet:** Avtalet implementeras och förvaltas i berörd verksamhet. Avtalet behöver följas upp och utvärderas bland annat för att se om ställda krav och målen med avtalet nåtts.



Figur 2. Inköpsprocessen (källa: Upphandlingsmyndigheten)

I detta avsnitt kommer vi att behandla hur behov av krisberedskap kan arbetas in i inköpsprocessens olika delar vid upphandlingar där samhällsviktiga verksamheter berörs.



4.1 Förbereda upphandlingen

Grunden för upphandlingen läggs vid förarbetet. Här definieras myndighetens faktiska behov och förväntat resultat av upphandlingen för att det slutliga avtalet ska tillgodose behovet. Krisberedskap utgör en aspekt av det behov som ska definieras.

! Läs om Region Skånes process för att arbeta med krisberedskap i inköpsprocessen i avsnitt 5.

4.1.1 Resurssätta inköpsprojektet

Innan upphandlingen påbörjas bör de kompetenser och resurser som behövs i inköpsarbetet identifieras. Det är viktigt att besluta om vilka interna och externa kompetenser som ska delta i arbetet och att dessa involveras redan i ett tidigt skede i förberedelsefasen.

Vid inköp där aspekter av krisberedskap blir aktuellt behövs, förutom kunskap om den samhällsviktiga verksamheten och upphandling, särskild kunskap om krisberedskap. Tillsammans kan dessa kompetenser bidra med olika perspektiv. Nedan följer en beskrivning av de kompetenser som föreslås delta i arbetet. Ytterligare externa och interna kompetenser (t.ex. juridisk och ekonomisk kompetens) kan behövas utifrån verksamhetens specifika förutsättningar men beskrivs inte närmare i denna vägledning.

Verksamhetssakkunnig

Företrädare för den samhällsviktiga verksamheten kan oftast bäst beskriva vad som är kritiskt för verksamheten och vilket behov av en vara eller tjänst som föreligger. De kan också bedöma vilka konsekvenserna blir om en upphandlad vara eller tjänst försenas, inte levereras eller i övrigt inte uppfyller ställda krav.

Verksamhetssakkunnig bör driva kravställningsprocessen och finnas med under hela avtalsperioden för uppföljning och utveckling av avtalet.

Upphandlingssakkunnig

Upphandlingssakkunnigs roll kan variera mellan olika organisationer. Att säkerställa överensstämmelse med lagstiftning och i övrigt se till att upphandlingen genomförs på ett affärsmässigt sätt är ofta huvuduppgifterna för denna person.

Exempel på andra uppgifter är:

- att stödja verksamheten i arbetet med behovsanalysen, särskilt genom att tillhandahålla metoder
- att driva arbetet med analysen av leverantörsmarknaden
- att ansvara för att ett lämpligt förfarande väljs
- att ansvara för att avtalskonstruktionen är lämplig med tanke på resultatet av behovs- och marknadsanalysen
- att stödja verksamheten när denna, utifrån sina behov, formulerar krav och utvärderingskriterier
- att se till att ändamålsenliga avtalsvillkor tas fram
- att vara ett administrativt stöd i genomförandet
- att delta i avtalsuppföljningen.

Sakkunnig inom krisberedskap

Myndighetens säkerhetsarbete spänner ofta över en rad områden såsom:

- krisberedskap
- riskhantering
- kontinuitetshantering
- säkerhetsskydd
- brottsförebyggande arbete
- informationssäkerhet.

Myndighetens samlade säkerhetsarbete har stark koppling och stor påverkan på den samhällsviktiga verksamhet man bedriver.²⁴

I kommuner och landsting ska det finnas en samordningsfunktion för arbetet med krisberedskap. Dessa kan benämnas på olika sätt, till exempel säkerhetschef, säkerhetssamordnare, beredskapschef och beredskapssamordnare.

24. Stöd i ett systematiskt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB932.

4.1.2 Behovsanalys

De krav, villkor och kriterier som senare formuleras i upphandlingsdokumenten har sin utgångspunkt i resultatet av behovsanalysen. En väl genomförd behovsanalys är en klok investering för att undvika otrevliga överraskningar i upphandlingsfasen och under avtalstiden.

Exempel på metoder som myndigheten kan använda sig av är:

- intervjuer med verksamhetsansvarig, sakkunniga, användare brukare, avtalscontrollers med flera
- genomförande av enkäter
- inhämtning av statistik om nyttjande av det befintliga avtalet
- genomgång av tidigare upphandlingsdokument
- genomgång av genomförda risk- och sårbarhetsanalyser, säkerhetsanalyser, kontinuitetsplaner och incidentrapporter
- genomgång av avtalsrelaterad dokumentation (resultat från uppföljningsmöten, avvikelserapporter etc.).

Krisberedskap kan också innebära krav på leveranssäkerhet när det kommer till en inköpsituation. Vid upphandling till en samhällsviktig verksamhet är det därför många gånger viktigt att lägga särskilt fokus vid denna aspekt. Nedan ges några exempel på frågor som kan ställas för att myndigheten ska få en god bild av det behov som ska tillgodoses.

EXEMPEL PÅ FRÅGOR I BEHOVSANALYSEN

- Vad har köpts in under avtalstiden (volym, värden, leverantörer)? Om det görs regelbundna kartläggningar av inköpsmönstret så finns informationen redan framtagen.
- Vad har fungerat bra respektive mindre bra i nuvarande avtal?
 - leveransernas eller utförandets överensstämmelse med behovet (kvalitet, kvantitet)
 - beställningsrutiner
 - samverkan med leverantörerna
 - fel i leveranserna, klagomål
 - leverantörens kompetens och kapacitet
 - hållbarhetsaspekter (miljö, socialt)
 - ekonomi – avvikelser från avtalade priser, totalkostnad.

- Finns det några lärdomar att dra från föregående inköpsprocess (förfarande, krav på leverantören, krav på leveransen, tilldelningskriterier, avtalsvillkor, annonseringstid, prövning och utvärdering, eventuell överprövning etc.)?
- Kan det uppstå behov av tilläggsbeställningar under avtalstiden?
- Finns det nödvändiga delar av leveransen och delar som inte är nödvändiga men önskvärda?
- När i tiden behöver behovet kunna tillgodoses; när ska leverans kunna ske?
- Finns beroenden mellan aktuell leverans och andra leveranser, andra verksamheter eller processer?
- Vid vilka störningar är den samhällsviktiga verksamheten känslig för utebliven leverans?
- Finns det någon tidsperiod, exempelvis vinter, sommar eller natt, då det är särskilt viktigt att leveranssäkerheten är hög?
- Vilka blir konsekvenserna av utebliven leverans (t.ex. för liv och hälsa, samhällets funktionalitet, grundläggande värden, miljö, ekonomi)?
- Vilken redundans finns respektive bör finnas vid utebliven leverans?
- Vilka förberedelser har gjorts för att dämpa konsekvenserna om leverans uteblir?



Läs om force majeure i avsnitt 4.2.1.

4.1.3 Marknadsanalys

I den efterföljande marknadsanalysen vänder myndigheten blicken utåt. En bristande marknadsanalys kan få till följd att konkurrensen begränsas av misstag genom för högt ställda krav på leverantören eller leveransen, eller att anbuden överskrider budget på grund av onödigt kostnadsdrivande villkor. När man genomför en marknadsanalys är det viktigt att ha med sig resultatet från behovsanalysen; det identifierade behovet. Även här finns det olika metoder som kan användas för att få fram ett tillräckligt bra underlag:

- konsultera andra upphandlande myndigheter och enheter som har liknande behov
- konsultera branschexpertis
- gå igenom upphandlingsdokument och eventuella rättsfall i aktuell bransch.

- genomför dialoger med leverantörsmarknaden (fler leverantörer än de befintliga).²⁵ Dialogen kan beröra olika krav, vägval och tänkbara inriktningar. Dialogen kan omfatta en eller flera aktiviteter:
 - sök information på internet
 - kontakta kreditupplysningsföretag
 - anordna informationsträffar för potentiella leverantörer, med öppen inbjudan
 - bjud in till separata möten med potentiella leverantörer i aktuell bransch samt med branschorganisationer
 - anordna dialogaktiviteter med potentiella leverantörer där verksamheten (som har behovet av leveranserna) deltar.

! Se till att bevaka de frågor som leverantörerna ställt under anbudstiden i olika upphandlingar. Det brukar ge en god bild av vilken typ av krav som är konkurrensbegränsande eller kostnadsdrivande.

Ett annat sätt att genomföra dialogen är att använda sig av en så kallad RFI – Request for information (förfrågan om information). Detta är ett skriftligt förfarande som syftar till att inhämta synpunkter från potentiella leverantörer i vissa definierade aspekter. RFI:n kan utgöras av övergripande frågor eller av specifika formuleringar av krav eller kriterier. Frågorna publiceras vanligtvis i en databas för upphandlingsannonser eller på myndighetens webbplats. Det är viktigt att särskilt lyfta krisberedskapskrav i RFI:n, då kan en leverantör föreslå en vara eller tjänst med särskilda egenskaper som uppfyller ett sådant behov.

Det finns även myndigheter som publicerar ett utkast till förfrågningsunderlag för att inhämta synpunkter på innehållet. Ett sådant förfarande benämns extern remiss.

25. Läs mer om detta på Upphandlingsmyndighetens webbplats, område Dialog och innovation.

EXEMPEL PÅ FRÅGOR I MARKNADSANALYSEN

- Vad erbjuder marknaden utifrån det behov som den upphandlande myndigheten har?
- Finns det särskilda lösningar som svarar mot behovet av krisberedskap?
- Vilka är leverantörerna på marknaden?
- Har leverantörerna implementerat kontinuitetshantering?
- Vilka villkor är branschstandard (avvikelse kan vara onödigt kostnadsdrivande)?
- Finns det branschspecifik terminologi som vi behöver känna till för att undvika missförstånd?
- Vilka branschspecifika problem finns och hur kan de hanteras?
- Vilken feedback kan leverantörerna ge på formulerat behov, formulerat mål, särskilda krav eller tilldelningskriterier?
- Kan leverantörerna på marknaden uppfylla kraven?
- Är det pris eller kvalitet som skapar konkurrens på marknaden?
- Vad kan kostnaden för behovet uppskattas till?
 - Hur ser logistikkedjorna ut i branschen?
 - Hur ser strukturen på marknaden ut (företagens storlek, koncerner etc.)?
 - Vilken lönsamhet och ekonomisk stabilitet finns i branschen?
 - Pågår omstrukturering i branschen, t.ex. konsolidering eller uppköp?
 - Vilken produkt- eller tjänstutveckling pågår i branschen eller kan förutses?
 - Har leverantörerna lager och hur länge räcker de i så fall?
 - Hur ser underleverantörsledet ut?
 - Var är leverantörerna lokaliserade, i närområde, i Sverige, utomlands?

Slutligen behöver myndigheten identifiera och värdera de risker som bedöms finnas i branschen mot bakgrund av den information som har erhållits, till exempel med tanke på leveranssäkerhet och informationssäkerhet.

I arbetet med marknadsanalysen kan det visa sig att det inte är lämpligt att använda resultatet av behovsanalysen som grund för formulering av upphandlingsdokumenten utan att göra justeringar. Det kan handla om att man inser att konkurrensen kommer att bli för dålig, att det skulle kosta så mycket att tillgodose en del av behovet genom leveranser från en leverantör eller att marknaden inte bedöms kunna erbjuda den leveranssäkerhet som krävs så att en viss del istället får utföras i egen regi. Slutsatsen kan även vara att myndigheten väljer att inte upphandla alls utan att ta hand om hela åtagandet i egen regi istället.

4.1.4 Målformulering

En annan del i förberedelsen är formuleringen av mål. Här bör man utgå från syftet med inköpet och fokusera på nyttan som eftersträvas samt identifiering av vem som är mottagaren av nyttan. I målet kan även behovet av krisberedskap aktualiseras, exempelvis att myndigheten ska kunna fortsätta med den verksamhet som är beroende av leveranserna även då det har inträffat en kris. Ta även stöd i det som anges i övergripande dokument för inköp eller upphandling för organisationen.

EXEMPEL PÅ MÅLFÖRMULERING

Leverantören ska tillhandahålla en väg som för trafikanterna är säker och funktionell oavsett väderförhållanden.

4.1.5 Paketering av upphandlingen

Utifrån genomförda analyser och målet med en upphandling väljs upphandlingstekniskt upplägg och avtalskonstruktion. Med upphandlingstekniskt upplägg avses här upphandlingsförfarande, avtalsupplägg och regler för anbudsgivning.

Välja upphandlingsförfarande

I lagstiftningen återfinns flera olika upphandlingsförfaranden; enstegs-, tvåstegs- och trestegsförfaranden.²⁶

De allra flesta upphandlingar genomförs med tillämpning av reglerna för ett enstegsförfarande (öppet förfarande eller förenklat förfarande). Här har alla intresserade leverantörer möjlighet att lämna anbud och efter en prövning och utvärdering av inkomna anbud så tilldelas kontraktet.

I tvåstegsförfaranden sker först en annonsering där alla intresserade leverantörer får ansöka om att få lämna anbud. Dessa kvalificeras och väljs ut enligt fastställda begränsningskriterier, det vill säga man begränsar antalet leverantörer som får gå vidare i processen. I en andra fas har de utvalda leverantörerna möjlighet att lämna anbud.

26. För utförlig information om olika förfaranden, se Upphandlingsmyndighetens webbplats www.upphandlingsmyndigheten.se

Dessa leverantörer erhåller förfrågningsunderlaget. Tvåstegsförfaranden kan ge fördelar ur säkerhetssynpunkt, inte minst genom att spridningen av känslig information kan minska eftersom kretsen som erhåller förfrågningsunderlaget är begränsad. Tvåstegsförfarandena benämns selektivt förfarande, förhandlat förfarande och urvalsförfarande.

Förfarandet för inrättande av innovationspartnerskap är också ett flerstegsförfarande. Det får användas när en myndighet har ett behov som inte kan tillgodoses genom befintliga lösningar. Innovationspartnerskapet innehåller både utveckling och köp av resultatet. Alla intresserade leverantörer har möjlighet att ansöka om att få delta. Bland dessa görs ett urval och utvalda leverantörer inbjuds att delta i förfarandet.

Konkurrenspräglad dialog är ett trestegsförfarande. Alla intresserade leverantörer har möjlighet att ansöka om att få delta. Bland dessa görs ett urval och denna krets inbjuds att delta i en dialog med myndigheten. Efter att dialogfasen är slutförd har de utvalda leverantörerna möjlighet att lämna sina slutgiltiga anbud. Den leverantör som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet tilldelas kontraktet.

Utöver dessa förfaranden finns projekttävling och direktupphandling. Projekttävling är en tävling som alla intresserade leverantörer kan ansöka om att få delta i. Myndigheten kan sedan välja att begränsa antalet tävlingsdeltagare enligt redovisade kriterier. Syftet är att myndigheten ska få en ritning eller en projektbeskrivning. En jury utser vinnande bidrag.

Direktupphandling kan tillämpas när värdet betecknas som lågt enligt lagen, eller om det föreligger särskilda omständigheter som gör att det inte är möjligt att tillämpa ett annonserat förfarande. Det finns ingen beskrivning av vilka krav som ska ingå i processen eller om upphandlingen ska annonseras i en annonsdatabas utan här är myndigheten fri att själv bestämma vad som är ett lämpligt tillvägagångssätt. Om förfarandet är tillämpligt så har myndigheten möjlighet att köpa av en särskild leverantör, som har valts ut utan någon konkurrensutsättning.

VILKA UPPHANDLINGSFÖRFARANDEN FINNS DET?

Enstegsförfaranden

- Öppet förfarande
- Förenklat förfarande

Tvåstegsförfaranden

- Selektivt förfarande
- Förhandlat förfarande med och utan annonsering
- Urvalsförfarande

Trestegsförfarande

- Konkurrenspräglad dialog

Dessutom finns det ett förfarande för inrättande av innovationspartnerskap (två- eller trestegsförfarande), direktupphandling och projektävling.

Exempel på överväganden vid paketering

För att åskådliggöra hur krisberedskap kan aktualiseras i arbetet med paketeringen ges ett exempel med läkemedel till sjukvården.

Antag att man i analysen inför upphandlingen kommit fram till följande:

- Om den samhällsviktiga verksamheten inte har läkemedel att tillgå medför det konsekvenser för människors liv och hälsa. Det är absolut nödvändigt att läkemedlen levereras till sjukvården oavsett vilken störning verksamheten utsätts för.
- Organisationen har idag ett ramavtal med en leverantör avseende läkemedel. De senaste åren har man vid ett tillfälle varit tvungen att anskaffa vissa läkemedel från annan leverantör med anledning av produktionsproblem hos befintlig leverantörs underleverantör.
- Beställningar kommer att göras kontinuerligt och leveranstiden bör uppgå till maximalt fyra arbetsdagar.
- Det finns många mindre leverantörer som tillhandahåller ett eller några få läkemedel.
- Det finns några få leverantörer som kan tillhandahålla samtliga läkemedel som upphandlingen omfattar.

Utifrån ovanstående utgångspunkter kan myndigheten vid paketeringen ta ställning till exempelvis följande frågeställningar:

EXEMPEL PÅ FRÅGOR VID PAKETERING

- För att kunna upprätthålla en hög leveranssäkerhet; är det mest ändamålsenligt att teckna ramavtal med en eller flera leverantörer?
 - Hur ser beroendeförhållandena ut i grossist- och tillverkningsleden? Använder leverantörerna samma underleverantörer?
 - Om man vill teckna avtal med flera leverantörer behöver man även besluta om avropsförfarande, det vill säga tillvägagångssättet vid beställning.
 - Är det lämpligt att tillämpa någon form av rangordning för att möjliggöra snabba avrop?
 - Kan man – med hänsyn till proportionalitetsprincipen – hitta ett annat sätt att fördela avropen så att man skapar flera upparbetade försörjningskedjor med leverantörer som kan tillhandahålla likvärdiga artiklar?
- Ska det vara möjligt att lämna anbud på delar av aktuellt sortiment? Innebär en uppdelning en högre eller lägre risk med avseende på leveranssäkerhet?
- Hur lång ska avtalstiden vara? Ska det finnas möjlighet att förlänga avtalet för myndigheten? Vilka konsekvenser är viktiga att ta hänsyn till i detta avseende? Om man kommer att kräva att leverantören ska lägga omfattande resurser på krisberedskapsarbete kan det vara lämpligt att inte lägga för stor del av den totala avtalstiden som förlängningsoptioner. Enbart den ordinarie avtalstiden är nämligen normalt garanterad. Om leverantörerna ska ta en större investeringskostnad för att erhålla kontraktet så ska den normalt kunna räknas hem på den ordinarie avtalstiden. Vid en alltför kort ordinarie avtalstid finns det därför risk för att leverantörer väljer att inte lämna anbud överhuvudtaget eller att priset blir onödigt högt.
- Ska myndigheten eller leverantören lagerhålla en viss volym eller kritiska reservdelar?
- Ska myndigheten kunna vända sig till annan leverantör vid utebliven leverans och ska huvudleverantören då stå för ersättningen för extra-kostnader?

STÖTDÄMPARE

Stötdämpare kan tillgodose behovet av en viss vara eller tjänst på ett alternativt sätt om den ordinarie levererande verksamheten drabbas av en störning.

Redundans

Innebär att det inom organisationen finns tillräckligt mycket av den påverkade resursen för att kunna hantera ett bortfall, t.ex. när det finns flera personer som kan ta över en nyckelroll.

Substitut

Innebär att organisationen kan ersätta en resurs med en annan t.ex. genom att byta operatör, leverantör eller en viss insatsvara.

Adaptivitet

Innebär att organisationen har förmåga att anpassa sin verksamhet eller produktionsätt på ett sådant vis att den kan klara sig utan den resurs som störts.



4.2 Upphandla

4.2.1 Ta fram upphandlingsdokumenten

Upphandlingsdokumenten ska innehålla samtliga krav som ställs i upphandlingen. Exempelvis kan underlaget innehålla:

- villkor för upphandlingen (hur anbud ska lämnas, hur man kan ställa frågor om upphandlingen osv)
- krav:
 - krav på leverantören
 - krav på varan, tjänsten eller byggtreprenaden (upphandlingsföremålet)
- anbudsutvärderingen
- kommersiella villkor som ska gälla under avtalstiden
- beskrivning av hur avtalet ska följas upp.

Om upphandlingen genomförs som ett enstegsförfarande brukar vanligtvis denna information återfinnas i förfrågningsunderlaget, även kallat anbudsfrågan. I flerstegsförfaranden delas informationen upp i flera underlag, till exempel en ansökningsinbjudan respektive ett förfrågningsunderlag.

Upphandlingsdokumenten kommer att påverka hela upphandlingen och förvaltningen av avtalet, både till innehåll och till tillvägagångssätt.

4.2.1.1 Formulera kraven

Kravställningen kan delas upp i två delar:

- krav på upphandlingsföremålet (det som ska levereras eller utföras)
- krav på förmågan hos leverantören.

Kravställningen framgår av upphandlingsdokumenten. Men innan underlaget fastställs och kommuniceras bör myndigheten säkerställa att kravställningen är på rätt nivå genom att jämföra kraven mot det identifierade behovet. Myndigheten ska också bestämma sig för hur leverantörer som lämnar anbud på upphandlingen ska

bevisa att de uppfyller kravet. Bevisen kan till exempel utgöras av leverantörens egenförsäkran, beskrivning, certifikat, referens eller varuprov.

Krav på kort leveranstid riskerar att resultera i att nödvändiga rutiner och kontroller inte hinner utföras av leverantören. Därför är det av vikt att leverantören får skälig tid att införa de krav som framgår av upphandlingsdokumenten. En tydlig kravställning tillsammans med rimlig tid för införande ger leverantören både möjlighet att förstå myndighetens behov samt införa samtliga krav till leveransstarten.

Det är skillnad på att ställa krav på att leverantören bedriver ett specifikt krisberedskapsarbete vid anbudstillfället respektive om det ska bedrivas först under avtalets löptid. Det förra alternativet kan vara konkurrensbegränsande, eftersom det kan finnas leverantörer som inte bedriver ett sådant arbete sedan tidigare. Myndigheten behöver därför ta ställning till om det är nödvändigt att formulera kravet på ett sådant begränsande sätt. Här får myndigheten bedöma om syftet med kravet kan uppnås om leverantören behöver uppfylla det först när avtalet träder i kraft, eller kanske till och med ännu lite senare under avtalstiden.

Vissa krav är mer kostnadsdrivande än andra, som till exempel att ha en jour- eller beredskapsfunktion medan krav på att leverantören redan arbetar med informationssäkerhet kanske inte medför någon direkt kostnad för myndigheten. Om kravet är konkurrensbegränsande så kan det dock innebära att myndigheten får dyrare anbud. Om myndigheten arrangerar övningar som leverantören kan delta i kan det vara mindre kostnadsdrivande än kravet om att leverantören ska arrangera och genomföra egna övningar.

Att hitta rätt nivå i kravställningen handlar många gånger om att väga kravets konkurrensbegränsande effekt mot behovet och det syfte som kravet är ägnat att uppnå. Proportionalitetsprincipen kan tänkas ha en särskilt framträdande roll vid genomförandet av upphandlingar där myndigheten har identifierat ett behov av krisberedskap. Detta eftersom det är rimligt att ett sådant behov gör att det är nödvändigt med krav och villkor som har en tydligt konkurrensbegränsande effekt, som normalt inte hade varit proportionerliga att ställa.

! Proportionalitetsprincipen innebär att kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till behovet. De åtgärder som den upphandlande myndigheten eller enheten genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet.

Det kan till exempel vara så att myndigheten enligt sin upphandlingspolicy ska arbeta för att skapa så goda förutsättningar för små och medelstora leverantörer som möjligt för att dessa ska kunna leverera till myndigheten. En sådan målsättning kan kollidera med myndighetens behov av krisberedskap varför en avvägning måste göras i varje enskilt fall. Många gånger behöver myndigheten kanske inte ge avkall på målet kopplat till små och medelstora leverantörer, trots behovet av krisberedskap. Det kan vara möjligt att göra förhållandevis små justeringar i formuleringen av ett krav som får till effekt att möjligheterna för dessa aktörer ökar väsentligt utan att risken för brister i krisberedskapshänseende uppstår. Ett sådant sätt kan vara att ställa framåtsyftande krav – eller att myndigheten håller utbildningar i egen regi så att leverantören inte behöver visa sådan erfarenhet eller ta en större ekonomisk risk.

Ett framåtsyftande krav innebär att man inte kräver att leverantören har en viss erfarenhet sedan tidigare, utan att man kravställer vad som ska utföras under avtalstiden.

Ett annat sätt att ge bättre förutsättningar för små och medelstora leverantörer kan vara att dela upp upphandlingen i delar så att det skapas större flexibilitet för leverantörerna att välja hur stort åtagande denne klarar av.

Krav på upphandlingsföremålet

Med stöd av behovsanalysen börjar myndighet med att identifiera de krav som är relevanta för upphandlingsföremålet. Det kan röra sig om en teknisk specifikation, krav på hur tjänsten ska utföras, arbetssätt, vilka varor och tjänster som ska tillhandahållas et cetera. Exempel på krav utifrån ett krisberedskapsperspektiv kan vara:

- **Tekniska krav:** Det kan t.ex. handla om att det ska finnas reservkraft, larm, inkopplingspunkter för nödvatten och reservkraft i de anläggningar som leverantören använder och som ingår i upphandlingen.
- **Kontinuitetsplaner:** Planer där det framgår hur verksamheten ska organiseras, vem som ska kontaktas, tillgänglighet och inställetider, vilka åtgärder som ska vidtas med mera. Intervall för revidering och test av planerna kan också utgöra krav.
- **Risk- och sårbarhetsanalyser:** Leverantören medverkar i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys. Det kan handla om att delta i myndighetens riskhanteringsgrupp eller krav på att ta fram egna risk- och sårbarhetsanalyser som ska redovisas till myndigheten.

- **Övningar:** Övningar är ett sätt att pröva krisplaner, organisation och beredskap. Leverantören kan ingå som en part vid myndighetens krisberedskapsövningar eller genomföra övningar på egen hand. Viktigt är att reglera leverantörens åtagande och om kostnaden ingår eller regleras särskilt.
- **Jour- eller beredskapsfunktion:** Leverantören behöver vara tillgänglig inom den tid som myndigheten anger. Det kan handla om telefonsupport inom en viss tid, beredskap med en inställetid eller jourfunktioner som ska vara tillgänglig dygnet runt.
- **Krav på beredskap av resurser:** Det kan handla om att leverantören ska garantera vissa kvantiteter av resurser som ska vara tillgängliga vid störningar. Det kan också handla om att en resurs ska vara på plats inom en viss tid, till exempel för felavhjälpning.
- **Krav på leverans och tillgänglighet:** Leverantören måste uppfylla krav vid avbrott eller support.
 - Hur ofta fel får inträffa (mean time before failure, MTBF).
 - Återställningstid för funktionen (mean time to repair, MTTR).
 - Tillgänglighet (total tillgänglighet i procent per år).

- ! Längst bak i denna vägledning hittar du en förteckning över branschspecifika vägledningar med krisberedskapsperspektiv, till exempel:
- Reservkraft
 - Elektronisk kommunikation i finanssektorn
 - Socialtjänstområdet
 - Robust elektronisk kommunikation

Att uttrycka identifierade behov i termer av önskad funktion är ett bra sätt att öppna upp för olika lösningar. Funktionskrav låser inte leveransen eller utförandet till en särskild teknik, arbetsmetod eller produkt utan möjliggör för leverantörerna att komma med alternativa lösningar som kanske verksamheten själv inte har identifierat.

Motsatsen till funktionskrav är detaljerade krav på hur lösningen ska vara utformad. Funktionskraven fokuserar på vad man vill uppnå med lösningen. Det är viktigt att den önskade funktionen är tydligt formulerad och kopplad till mål, önskade effekter och resultat.

! Läs om hur olika myndigheter arbetar med funktionskrav på Upphandlingsmyndighetens webbplats.

Krav på leverantören

När kraven på upphandlingsföremålet är identifierade är det dags att fundera på vilka förutsättningar en leverantör behöver ha för att kunna leverera efterfrågad vara och tjänst inom rätt tidsram och därmed uppnå uppsatta mål för upphandlingen. Det kan gälla ekonomisk, teknisk och yrkesmässig kapacitet. Sådana krav kallas vanligen för kvalificeringskrav. Inom vissa områden är det även nödvändigt att leverantören innehar särskilda tillstånd för att bedriva viss verksamhet, certifierad personal eller dylikt. Om ett behov av krisberedskap har identifierats bör myndigheten ta ställning till faktorer som påverkar leverantörens förmåga att säkerställa leveranser även vid samhällsstörningar.

Exempel på krav av detta slag är att leverantören:

- Genomför kontinuitetshantering för sin verksamhet. Det innebär att leverantören har alternativa sätt eller lösningar för att driva sin verksamhet vid störningar eller avbrott.
- Arbetar utifrån principer för riskhantering. Det innebär att leverantören arbetar med samordnade aktiviteter för att styra och leda organisationen med avseende på riskhantering.
- Arbetar systematiskt med informationssäkerhet. Det innebär att leverantören arbetar med att skydda information utifrån krav på dess konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Till detta kommer även spårbarhet som är ett antal säkerhetsåtgärder för att följa upp dessa tre aspekter.
- Innehar specifik kompetens. Det kan handla om att vissa roller eller funktioner, i det sammanhang upphandlingen avser, har särskild kompetens. Kraven kan handla om erfarenhet av en typ av arbete, eller formell utbildning inom området, t.ex. inom informationssäkerhet.
- Har en utarbetad samverkan med externa parter inför och under samhällsstörningar. Det kan t.ex. handla om att en vårdgivare har förmåga att samverka med myndigheten eller andra samhällsaktörer inför och under krissituationer.
- Har särskilda organisatoriska förutsättningar, t.ex. att leverantören har en utpekad kontaktperson för krisberedskapsfrågor eller har rutiner för incidentrapportering.

Tänk på att det ska vara möjligt att bedöma om en leverantör uppfyller kravet.

En grundförutsättning för att en leverantör ska komma ifråga är att denne godkänns i en form av redbarhetsbedömning. I upphandlingslagstiftningen kallas sådana krav för uteslutningsgrunder. Generellt kan man säga att leverantören – och i tillämpliga fall företrädare för denne – inte får vara dömd för vissa brott, ha underlåtit att betala skatt eller socialförsäkringsavgifter, ha åsidosatt miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, är i konkurs, ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen med mera.



Läs mer om detta i Brottsförebyggande rådet och SKL:s publikation: Lokal organiserad brottslighet – En handbok om motåtgärder.

Om leverantören åberopar ett annat företags kapacitet för att kunna uppfylla något av kvalificeringskraven så ska detta företag också genomgå en redbarhetsbedömning. Många gånger blir dessa företag underleverantörer till det anbudsgivande företaget.

Underleverantörer

Förekomsten av underleverantörer kan utgöra en särskild risk, särskilt om det finns underleverantörer i flera led. Myndigheten får kräva att leverantören ska redovisa vilka underleverantörer som denne avser att anlita vid fullgörandet av kontraktet. Det är viktigt att kontrollera, och beakta förekomsten av, underleverantörer och deras underleverantörer vid upphandlingar som avser samhällsviktig verksamhet. Det gäller särskilt då leveranssäkerheten måste vara hög eller när det finns särskilda säkerhetsaspekter.

Utgångspunkten är att alla leverantörer alltid har möjlighet att genomföra avtalat åtagande med hjälp av underleverantörer. Denna huvudregel ansluter till målet om att underlätta för små och medelstora företag att få leverera till offentlig sektor.

Rätten att använda sig av underleverantörer kan inskränkas enbart i särskilda fall. Det krävs att det finns ett samband med och står i proportion till föremålet för upphandlingen för att en sådan begränsning ska vara tillåten. En begränsning skulle till exempel kunna innebära att myndigheten förbjuder leverantören att lägga ut en uppgift som är avgörande för utförandet av tjänsten eller byggtentreprenaden på en underleverantör.

Till skillnad mot de andra upphandlingslagarna, finns det omfattande bestämmelser om underleverantörer i lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS).

Om upphandlingen genomförs med tillämpning av LUFSS så gäller bl.a. att myndigheten får begära att leverantören lägger ut en del (upp till 30 procent) av kontraktet på underentreprenad och att denne konkurrensutsätter underleverantörskontrakt genom annonsering. Myndigheten får dessutom ställa upp villkor att leverantören enligt sina underleverantörskontrakt ska behandla underleverantören på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt.

Särskilt med tanke på eventuella behov av krisberedskap så kan man tänka sig att en myndighet som genomför en upphandling enligt någon av de andra upphandlingslagarna vill ställa motsvarande krav och villkor. För att avgöra om det är tillåtet – när det inte finns ett uttryckligt lagstöd – får en bedömning göras i det enskilda fallet. En sådan bedömning görs närmast mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. Myndigheten behöver då kunna visa att det inte fanns några mindre ingripande alternativ för att uppnå det eftersträvade syftet med kravet.

4.2.1.2 Formulera avtalsvillkoren

Av förfrågningsunderlaget ska även de kommersiella avtalsvillkoren framgå. Exempel på vanligt förekommande avtalsvillkor är:

- leveransvillkor och följder vid utebliven leverans
- kontaktpersoner
- ansvarsfördelning
- kontroll av leverans
- överlåtelse av rättigheter och skyldigheter
- underleverantör
- ansvarsförsäkring
- force majeure
- ansvar vid fel eller brister
- skadestånd och viten
- överföring av uppgifter vid avtalets slut
- villkor för samarbete med myndighet under avtalstiden.

Leveransvillkor

När det gäller leveranser till samhällsviktig verksamhet, då leveranserna har betydelse för att verksamheten kan fortlöpa i ett krisläge, är det viktigt att minimera risken för oönskade uppehåll i leveranserna. Sanktioner vid leveransavbrott till exempel i form av viten kan användas utifrån ett förebyggande perspektiv. Syftet med detta förhållningssätt är att myndigheten så långt det är möjligt vill förhindra att leverantören väljer att acceptera sanktionerna som följer av avtalsbrottet, istället för den extra kostnad som det innebär att leverera enligt avtal i en uppkommen situation. Den skada som kan uppstå vid utebliven leverans brukar nämligen sällan kunna läkas av en ekonomisk ersättning i efterhand.

I upphandlingen kan leveransskyldighet för leverantören och även villkor som reglerar ersättningsprodukter om de ursprungliga produkterna inte kan levereras inkluderas som villkor. Hur detta ska regleras är en punkt som med fördel kan tas upp i den inledande analysen vid de leverantörskontakter som tas inom ramen för marknadsanalysen.

Force majeure

Force majeure är ett begrepp som förekommer inom avtalsrätten. Det är en juridisk term som används för att beskriva under vilka onormala eller oförutsedda händelser som en avtalspart inte är bunden av sina förpliktelser enligt avtalet. Naturkatastrofer, statliga ingripanden, krig, arbetskonflikt och liknande benämns ofta force majeure.

Tre kriterier kan identifieras för att ändrade förhållanden typiskt sett brukar anses vara force majeure:

1. Det gäller en extern händelse som ingen av parterna har någon del i eller kontroll över.
2. Händelsen är onormal eller var oförutsebar vid kontraktstillfället.
3. Händelsen medför ett oöverstigligt hinder för leverantören att fullfölja sina åtaganden helt eller delvis.

Bedömningen utgår från den enskilde leverantören, det behöver alltså inte vara en objektiv omöjlighet att prestera oavsett vem som åtagit sig denna förpliktelse. Detta måste särskilt beaktas vid upphandling av samhällsviktiga tjänster som är tänkta att fungera under störda förhållanden. I det fall parterna har avtalat om att till exempel även ändrade förhållanden av mindre ingripande art ska ha befriande verkan gäller förstås denna överenskommelse.

Det finns allmänna rättsregler avseende force majeure. För att tydliggöra parternas ansvar är det lämpligt att man väljer att ta in en klausul avseende force majeure i avtalet. På detta sätt har myndigheten kontroll över vilka händelser som enligt avtalet ska utgöra force majeure. I offentlig upphandling utformas avtalsvillkoren av ena parten, vilket ställer ännu högre krav på tydlighet. Klausulen bör formuleras så att uppräknade händelser är uttömmande, det vill säga att inga andra händelser kan åberopas som force majeure. Myndigheten bör under framtagandet av förfrågningsunderlaget formulera en klausul som överensstämmer med behoven i den specifika upphandlingen. Detta blir särskilt viktigt i upphandlingar som berör samhällsviktig verksamhet.

Avgörande för innebörden av en force majeure-klausul är alltså den enskilda klausulens lydelse. Vid force majeure-klausuler och andra befrielseklausuler bör lämpligen följande fyra saker preciseras:

1. Vilka händelser ska ha inträffat?
2. Vilka krav ställs när det gäller att förutse dessa händelser?
3. Hur ska händelsen påverka avtalsparterna för att bli relevant?
4. Vilken är effekten av händelsen? Medför den att avtalsförpliktelsen faller bort eller justeras bara omfattningen eller tiden för leveransen?

Det är viktigt att en force majeure-klausul utformas med största omsorg och inte ges en vidare möjlighet till befrielse än vad som är motiverat med hänsyn till verksamhetens speciella art.

Det är också viktigt att riskfördelningen framgår på ett tydligt sätt i avtalet. Vilket ansvar som parterna har vid händelser som normalt omfattas av force majeure är därmed viktigt att lyfta fram i andra delar än i force majeure-klausulen. På det sättet säkerställer myndigheten att leverantörens priser och andra utfästelser har baserats på rätt förutsättningar. Ju snävare myndigheten kan beskriva vid vilka situationer som det ställs högre krav på leveranssäkerhet, desto lägre blir leverantörens risk och man minimerar därmed den kostnadsdrivande effekten av att ställa särskilda krav.

Risken finns att en oseriös eller ekonomiskt sårbar leverantör i en viss extraordinär situation – som inte uppfyller kraven för force majeure – tar risken för skadestånd istället för den ekonomiska förlust som ett fullföljande av avtalet kan innebära. Myndigheten kan behöva hantera sådana risker. Även dessa risker bör kunna minskas genom att i upphandlingen ställa upp väl avvägda och proportionerliga krav vad avser bl.a. leverantörens ekonomiska styrka. Likaså kan väl avvägda och proportionerliga vites- eller skadeståndsklausuler, som är tillräckligt avskräckande, öka incitamenten för att leverantören även i sådana situationer fullgör kontraktet.

4.2.1.3 Välja utvärderingsmodell

Det ska framgå av upphandlingsdokumenten hur anbudsutvärderingen kommer att gå till. De kriterier som används för att utvärdera inkomna anbud inför tilldelning av kontrakt kallas tilldelningskriterier. Myndigheten är fri att bestämma vilka kriterier som ska tillämpas så länge dessa är kopplade till upphandlingsföremålet och de grundläggande principerna följs. Tilldelningskriterierna kan ges olika vikt i utvärderingsmodellen. Detta kan ske genom utvärdering av pris, kostnad (dvs. livscykelkostnad) eller bästa förhållande mellan pris och kvalitet.

Myndigheten har möjlighet att ta ställning till hur kostnadsdrivande ett visst tilldelningskriterium får vara genom att sätta en prislapp på kriteriet. Exempelvis kan det finnas kriterier som myndigheten gärna ser att leverantören uppfyller, men inte till vilket pris som helst.

Myndigheten ser kanske ett mervärde i att leverantören löpande deltar i myndighetens övningar. Samtidigt är myndigheten inte beredd att betala hur mycket som helst för detta och anger i tilldelningskriteriet att leverantören erhåller ett avdrag på anbudspriset med x kronor om denne väljer att delta utan särskild ersättning, det vill säga att det ingår i priset för den tjänst eller vara som ska levereras enligt avtalet.

Tilldelningskriterier kan vara av olika karaktär. Det kan handla om utökade jourtider, korta ledtider vid felavhjälpning eller som i exemplet ovan deltagande i övningar under avtalstiden.

Om det identifierade behovet riskerar att få alltför långtgående konkurrensbegränsande effekter, till exempel utifrån vad marknaden kan leverera, kan eventuellt differensen mellan behovet och den lägre kravnivå som väljs formuleras som ett tilldelningskriterium. Det innebär att man till exempel ställer ett grundläggande tillgänglighetskrav och att man som tilldelningskriterium önskar en utökad tillgänglighet, som är ett mervärde men som det inte är nödvändigt att uppfylla. Ett annat alternativ är att ställa krav i två led, till exempel att ett krav på den grundläggande nivån ska vara uppfyllt vid tiden för sista anbudsdag och att kravet enligt avancerad nivå ska vara uppfyllt ett visst datum efter att avtalet ingåtts.

Tilldelningskriterier kan även utformas så att leverantören får beskriva hur en uppgift kommer att lösas eller vilket arbetssätt som kommer att tillämpas. Myndigheten kan då redogöra för ett fiktivt eller historiskt scenario och formulerar bedömningsgrunder, det vill säga beskriver hur svaren i anbuderna kommer att bedömas. Leverantörerna är här bundna av de svar som de avger, vilket bör framgå av förfrågningsunderlaget. Den antagne leverantörens lösning kommer att utgöra krav i avtalet och ska uppfyllas under avtalstiden om beskrivet scenario inträffar.

4.2.2 Pröva och utvärdera anbud

Efter anbudstidens slut öppnas inkomna anbud. Anbuderna prövas och utvärderas därefter på det sätt som myndigheten angett i förfrågningsunderlaget. Syftet är att kontrollera om anbuderna uppfyller ställda krav.

När myndigheten har prövat och utvärderat inkomna anbud kan beslut om tilldelning fattas. Beslutet ska motiveras.



4.3 Realisera avtalet

Denna fas i inköpsprocessen utgörs av implementeringen av avtalet i organisationen och själva avtalstiden. Under avtalets löptid förvaltas avtalet. Avtalsuppföljning ingår i avtalsförvaltningen.

Samtidigt som avtalet ingås bör en plan för uppföljning tas fram där bland annat ansvar tydligt framgår. Myndigheten behöver följa upp sitt avtal, leveranserna och leverantörens del i avtalet för att veta om målen med avtalet nåtts. En strukturerad avtalsförvaltning visar att myndigheten är en professionell köpare som följer vad som har överenskommits och verkar för en affärsmässig relation med leverantören. Det skapar även ett förtroende hos andra leverantörer på marknaden och attraherar seriösa leverantörer.



Läs mer om detta i Upphandlingsmyndighetens vägledning
Avtalsförvaltning (2016:2).

4.3.1 Hur ska vi följa upp avtalet?

Uppföljningen kräver tid och resurser. Därför är det viktigt att säkerställa resurser för uppföljningen redan innan upphandlingen. Vissa myndigheter har avtalscontrollers som följer upp avtalen och rapporterar till inköpsfunktionen eller verksamhetsansvarig. Om det råder brist på resurser för avtalsuppföljning kan det vara nödvändigt att prioritera några få avtal som följs upp. Avtal med höga krav på leveranssäkerhet bör i sådant fall ingå i kategorin prioriterade avtal.

När kraven formuleras i upphandlingen bör de inte vara mer omfattande än att myndigheten kan klara av att verifiera och följa upp. Om myndigheten till exempel ställer krav på uppföljningsmöten är det viktigt att dessa hålls för att säkerställa att organisationen får det den efterfrågat. Ställs till exempel krav på redovisning av incidentrapporter är det viktigt att dessa inkommer inom angiven tid men också att myndigheten faktiskt tar del av rapporterna. Möjligheter att besöka leverantören, genomföra revision eller begäran om att ta del av dokument bör framgå av avtalet och i en eventuell uppföljningsplan.

Ett forum med myndigheten och leverantören kan skapas för samverkan under avtalstiden. Vid mötena kan frågor diskuteras som även säkerställer att kraven på krisberedskap uppfylls. Till exempel kan man arbeta med att skapa en gemensam bild över vid vilka händelser det är särskilt viktigt att leveranserna fungerar, hur samverkan mellan leverantören och myndigheten ska gå till vid kriser, med mera.

Myndigheten kan således använda sig av olika metoder för att följa upp avtalet:

- möten med leverantören
- stickprovskontroller av leveranser och fakturor
- enkätundersökningar till verksamhetsansvarig, användare och leverantören
- kontroll av leverantörens egenrapportering
- kontroll av leverantörens kontinuitetsplan
- kontroll av leverantörens kvalitets- och miljöledningssystem
- platsbesök hos leverantören
- revisioner.

4.3.2 Vad ska följas upp?

Utgångspunkten är att man löpande följer upp de krav som ställdes i upphandlingen och de utvärderingskriterier som uppfylldes. I de fall överträdelser identifieras ska tillgängliga sanktioner tillämpas. Det är vidare viktigt att uppföljningen dokumenteras.

Myndigheten kan skapa en mall för löpande uppföljning genom att förteckna alla krav och villkor som avtalet omfattar. Samtliga krav kopplade till krisberedskap kommer då att ingå i uppföljningen, exempelvis tillgänglighet, kontinuitetsplaner och medverkan i övningar. I denna uppföljning bör även redbarhetskontroller av leverantören göras, till exempel kontroll av att leverantören fullgör sina åligganden vad avser betalning av skatter och arbetsgivaravgifter.

Förutom den löpande uppföljningen så bör man även utvärdera avtalsperioden i ett längre perspektiv. Det kan göras innan man ska ta ställning till om en eventuell förlängningsmöjlighet ska nyttjas och inför en ny upphandling. I en sådan uppföljning kan man fokusera mer på måluppfyllelse och leverantörsrelationen. Frågor att ställa kan vara:

- Har leverantören uppfyllt ställda krav?
- Uppnåddes målet?
- Vad har fungerat väl?
- Vad har fungerat mindre väl?
- Har avvikelser uppkommit? Har sanktioner aktualiserats?
- Vilka synpunkter har leverantören framfört?

Lärdomar från genomförd avtalsförvaltning används för att på nytt anpassa avtalsförvaltningen inför kommande avtalsperiod och bidrar därmed till verksamhetsutveckling i den egna organisationen. De kan även användas till att utveckla upphandlingsdokumenten i nästa upphandling.

I nästa avsnitt beskriver några myndigheter sitt eget arbete med att arbeta med krisberedskapsaspekter kopplat till myndighetens inköpsarbete.

Aktörsexempel

5. Aktörsexempel

Offentliga inköp där krisberedskap särskilt beaktas kan bedrivas och genomföras på olika sätt. Nedan presenteras tre exempel, med olika ansatser.

Från Region Skåne beskrivs både processen för att etablera riktlinjer för upphandlingar som särskilt beaktar krisberedskap och det praktiska arbetet med dessa upphandlingar. Landstinget Sörmland samarbetar med andra landsting i upphandlingsfrågor och i exemplet från Degerfors kommun delar de med sig av sin syn på arbetet med krisberedskap i upphandlingar.

5.1 Region Skåne

Framtagande av politiskt beslutade riktlinjer

Sedan 2014 har Region Skåne politiskt beslutade *Riktlinjer* för leverantörers medverkan i Region Skånes krisberedskap. Riktlinjerna innebär att berörda funktionsansvariga områden inom Region Skåne och privata leverantörer samverkar med syfte att uppfylla avtal och trygga leveranssäkerheten och därmed funktionaliteten i samhällsviktig verksamhet.

Risk- och sårbarhetsanalyserna är ett viktigt redskap för att belysa områden med behov av leveranssäkerhet, likaså för att fastställa vad som är samhällsviktig verksamhet och dess kritiska beroenden. I samband med att regionstyrelsens arbetsutskott fastställde risk- och sårbarhetsanalysen 2011, beslutades om åtgärder för ökad kontinuitet. En del i detta är att säkerställa leverantörernas medverkan i regionens krisberedskap.

Ett projekt bildades under ledning av regionens krisberedskapsstrateg. Projektets uppdrag var att modernisera skrivningarna i den tidigare beredskapsparagrafen och ta fram en process där beställande verksamheter och inköpsenheten interagerar för att tillvarata behov av krisberedskap med syfte att öka leveranssäkerheten. Inledningsvis definierades begrepp, arbetets inriktning, arbetsprocess vid upphandling samt nyckelfunktioner för berörda sakområden som behövde involveras i projektet. Arbetet påbörjades med tre kompetenser, inköp/upphandling, krisberedskap och verksamhet.

Projektarbetet bedrevs i workshops med representanter för verksamheter och redovisades löpande i olika forum med syfte att ta del av nödvändig kompetens och uppnå förankring. Sommaren 2014 fattade regionstyrelsen beslut om de nya riktlinjerna med tillhörande rutiner. Därefter utfärdade regiondirektören implementeringsanvisningar med målsättningar som ska uppnås av Region Skånes samtliga upphandlande enheter.

Genom utbildning, uppföljning och dialog kan organisationen öka förståelsen och även vidareutveckla de rutiner som tagits fram. Riktlinjerna implementeras succesivt med start i nya avtal.

Att arbeta fram en gemensam och fungerande arbetsprocess för robusta upphandlingar tar sin tid. En utmaning är att följa upp att alla berörda uppmärksammar de krav som riktlinjen ställer och praktiskt tillämpar detta. Det ställer krav på utbildningsinsatser såväl i den upphandlande enheten som inom beställarnas verksamheter. En fördel med riktlinjen är att både beställare och upphandlande enhet interagerar utifrån en gemensam struktur.

Riktlinjer för leverantörers medverkan i Region Skånes krisberedskapsarbete

Region Skåne har tagit fram *Riktlinjer för leverantörers medverkan i Region Skånes krisberedskap*²⁷. Enligt riktlinjerna inleds arbetet med att verksamheten identifierar ett behov av upphandling. Verksamheterna frågar sig själva och gör analysen: Är vår verksamhet samhällsviktig eller skyddsvärd för regionen? En generell förteckning över regionens samhällsviktiga verksamhet finns i mandatperiodens krishanteringsplan. Behövs särskilda krav på robusthet och leveranssäkerhet i upphandlingen?

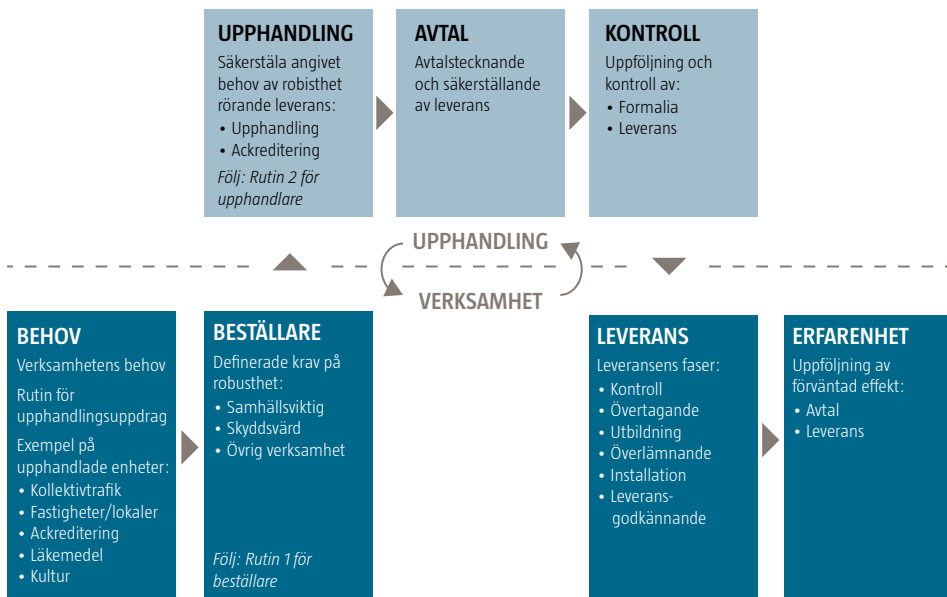
Verksamheten för den samlade informationen vidare till expertgruppen som är med och skriver kravspecifikationen inför upphandlingen. Här kan krisberedskapsakkunniga lokalt och regionalt stödja upphandlingsförfarandet med aspekter av krisberedskap.

Grunden är att den verksamhet som beställer en upphandling anger om verksamheten är samhällsviktig eller skyddsvärd samt vilken önskvärd grad av robusthet och redundans som upphandlingen bör omfattas av. När inköpsavdelningen tar emot upphandlingsuppdraget säkerställer de att verksamheten har noterat dessa uppgifter och gör en marknadsanalys över leverantörsmarknaden. Därefter startar det ordinarie upphandlingsarbetet enligt LOU med mera, med

27. <http://www.skane.se/organisation-politik/om-region-skane/Krisberedskap/>

kravspecifikationsarbete i workshops med den beställande verksamheten. På så vis interagerar båda parter i fråga om krav på robusthet och leveranssäkerhet under hela processen, från uppdrag till avtal och avtalets uppföljning.

En nyhet i och med riktlinjen är att Region Skåne i de upphandlingar där det finns behov har ett kvalificeringskrav om att leverantören ska redovisa sin plan för kontinuerlig leverans, det vill säga hur detta konkret ska ske. Leverantörerna kan således inte som tidigare ange att det finns en kontinuitetsplan utan ska vid behov kunna visa på hur leveranssäkerheten sker i realiteten. Det innebär att Region Skåne kan begära att få ta del av leverantörens plan för kontinuerlig leverans enligt avtal. Detta är ett generellt krav som påförs upphandlingen om beställaren/verksamheten som upphandlar är samhällsviktig eller om det som upphandlas är samhällsviktigt (t.ex. vissa hälso- och sjukvårdstjänster).



Figur 3. Process för upphandling och leveranssäkerhet (källa: Region Skåne – bilden är modifierad.)

Därutöver tillkommer de krav som verksamheten ställer på varan eller tjänsten i övrigt inklusive mer specifika krav på krisberedskap och annan säkerhet som bedöms gälla för just denna upphandling.

Leveranssäkerhet är något alla eftersträvar. Det riktlinjen hjälpt till med är en struktur och en process för att inkludera kontinuitetsaspekter för en säker leverans. Krisberedskapsfunktionen jobbar också för att hjälpa verksamheten att lyfta blicken, att inte bara se till leveranssäkerhet för den egna verksamheten, utan också se verksamhetens betydelse för andra ur ett beroende- och samhällsperspektiv.

Kompetenser i arbetet med leveranssäkerhet

En av de kritiska aspekterna är att få med upphandlande enheter så att tänket kring leveranssäkerhet blir en naturlig del av vardagen. Verksamheterna ställer själva kraven på leveranserna. Region Skånes upphandlings- och inköpsenheter arbetar normalt med olika fora där säkerhetsaspekter som behöver ställas på upphandlingen behandlas. Till detta behöver man koppla in ytterligare kompetens som till exempel krisberedskap.

Arbete med robusta upphandlingar

Begreppet robusta upphandlingar används främst i dialog med andra myndigheter som använder begreppet. Internt har både analyser och diskussioner om behovet av att säkerställa leveranser pågått länge och då använt utifrån begreppet leveranssäkerhet. Detta främst med koppling till att säkerställa funktionalitet i samhällsviktig verksamhet. Det kan till exempel bli kostsamt om man inte ställer rätt krav på leveranssäkerhet. Vilken redundans som finns måste bedömas. Det är därför viktigt för den expertgrupp som medverkar i upphandlingen, förutom att hjälpa verksamheten att ställa rätt frågor, även ställer rätt frågor till verksamheten. Detta till exempel för att reda ut vilken redundans som redan finns och på vilket sätt den i så fall kan påverka de krav som behöver ställas på leveranssäkerhet. För att stödja detta arbetar Region Skåne med att ta fram checklistor.

Men att inkludera krisberedskapskrav ur ett samhällsperspektiv är inte alltid enkelt och kan i vissa fall behöva stöd av regionala krisberedskapsfunktioner. Region Skåne gör en generell översyn över de upphandlingar som planeras under året för att få en uppfattning om vilka upphandlingar som generellt sett bör omfattas av krisberedskapsaspekter.

Uppföljning

Riktlinjen följs upp årligen. Liksom allt annat krisberedskapsarbete sker detta inför Region Skånes årsredovisning. Uppföljning sker idag normalt för de avtal som ingåtts. Dessa och särskilt samhällsviktiga upphandlingar följs upp fortlöpande under avtalstiden.

5.2 Landstinget Sörmland

Arbete med krisberedskap i upphandlingar

Landstinget Sörmland har valt att samarbeta med fyra andra landsting kring upphandlingar av varor i en förvaltning under en gemensam politiskt tillsatt nämnd som heter Varuförsörjningen. I detta samarbete diskuteras olika frågor som rör upphandlingar. Genom detta samarbete förs en dialog kring olika upphandlingar. Här diskuteras vad som behöver köpas in, hur det bör göras och vilka frågor/krav som är bra att ställa. Om fler organisationer ställer krav utifrån behov av krisberedskap så kan marknaden anpassa sig på sikt.

Vid särskilda krav på krisberedskap i upphandlingar är det viktigt att lägga sig på rätt nivå för att få genomslag i verksamheterna. Det behöver finnas en balans mellan ekonomi och ökad leveranssäkerhet. Samarbete och andras erfarenheter är värdefullt för diskussioner om funktionskrav, alternativ och rimliga kostnader.

Utmaningar med samarbeten mellan landsting

Det är viktigt med formellt och konkret stöd som uttrycker vikten av krisberedskap i upphandlingar, exempelvis i form av i handlingsplaner eller policys.

Kompetenser i arbetet

Sedan en tid tillbaka har Landstinget Sörmland arbetat med ett kontinuitetsforum, bestående av verksamhetschefer och andra personer från organisationen så som IT, krisberedskap och sjukvård. Landstingets ledning har ställt sig bakom satsningen som syftar till att ur ett helhetsperspektiv diskutera kontinuitetsfrågor och i förlängningen stärka robustheten. Deltagarna delar erfarenheter och hjälper varandra inom kontinuitetsområdet. Även om upphandlingar som ställer särskilda krav på krisberedskap inte är en stående

punkt på forumets dagordning har den kommit upp några gånger. I arbetet finns önskemål om att utveckla erfarenheter om dessa upphandlingar och argument för att prata med leverantörer och egna verksamheter för att i högre utsträckning beakta krisberedskapen.

Upphandlingsenheten är en stödfunktion som sköter all formalia, är specialister, införskaffar detaljer och så vidare. De olika enheterna får sköta det mesta genom att ta fram underlag och kravspecifikationer med mera. Sakkunniga kopplas in vid behov till exempel genom att kontakta säkerhets-, kris-, och beredskapsfunktionen.

Identifiering av behov

Det finns idag ingen tydlig och nedskriven struktur för de upphandlingar som särskilt behöver beakta krisberedskap. Det är mycket upp till de olika verksamheterna att avgöra när sådana behov föreligger varpå de själva måste ta kontakt med säkerhets-, kris-, och beredskapsfunktionen. Kraven tas fram genom ett trepartssamtal mellan verksamhetsansvarig, upphandlingsansvarig och sakkunnig inom krisberedskap.

Ökad leveranssäkerhet och robusthet är kostnadsdrivande. Det är viktigt att väga in vilka krav man har på verksamhetens funktionalitet kontra rimliga kostnader, och därmed välja vilken risk man är beredd att ta. En risk kan elimineras genom att kombinera robusthet med beredskap för felavhjälpning eller reservrutiner.

Stöd för arbetet

För att väcka en diskussion om upphandlingar som beaktar krisberedskapsbehov, anses att legitimitet och förtroende krävs. Det upplevs vara lättare att prata om dessa frågor om de finns dokumenterade i riktlinjer, policys och vägledningar. Frågan kan också få mer legitimitet om den också tas fram och dokumenteras i risk- och sårbarhetsanalysen.

Om verksamheten inte tillförsäkras sig en hög leveranssäkerhet genom upphandlingar innebär det att den själv måste skapa en större egen beredskap för att kunna hantera en incident eller kris.

5.3 Degerfors kommun

Arbete med krisberedskap i upphandlingar

Degerfors kommun har ca 9500 invånare och ingår i ett samverkansforum tillsammans med övriga kommuner i Örebro län som kallas Inköpssamverkan Örebro län. Kommunen använder även SKL Kommentus Inköpscentral samt Kammarkollegiets ramavtal i viss omfattning. Detta gör att säkerhetsaspekten i dessa upphandlingar ibland inte får det fokus som kanske skulle behövas. Därför har man bedömt att det finns anledning att lyfta frågan kring hur man ska se på stabiliteten inom vissa avtalsområden och hur man ska utveckla dessa upphandlingar.

En viktig aspekt är att det finns ett samband mellan ett ”hårt” skrivet avtal där leverantören till varje pris ska leverera oavsett de yttre omständigheterna och det pris som myndigheten (kommunen) får betala. Vidare finns det vissa sakområden, till exempel snöröjning, där den aktuella entreprenören faktiskt vid ett särskilt tillfälle ska utföra en tjänst och där denne faktiskt får sin ersättning. Inom ett sådant avtalsområde kanske det är klokt att ha flera entreprenörer som kan avropas i någon form av rangordning. Det kan vara ett sätt att bibehålla en högre leveranssäkerhet till ett pris som inte är högre.

Att få in krisberedskapsaspekter i upphandlingar eller avtal bygger på ett antal parametrar till exempel en god kravställning i förfrågningsunderlaget, en god utvärdering och en god leverantörsrelation. Det kan även finnas sanktioner av ekonomisk karaktär till exempel att leverantören får ta del av ett överskott (bonus) eller att leverantören lider ekonomisk skada om inte leverans kan genomföras (vite). Avseende vite kan det vara så att om myndigheten har en för hög vitesklausul, kan det få en avskräckande effekt vid anbudstillfället eller att anbudsgivaren vill ha en högre ersättning för motsvarande prestation.

Framgången bedöms inte ligga i hårdare kontrakt med högre viten. Istället bör beställaren vara tydligare i leveranskraven. De leverantörer som säger att de klarar av dessa leveranskrav blir då kandidater. Pris behövs också viktas mot leverans. Är det exempelvis en viktig tjänst bör man kanske teckna avtal med flera leverantörer.

Istället för tekniska krav kan funktionskrav ställas vid upphandling. Ett exempel kan vara om myndigheten ska upphandla digital lagringsyta. Då kan krav ställas så att funktionalitet och säkerhet erhålls till en viss nivå. Hur detta löses svarar leverantören för.

Funktionskrav har för- och nackdelar. En leverantör kan exempelvis ha andra lösningar på det problem eller krav som kunden har. Leverantörens lösning kan vara både smidigare och billigare än den som kunden hade tänkt sig. Nackdelen kan vara att leverantören vill prova områden som inte är riktigt "etablerade" det vill säga att det finns brister i leverantörens lösningar som kunden inte ser från början. Har två leverantörer exakt samma leveranslösningar (uppfyller myndighetens krav lika bra) kommer upphandlingen att avgöras på priset.

Kompetenser i arbetet

En upphandling föregås av ett behov inom någon eller flera verksamheter. Den upphandlingsansvarige får i uppgift att planera och genomföra den aktuella upphandlingen. Sakkunnig beskriver vad som ska upphandlas. Dessa två aktörer är de centrala. Sedan kan man lägga till andra kompetenser.

Inom respektive sakområde finns sakkunnig person som är mer insatt i vilka behov som föreligger. De sakkunniga är en del i upphandlingsorganisationen och kommer från olika förvaltningar och verksamheter. Kommunens upphandlingsavdelning eller upphandlingsansvarige ansvarar för att upphandlingarna följer de lagar som finns att förhålla sig till. Degerfors kommun är lite unik så till vida att upphandlaren har en delad tjänst som säkerhetssamordnare.

Uppföljning

Genom det förberedande arbetet, där man identifierar verksamheter med särskilda robusthetskrav och ställer tydliga funktionskrav, läggs även grunden för tydligare uppföljningskrav.

De anbudsgivare som svarar på anbudet kan vid anbudsutvärderingen ha ombetts att beskriva hur och i vilken omfattning som de kan leva upp till ställda krav.

Under avtalstiden finns det anledning att ha återkommande uppföljningsmöten mellan myndighet och leverantör. Inom ett område med stark koppling till krisberedskap kan krav i upphandlingen ställas på att täta uppföljningar görs löpande under avtalstiden. Baserat på behovet utifrån ett krisberedskapsperspektiv kan olika krav på frekvensen av uppföljningsmötena ställas. Tät dialog är också nödvändig vid behov av information för att nå ett bra resultat.

Vid leverantörsmötena sker ett ömsesidigt informationsutbyte. Leverantören vill veta vad beställarna har för tankar om tiden framåt för att kunna göra sina uppköp och förberedelser. Samtidigt beskriver

myndigheten vad man vill ska fungera bättre och vad som fungerat bra. Kontinuerligt samarbete där man ofta träffar leverantörer upplever kommunen som bra. Vid mötena kan problem definieras och lösningar tas fram.

Identifiering av krisberedskapsbehov

I dag formuleras kraven utifrån att en vara eller tjänst ska levereras på ett sätt och till ett pris under ett normaltillstånd. Risk- och sårbarhetsanalysen skulle kunna användas mer bl.a. för att i ett förebyggande arbete identifiera områden med behov av krisberedskap i upphandlingar. Bland annat kan de verksamheter som bedöms som samhällsviktiga och de hotbilder som beskrivs i analyserna vara användbara. Detta skulle det kunna vara ett bra tillvägagångssätt, även om Degerfors kommun idag inte fullt ut arbetar på detta sätt.

Som ett komplement till RSA-arbetet pågår ett kontinuitetshanteringsprojekt. Där identifieras verksamheter som behöver kunna leverera sina tjänster även under olika former av samhällsstörningar i en kommun. I samband med denna typ av genomgång, finns också goda förutsättningar att identifiera vilka avtalsområden där det kan finnas skäl att ställa särskilda krav på avtalsförhållandena.

Det strategiska upplägget bakom det som ska inköpas och upphandlas är en annan parameter som ska beaktas. Vad ska göras i egen regi respektive vad ska upphandlas, och i vilken form.

Samarbetet med verksamheten är viktigt

Samarbetet med verksamheterna är viktigt, dels vid kravställning på leverantörer dels för att det är verksamheten som har erfarenheten av varan eller tjänsten. Detta är ett utvecklingsområde.

Det är viktigt att löpande samverka och prata med verksamheterna för att det ska finnas förståelse om att det i vissa upphandlingar finns större krav på ökad leveranssäkerhet. Ett sätt är genom olika typer av övningar. Krisövningar är mest centrala i det förberedande arbetet. Genom dessa kan det medvetandegöras hur man ska förhålla sig till en samhällsviktig leverans som kan vara svår att leverera vid en incident. Man kan fokusera på en konkret händelse och fråga sig vilka konsekvenserna blir för en specifik verksamhet. Om det vid en övning exempelvis identifierats att elförsörjningen inte kan upprätthållas, ställer vi oss frågan: hur kan vi säkerhetsställa robustare elförsörjning? För de händelser vi inte kan påverka måste vi istället se över alternativa åtgärder. De alternativa lösningarna analyseras, för att sedan upphandla rätt lösningar baserat på det.

Referensförteckning

6. Referensförteckning

Allmänna vägledning och dokument

Avtalsförvaltning, Vägledning 2016:2. Upphandlingsmyndigheten. 2016. https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledningar/2016_2_avtalsforvaltning.pdf

Lärdomar från projektet Smartare inköp genom tidig dialog, Information från Upphandlingsmyndigheten. Sveriges Kommuner och Landsting och Teknikföretagen. 2016. https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/smartare_inkop_erfarenheter_foldera5_ny.pdf

Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare. Sveriges Kommuner och Landsting. 2015. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-215-7.pdf?issuusl=ignore>

SS 22304:2014, Vägledning för kontinuitetshantering. SIS. 2014. (Gratis exemplar genom MSB). https://www.sis.se/MSB_bekostar_standarden_kontinuitetshantering

SS-EN ISO/IEC 27001:2017, Informationsteknik - Säkerhetstekniker - Ledningssystem för informationssäkerhet – Krav. SIS. 2017. <https://sis.se/produkter/terminologi-och-dokumentation/informationsvetenskap-publicering/dokument-for-administration-handel-och-industri/ssenisoiiec270012017/>

SS-EN ISO 22301:2014, Samhällssäkerhet - Ledningssystem för kontinuitet - Krav. SIS. 2014. <https://sis.se/produkter/foretagsorganisation/foretagsorganisation-och-foretagsledning-ledningssystem/foretagsorganisation/sse-niso223012014/>

SS-ISO 31000:2014, Riskhantering - Vägledning. SIS. 2018. <https://www.sis.se/produkter/foretagsorganisation/foretagsorganisation-och-foretagsledning-ledningssystem/foretagsorganisation/ss-iso-310002018/>

Systematiskt arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet – Stöd för arbete med riskhantering, kontinuitetshandling och hantera händelser. MSB. MSB932. 2015.

<https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-MSB/Systematiskt-arbete-med-skydd-av-samhalls-viktig-verksamhet--stod-for-arbete-med-riskhantering-kontinuitets-hantering-och-hantera-handelser/>

Tidig dialog vid offentlig upphandling för att främja nya lösningar. Sveriges Kommuner och Landsting och Teknikföretagen. Hans Jeppsson, JBGC AB. 2014.

<http://www.teknikforetagen.se/globalassets/i-debatten/publikationer/fou/tidig-dialog-vid-offentlig-upphandling.pdf>

Vägledning för samhällsviktig verksamhet. MSB. MSB620. 2014.

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27285.pdf>

Energiförsörjning

Funktionskrav inom elförsörjningen – Ur bransch- och elanvändarperspektiv. Energimyndigheten. ER2009:23.

<https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc>

Vägledning för hantering av reservkraftprocessen. MSB med flera. MSB784. 2014.

www.msb.se/reservkraft

Finansiella tjänster

Vägledning för robust elektronisk kommunikation inom finansiell sektor. FSPOS. 2012.

<http://www.fspos.se/siteassets/fspos/rapporter/2012/vagledning-for-robust-elektronisk-kommunikation-inom-finansiell-sektor.pdf>

Hälsa- och sjukvård, samt omsorg

10 frågor och svar om krisberedskap. Ingen force majeure för socialtjänsten. Socialstyrelsen. 2009-126-133. 2009.

http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8354/2009-126-133_2009126133.pdf

Det robusta sjukhuset. KBM. KBM5. 2008.

<https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-KBM/Det-robusta-sjukhuset/>

Krisberedskap inom socialtjänstens område. Vägledning för, Socialstyrelsen, 2009-126-118. 2009.

http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8340/2009-126-118_2009126118.pdf

Information och kommunikation

Robust elektronisk kommunikation – vägledning för användare vid anskaffning. PTS. PTS-ER-2011:16. 2011.

http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2011/V%c3%a4gledning%20f%c3%b6r%20%20anskaffning%20av%20robust%20elektronisk%20kommunikation_110823.pdf

Vägledning – informationssäkerhet i upphandling. MSB. MSB555. 2013.

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26589.pdf>

Vägledning för fysisk informationssäkerhet i IT-utrymmen. MSB och Riksarkivet. MSB629. 2013.

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27280.pdf>

Skydd och säkerhet

10 tips för säkrare outsourcing. Säkerhetspolisen.

<http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.bee98a115c44149c7fc5/1497607342280/10-tips-for-sakrare-outsourcing.pdf>

Lokal organiserad brottslighet – en handbok om motåtgärder.

Brottsförebyggande rådet. 2010.

http://www.bra.se/download/18.744c0a913040e4033180005977/1309769436102/2010_lokal_organiserad_brottslighet.pdf

Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning. Säkerhetspolisen. 2010.

<http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.635d23c2141933256ea2809/1381154798966/Sakerhetsskyddad-upphandling-en-vagledning.pdf>

Ett samarbete mellan:



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publ.nr MSB1275 - september 2018 ISBN 978-91-7383-876-4