



Dokumentklass: Öppen
Datum: 2015-12-10
Version: 1.0

Robusthetshöjande åtgärder

**Fördjupad analys:
Den kritiska kravställningen**



PENSIONS
MYNDIGHETEN



RIKSGÄLDEN
SWEDISH NATIONAL DEBT OFFICE



FÖRSVARSMAKTEN



Länsstyrelserna



Representanter från kommuner



SOES ska verka för att enskilda individer, företag och det allmänna ska ha tillgång till och förtroende för att:

- samhällets betalningar* fungerar och
- systemen för att betala varor och tjänster fungerar

Syftet är att förebygga allvarliga störningar för att minska konsekvenser av händelser som kan få allvarliga samhällspåverkande effekter.

Detta sker genom att ur ett samhällsperspektiv analysera risk och sårbarhet för kritiska resurser samt beroenden, dokumentera dessa, ta fram förslag för åtgärder, och tillstålla ansvariga aktörer.

** Med samhällets betalningar menas hela kedjan från generering av underlag för utbetalning till att mottagaren kan använda medlen. I målet ingår delar som de olika aktörerna inte har ett direkt ansvar för, men där avbrott påverkar mottagaren menligt. Exempel på detta är aktörer inom finansiella sektorn, för dessa gäller att SOES analyserar och informerar om risker.*

Innehåll

<u>1</u>	<u>INLEDNING</u>	4
1.1	BAKGRUND	4
1.2	MÅL OCH SYFTE	5
1.3	INGÅNGSVÄRDEN OCH AVGRÄNSNINGAR	5
1.4	METOD	6
<u>2</u>	<u>UTMANINGAR OCH FRAMGÅNGSFAKTORER I MYNDIGHETERNAS KRAVSTÄLLNINGSGÄRNING</u>	6
2.1	FÖRHANDLING OCH RELATION MED LEVERANTÖRER	8
2.2	INVOLVERADE KOMPETENSER I KRAVSTÄLLNINGSPROCESSEN	9
2.3	OMSÄTTNING AV BEHOV TILL KONKRETA KRAV	10
2.4	BEDÖMNING AV LEVERANTÖRERS FÖRMÅGA	11
2.5	SOES-MYNDIGHETERNAS MÖJLIGHET TILL SAMVERKAN I KRAVSTÄLLNINGSPROCESSEN	12
<u>3</u>	<u>NÄSTA STEG</u>	12
3.1	FÖRSLAG TILL FORTSATT ARBETE INOM SOES	13
3.2	FÖRSLAG TILL FORTSATT ARBETE FÖR ANNAN AKTÖR	13
	BILAGA 1 – DELTAGARE VID WORKSHOP 10 SEPTEMBER	14
	BILAGA 2 – DISKUSSIONSFRÅGOR	14
	BILAGA 3 - LITTERATURFÖRTECKNING	15

1 Inledning

Samverkansområde Ekonomisk säkerhet (SOES) arbetar för att enskilda individer, företag och det allmänna ska ha tillgång till och förtroende för samhällets betalningar samt att systemen för att betala varor och tjänster fungerar. Verksamheten inom SOES har därmed till uppgift att förebygga allvarliga störningar i betalningssystemet och att minska konsekvenser av händelser som kan få allvarliga samhällspåverkande effekter.

Arbetet ”*Samhällskonsekvensanalys för myndigheterna inom SOES*” och ”*Robusthetshöjande åtgärder*” har varit en del i AG Kritiska Resurser, sedermera AG Analys, arbete för säkrare samhällsutbetalningar i Sverige. I samband med detta arbete har bland annat ett antal samhällsviktiga processer, där SOES-myndigheterna ingår, kartlagts och analyserats. I kartläggningen har processernas beroenden av interna och externa resurser identifierats och analyserats.

Bland dessa externa resurser består beroendet främst av leverans från *externa leverantörer* inom områden som IT-drift, el och elektronisk kommunikation. Tidigare analys har tydliggjort behovet av ändamålsenlig och effektiv kravställning. Ett lämpligt sätt för förbättrad kravställning gentemot leverantörer som har identifierats i tidigare arbete består i samverkan mellan SOES myndigheter, inte minst då beroendet till externa leverantörer många gånger är gemensamt.

1.1 Bakgrund

I tidigare analyser av SOES-myndigheternas kritiska processer, har ett starkt beroende kunnat konstateras av externa leverantörer, såsom leverantörer av IT-drift, el och olika former av elektronisk kommunikation.¹ Beroendet avspeglas exempelvis vid informationsdelning och vid förmedlande av uppdrag mellan SOES-myndigheterna.

Även andra källor understryker myndigheters beroende av extern IT-drift och utmaningar som detta medför. Bland annat påpekade Försvarets Radioanstalt under 2014 att det finns risk för att IT-säkerhetskompetensen sjunker i takt med att stora delar av myndigheternas IT-verksamheter flyttas till externa leverantörer, vilket i förlängningen kan leda till risker i upphandlingsarbetet och i det sammantagna informationssäkerhetsarbetet.² Samma linje återfinns i en rapport från Riksrevisionen, där kritik riktas mot myndigheternas arbete med informationssäkerhet efter en granskning av informationssäkerhetsarbetet i den civila statsförvaltningen 2014.³

Ett stort beroende till externa leverantörer kan medföra minskade möjligheter för SOES-myndigheterna att styra och upprätthålla sin kritiska verksamhet. Således är en effektiv kravställning en central del i upprätthållandet av samhällsviktiga betalningar från SOES-myndigheterna. Det har därför konstaterats att ökad kunskap om kravställningsprocessen, exempelvis i form av beskrivning av vanliga utmaningar och goda erfarenheter, skulle utgöra en robusthetshöjande åtgärd för SOES myndigheter.

Mot bakgrund av ovanstående beslutade AG Analys att under 2015 fördjupa tidigare analys av externa beroenden genom att undersöka myndigheternas syn på utmaningar

¹ SOES (2013) *Samhällskonsekvensanalys för myndigheterna inom SOES*

² <http://www.idg.se/2.1085/1.598258/fra--sluta-outsourca-it%E2%80%99>

³ Riksrevisionen (2014), *Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen*.

och framgångsfaktorer inom kravställningsarbetet. Resultatet presenteras i denna rapport.

1.2 Mål och syfte

Syftet med denna rapport är att fördjupa SOES-myndigheternas förståelse för kravställningsprocessen, och de utmaningar och möjligheter den innebär.

Målet med denna fördjupning är att genom dialog mellan myndigheter identifiera och beskriva övergripande och gemensamma erfarenheter från kravställningsarbetet, baserat på de enskilda organisationernas syn på kravställning. Målet med detta erfarenhetsutbyte är även att identifiera förslag till hur myndigheterna, enskilt och gemensamt, kan stärka sin kravställningsförmåga.

Den huvudsakliga målgruppen för denna rapport är personer inom SOES-myndigheterna som på ett eller annat sätt arbetar med inköp och upphandling eller inom berörda områden såsom IT eller informationssäkerhet.

1.3 Ingångsvärden och avgränsningar

Det huvudsakliga ingångsvärdet till denna rapport utgörs av tidigare genomförd processkartläggning och beroendeanalys. Beroendena av externa aktörer som medvetet eller omedvetet deltar i kritiska samhällsutbetalningsprocesser, kräver en kompetent kravställning från myndigheternas sida. Detta innebär bland annat att myndigheterna ska säkerställa tillräckligt hög grad av tillgänglighet och redundans i de tjänster som levereras av externa aktörer. Det har även konstaterats att mycket av myndigheternas externa beroenden har outsourcats till ett begränsat antal externa leverantörer. Koncentrationen av statlig verksamhet till ett fåtal IT-driftsleverantörer kan utgöra en betydande riskfaktor som bör nogga beaktas i myndigheternas kravställningsarbete.

En framgångsrik kravställning beror för den enskilda myndigheten mycket på det egna, interna kontinuitetshanteringsarbetet och de krav på tillgänglighet som detta stipulerar. Ett centralt ingångsvärde för denna studie är tidigare analysers slutsats gällande ett flertal gemensamma externa beroenden mellan SOES-myndigheterna och att myndigheterna delvis delar samma utmaningar och erfarenheter inom kravställningsarbetet. Detta understryker att en effektiv kravställning med fördel utvecklas i dialog med relevanta aktörer, såväl inom som utanför SOES.

Genom att på en övergripande nivå koordinera sin kravställning kan SOES bli en tyngre aktör i kravställningsprocessen och upphandlingsprocessen. Detta gäller även i utformningen av de ramverk som styr processen som sådan, särskilt för offentliga aktörer, där SOES kan ge koordinerad input. Denna rapport utgör en del i en sådan dialog, där SOES-myndigheterna och andra relevanta aktörer gemensamt närmar sig kravställningsfrågan. Denna rapport gör dock inte anspråk på att utgöra en metodhandbok inom kravställning, eller att ge en uttömmande beskrivning av de erfarenheter som omnämns. Målet är snarare att identifiera övergripande och gemensamma erfarenheter och att ge förslag till kommande arbete gällande myndigheternas kravställningsarbete.

1.4 Metod

Den metod som legat till grund för denna rapport har främst utgjorts av en två timmar lång workshop med relevanta deltagare från SOES-myndigheterna, Post- och telestyrelsen (PTS), Kammarkollegiet och Statens Servicecenter. Deltagarna var dels representanter från AG Analys, dels personer från myndigheterna som arbetar med frågor kring inköp och upphandling eller inom berörda områden såsom IT eller informationssäkerhet. För en komplett deltagarförteckning, se bilaga 1.

Workshopen bestod av tre delmoment, där en uppsättning frågor var vägledande i respektive moment. Dessa diskussionsfrågor återges i bilaga 2. Frågorna diskuterades dels enskilt i mindre grupper, dels i plenum med samtliga workshopdeltagare.

Därutöver har denna rapport kompletterats med informationsinhämtning från ett antal öppna källor, exempelvis lagar, rapporter och vägledningar.

2 Utmaningar och framgångsfaktorer i myndigheternas kravställningsarbete

Deltagarna diskuterade under detta moment vad som upplevs som de främsta utmaningarna i kravställningsarbetet, men även vilka framgångsfaktorer som kan nämnas i sammanhanget.

Noggrann marknads- och behovsanalys

En utmaning och en framgångsfaktor i kravställningen är att göra en inventering och analys av behovet avseende det som ska upphandlas och även av marknadens erbjudanden.

Underlag för marknads- och behovsanalys utgörs även av egna riskanalyser eller erfarenheter från inträffade händelser. Andra relevanta ingångsvärden är egna kontinuitetsplaner eller incidentrapporter, vilket vilka inte minst kan utgöra värdefull information vid kravställning om leverantörens incident- och krishantering, samt vilka krav på tillgänglighet som bör ställas på tjänster som leverantören ska tillhandahålla. En framgångsfaktor är även att inhämta relevant information från andra liknande myndigheter, antingen genom tillgängliga exempel på upphandlingar eller genom nätverk för erfarenhetsutbyte.

En annan framgångsfaktor är även att beställande myndigheter använder sig av förfrågan om information genom så kallad RFI (Request For Information). Genom användande av RFI:er, kan beställaren ges ingångsvärden av marknadens kunskap och erfarenheter, för att därigenom kunna skapa ett marknadsanpassat förfrågningsunderlag som även uppfyller myndighetens behov. Därutöver ges tillfälle för leverantörerna att så tidigt som möjligt i processen lämna synpunkter och ställa frågor som de anser är av betydelse för upphandlingen.

Intern kompetens

Utmaningar kan uppstå när det inte finns tillräcklig intern kompetens, både för att kravställa och sedan använda det som levererats av den externa leverantören. Vid kravställningen är det enligt myndigheterna utmanande om leverantören har ett kunskapsövertag över beställaren. Om kompetensen inte finns i den egna organisationen, kan man behöva ta in extern kompetens i form av konsulter. Har

konsulten varit med att i kravställningsprocessen, finns även risk för att konsulten behöver ”jäva ut sig” i samband med upphandling för att upphandlingen ska bli konkurrensneutral. En framgångsrik kravställare säkerställer således att en tillräcklig kompetens finns inom den egna organisationen, även då myndighetens IT i hög grad tillhandahålls av externa leverantörer.

Dialog med leverantörer

Dialogen med leverantörer bedöms som en utmaning men även som en framgångsfaktor när den bedrivs på ett effektivt och framgångsrikt sätt. Denna dialog är viktig under hela kravställningsprocessen och är därför relevant redan vid formulering av behov och vid utformningen av förfrågningsunderlag. Informationsinhämtning genom exempelvis RFI, som nämnts ovan, är återigen en framgångsfaktor i sammanhanget. Därefter är en effektiv och aktiv dialog viktig i upprättandet av avtalet och i arbetet under avtalsperioden. En generell framgångsfaktor är att träffa leverantören löpande, exempelvis på månadsbasis. Samtidigt beskrivs möjligheten till dialog och förhandling som utmanande från ett upphandlingsrättsligt perspektiv, då myndigheter har att förhålla sig till grundläggande principer såsom likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet (förutsägbarhet och transparens), ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Ett stöd som myndigheter kan nyttja i sammanhanget är Kammarkollegiets vägledning *Dialog och förhandling inom LOU och LUF*.⁴

Teknikutveckling

Teknikutvecklingen måste kontinuerligt beaktas, både avseende kundens erbjudande och den egna myndighetens behov. Kravställningsprocessen är ofta krävande och pågår under längre tid. Det är därför viktigt att frigöra tid för arbetet med upphandling, vilket kan vara avgörande för en framgångsrik kravställning. Samtidigt finns det utmaningar med att upphandlingsprocessen inleds för tidigt, nämligen att det då finns en risk att lösningen som levereras snart blir inaktuell. En snabb teknikutveckling generellt gör det svårt för kravställningen att hänga med i samma takt.

En annan utmaning kan uppstå om leverantören har kundanpassat exempelvis ett system och att kundanpassningen riskerar att försvinna om leverantören uppdaterar systemen. Därutöver kan de egna behoven utvecklas över tiden, till exempel i form av möjlighet till integrering av system. Ett exempel skulle kunna vara att ett diariesystem på sikt behöver integreras med ett ärendehanteringssystem. En framgångsfaktor är att beakta sådan utveckling i kravställningen, till exempel genom att hålla kravspecifikationer relativt öppet skrivna eller genom att inkludera optioner i förfrågningsunderlagen.

Lagstiftning

Myndigheterna behöver i kravställningen förhålla sig till gällande lagar med påverkan på upphandling. Man behöver därmed beakta bland annat Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). Gällande lagar innebär ett antal utmaningar i kravställningsarbetet, enligt deltagande myndigheter. Deltagarna påpekade att uppfyllnad av lagen är resurskrävande och därigenom kostnadsdrivande. Vid vissa upphandlingar kan även uppfyllnad innebära att arbete försenas när upphandlingar överklagas eller om områdena som upphandlas är komplexa. Därutöver innebär

⁴ Publikationen finns tillgänglig på www.upphandlingsmyndigheten.se.

lagstiftningen att förhandling inför upphandling och omförhandling under avtalsperiod med leverantörer inte är möjligt, något som endast tillåts i särskilda undantag. En framgångsfaktor är därför att lyckas hitta möjligheter till handlingsutrymme inom ramen för upphandlingslagarna, exempelvis i form av sådana undantagsfall.

Inlåsnings effekter

En utmaning i kravställningsarbetet är om det bara finns en eller ett fåtal leverantörer som kan leverera det som efterfrågas, vilket kan leda till att man "låser in sig" i ett leverantörsberoende. Ett starkt leverantörsberoende kan även medföra utmaningar från ett säkerhetsperspektiv om många myndigheters system finns på samma siter. En effektiv leverantörsstyrning som medför stor insyn är en framgångsfaktor för att få överblick och för att undvika en eventuell koncentration.

Avtalsuppföljning

Att arbeta med avtalsuppföljning är en viktig framgångsfaktor. Service- och tillgänglighetsnivåer bör fastställas för respektive IT-tjänst och -system som upphandlas. Krav som ställs bör vara tydliga, rimliga och mätbara så att de kan följas upp. Det bör samtidigt beaktas att uppföljning är resurskrävande och förenligt med kostnader. Höga tillgänglighetskrav och hög robusthet kan vara kostsamt, i synnerhet om redundansen är högre än nödvändigt. Samtidigt poängteras att många myndigheter i sin uppföljning ofta undviker att använda de sanktionsmöjligheter som anges i serviceavtal, för att processen är tidskrävande eller för att man vill undvika att relationen till leverantören skadas.

2.1 Förhandling och relation med leverantörer

Enligt Kammarkollegiets vägledning *Dialog och förhandling inom LOU och LUF* finns ofta en osäkerhet kring vilka kontakter man får ha med en leverantör, vilket ofta leder till att man avstår från dialog, trots att kravställningen skulle kunna göras bättre för både beställare och leverantör genom dialog. Vägledningen framhålls av Kammarkollegiet som ett värdefullt stöd för myndigheter i kravställningsarbetet. Vägledningen beskriver myndigheters möjlighet till dialog med leverantörer under ett antal faser – *före annonsering, efter annonsering men före tilldelningsbeslut, efter tilldelningsbeslut men innan kontrakt tecknas, samt när kontrakt är tecknat.*

En nyckel till att lägga grunden för avtal och skapa möjligheter till "förhandling" med leverantörer är enligt myndigheterna som deltog vid workshopen att upprätta en dialog med leverantörerna i förstudiefasen när lösningar ska upphandlas. Att "förhandla" fram avtal med leverantörer är på så vis möjligt i viss mån *inför* en upphandling, så länge som dialogen inte leder till en "otillbörlig konkurrensfördel"⁵ för någon potentiell leverantör. Sådan dialog kan exempelvis handla om informationsinhämtning via RFI. Som myndighet kan man på så vis få ingångsvärden till upphandling i form tillgängliga tjänster på marknaden, pris- och kvalitetsnivå, innovationer, etc. Ett annat, mer långsiktigt sätt att skapa dialog är att upprätta ett upphandlingsråd, där både upphandlande myndigheter och leverantörer ingår. I ett sådant forum kan parterna diskutera upphandlingsrelaterade frågor och utbyta erfarenheter och därigenom öka förståelsen för varandras verksamheter. Myndigheterna som deltog vid workshopen

⁵ Otillbörlig konkurrensfördel enligt Kammarkollegiet (2012) *Dialog och förhandling inom LOU och LUF* exempelvis innebära att en leverantör styr innehållet i en kravspecifikation så att den anpassats till sina varor eller tjänster. Ett annat exempel skulle kunna vara att en leverantör ges mer eller mer relevant information än övriga leverantörer.

ansåg exempelvis att ett statligt upphandlingsnätverk skulle vara önskvärt för att höja kravställningskompetensen och för att skapa möjligheter till erfarenhetsutbyte, dels mellan myndigheter och dels mellan myndigheter och leverantörer.

Förhandling *under* en upphandling och inom ett avtal är betydligt svårare enligt myndigheterna. Ett så kallat förhandlat förfarande vid upphandling tillåts endast i särskilda undantagsfall.⁶ Myndigheterna bör dock vara medvetna om att befintliga lagar och regler ger visst utrymme för dialog under upphandling. Ett befintligt stöd för myndigheter som är osäkra på vilka förutsättningar som ges till dialog, är Kammarkollegiets vägledning, som nämnts ovan. Med EU:s nya upphandlingsdirektiv och de nya upphandlingslagarna som väntas träda i kraft under 2016, ges även större möjlighet att använda förhandlat förfarande och konkurrenspräglad dialog eller motsvarande i LOU.

Underhåll av en relation till leverantören sker med fördel genom ett tydligt uppföljningsupplägg med möten på regelbunden basis, exempelvis månatligen. Funktionen avtalscontroller bör finnas för att hantera leverantörsuppföljning. Ett annat relevant stöd i arbetet är att ha tydliga interna checklistor för uppföljningen. Med det stora antal avtal som många myndigheter har, är det utmanande och resurskrävande att genomföra uppföljning av alla. Myndigheterna föreslås därför att avtal kategoriseras och prioriteras så att graden av uppföljning är i linje med avtalets betydelse.

Ett annat exempel på hur grunden till en relation kan läggas är att ge leverantören incitament att leverera hög kvalitet genom någon form av ”morot”. Ett exempel som nämndes var bland annat en upphandling under 2014 avseende teknisk drift av S:t Görans Sjukhus. I avtalet fanns två incitament för leverantören, dels att höja kundnöjdheten och dels att redovisa energibesparande åtgärder. Vid workshopen föreslogs att SOES-myndigheterna beaktar möjligheten till sådana incitament för att främja en hög kvalitet hos leveranserna och för att bygga en god relation till leverantörerna. Ett annat exempel som diskuterades var att formulera förutsättningar för ”negativt vite”, där myndigheten ersätter leverantören om man inte uppfyller sina åtaganden.

2.2 Involverade kompetenser i kravställningsprocessen

Vilka som bör vara involverade i kravställningsprocessen varierar från fall till fall och beror bland annat på vad som ska upphandlas men även på hur den beställande organisationen är uppbyggd. En noggrann avvägning bör göras av hur många och vilka som involveras i arbetet. I vissa fall finns det ett värde att minska antal deltagare, för att hålla processen effektiv. Samtidigt bör myndigheterna undvika att centrala kompetenser utelämnas i kravställningsprocessen. Arbetet kan exempelvis organiseras med en projektgrupp som driver arbetet framåt och en styrgrupp som kvalitetssäkrar arbetet vid viktiga vägval. En framgångsfaktor är att relevanta beslutsfattare ges möjlighet till väl underbyggda och transparenta beslut för att på så sätt säkerställa rätt strategisk inriktning. En nyckel till lyckad kravställning är att personer med relevanta kompetenser involveras och samverkar tidigt i arbetet, med fördel innan behoven har fastställts och formulerats. Samtliga relevanta funktioner/kompetenser bör även involveras vid

⁶ Förhandlat förfarande med eller utan föregående annonsering får användas under de förutsättningar och på det sätt som anges i LOU 4 Kap. 2-9 §§.

lämpliga tillfällen genom hela processen. Om inte, finns risk för att motstridigheter uppstår under processens gång.

Även om behoven skiljer sig från fall till fall, bör typiskt sett kompetenser med olika perspektiv involveras i kravställningen. Generellt bör, enligt myndigheterna, en utpekad beställare inom myndigheten vara involverad. Beställaren kan utgöras av en eller flera företrädare för verksamheten som är i behov av den upphandlade varan eller tjänsten. Denna person är viktig att involvera i hela kravställningsprocessen, då personen i fråga har viktig och förståelse för behovet, men även för vilka konsekvenser som skulle uppstå om avbrott skulle uppstå i det externa beroendet. Verksamhetssidan är även en viktig kompetens i den löpande kravställningen mot leverantörer.

En operativ upphandlare är viktig att involvera då en sådan person har erfarenhet av viktiga lagar och regler som berör kravställningen. I vissa fall kan, enligt myndigheterna, även ytterligare behov av juristkompetens uppstå, t.ex. jurist med kompetens inom LOU och PUL.

Enligt myndigheterna bör därutöver säkerhetsspecialister ingå i arbetet, med kompetens inom exempelvis IT-, informations- och fysisk säkerhet. Det kan bland annat vara viktigt att avgöra om en upphandling bör vara säkerhetsskyddad eller inte. Annan specialistkompetens som kan komma ifråga är risk- kris- eller kontinuitetshantering.

2.3 Omsättning av behov till konkreta krav

Ett ingångsvärde som ofta är värdefullt i omsättning av de egna behoven till konkreta krav är de egna risk- och kontinuitetsanalyserna. De kan ofta ge konkreta svar på vad leverantörer bör uppfylla, exempelvis på tjänsters tillgänglighet och robusthet, men även på prioriteringen av krav. Myndigheterna understryker vikten av att ranka, exempelvis enligt prio-1, -2 och -3, samt att sedan prioritera sina krav utifrån vad som är viktigast. Ett stöd i utvecklingen av sådana krav ges av vägledningen *Kontinuitetshantering för outsourcad verksamhet*, som utvecklats av Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (FSPOS).⁷

Behov som berör komplexa tekniska lösningar kan vara särskilt utmanande att konkretisera. Även framtida behov lyfts av myndigheterna fram som svåra att precisera. För att översätta behov till konkreta krav kan workshops genomföras med deltagande från alla relevanta kompetenser. Det kan vara värdefullt att genom arbetsmöten använda motfrågor och en eller flera personer som bollplank. Motfrågor kan exempelvis vara: Hur ska lösningen fungera? Hur ska lösningen se ut? Personer som agerar bollplank kan vara både från den egna organisationen eller utifrån, exempelvis från leverantören. Ett tips som framfördes i sammanhanget var att de som deltar i dialogen har olika perspektiv och att personen som agerar bollplank ställer utmanande frågor. I diskussioner om behov och krav bör man därutöver testa att skriva ned kravet i ord. Går kraven inte att formulera konkret i ord så behöver kravet sannolikt diskuteras ytterligare.

En skillnad kan även göras mellan tekniska krav, som tenderar att besvara *hur* en lösning ska levereras, och funktionskrav som mer fokuserar på *vad* leverantören ska uppnå och vilket resultat som efterfrågas. Enligt Upphandlingsmyndigheten är funktionskrav ett sätt att möjliggöra högre grad av nytänkande och utveckling, då leverantören ges

⁷ Vägledningen finns att ladda ned på www.fspos.se

handlingsutrymme att anpassa leveransen till beställarens behov.⁸ Vid workshopen framhöll myndigheterna även att funktionskrav kan vara ett sätt att undvika att teknikutvecklingen gör leveransen inaktuell, exempelvis i händelse av att en upphandlingsprocess är utdragen.

Vid diskussionen framfördes även att vissa krav som är svåra att konkretisera ibland kan vara överflödiga och inte behöver beskrivas i detaljerade kravspecifikationer. Ibland räcker det som verifiering med att beställaren accepterar leverans. Det nämndes i sammanhanget att det är viktigt att inte ställa några krav som sedan inte kommer att följas upp. Bland annat Upphandlingsmyndigheten har poängterat att funktionskrav kan vara utmanande att följa upp, vilket innebär en risk för både beställare och leverantör. Det bör därför definieras i avtal hur leverantören ska uppfylla ställda krav under avtalstiden och hur uppföljning kommer att göras.

Som nämnts ovan, är det en utmaning att ta höjd för ett eventuellt behov av tillkommande optioner. Sådana krav kan annars vara svåra att konkretisera, då det berör framtida utveckling förenat med en viss osäkerhet. Vid formuleringen av dessa krav är det därför viktigt med ett gediget research-arbete, som beaktar relevant information både från den egna organisationen och från externa källor. Viktigt är även att berörda personer involveras i diskussionen så tidigt som möjligt. Ett annat sätt att skapa sig flexibilitet är att ”formulera objektiva krav som går att tolka subjektivt”, med andra ord att hitta formuleringar som ger handlingsutrymme genom tolkning.

Vid kravställning av ett systemutvecklingsprojekt är ett sätt att översätta behov till krav att arbeta med användningsfall. Med användningsfall används ett eller flera scenarier för att termerna av krav och behov, utifrån slutanvändarens perspektiv, beskriva hur ett system ska interagera med slutanvändaren eller med ett annat system. Ett ytterligare sätt att konkretisera kraven är att utgå från egna kriterier för informationsklassificering, för att på så vis få inspiration och en inriktning på krav som är kopplade till det som är skyddsvärt för organisationen.

2.4 Bedömning av leverantörers förmåga

Det finns många olika sätt att bedöma en leverantörs förmåga, som en del av kravställning inför upphandling. Bland annat kan nämnas standardkontroller, såsom kontroll av ekonomisk stabilitet. Beställaren kan även göra en bedömning baserat på tidigare erfarenhet av en leverantör. Andra exempel skulle kunna vara inspektioner på plats hos leverantörer, kontroll av tredjepartscertifiering, samt kontroll av referensinstallationer (IT).

Att inkludera viss subjektivitet i utvärderingsmodellen är ett ytterligare sätt att möjliggöra bedömning av leverantörers förmåga. Detta kan exempelvis innebära genomförande av intervjuer med nyckelpersoner från leverantörsorganisationen samt fiktiva case-studier som leverantören får arbeta kring vid ett presentationsmöte. Post- och telestyrelsen redogjorde bland annat för ett utvärderingsförfarande med anbudspresentationer som används inom myndigheten. Att presentationen ingår i utvärderingen och ett antal övergripande frågor som kommer att ställas står med redan i förfrågningsunderlaget. Vid presentationerna/intervjuerna ställer beställaren ett antal

⁸ Upphandlingsmyndigheten (2015), *Framgångsfaktorer för att ställa funktionskrav i upphandlingar - förberedande arbete*.

på förhand definierade frågor och använder en fördefinierad utvärderingsmall. Leverantören besvarar frågorna och visar därigenom upp hur de skulle hantera uppdraget.

Även under ett pågående avtal bör leverantörens förmåga bedömas och följas upp. Service- och tillgänglighetsnivåer som en del av avtalen är ett sätt att bedöma leverantören, exempelvis i form av tillgänglighet, uttryckt i procent, för respektive IT-tjänst och -system som upphandlas. Andra parametrar för bedömning av leverantörer är exempelvis antalet fel eller avbrott eller åtgärdstider vid avbrott. För att krav ska kunna följas upp, bör de vara tydliga, rimliga och mätbara. Ett stöd i upprättande av kriterier för kravställning och bedömning av leverantörer är ovan nämnda vägledning från FSPOS *Kontinuitetshantering för outsourcad verksamhet*.

2.5 SOES-myndigheternas möjlighet till samverkan i kravställningsprocessen

SOES-myndigheterna bör främja samlingsplatser mellan myndigheter och mellan myndigheter och leverantörer. Ett förslag som framfördes under workshopen var upprättande av en nätverksgrupp för frågor som berör kravställning vid upphandling. Nätverket föreslogs bestå av alla myndigheter som ser ett behov av informations- och erfarenhetsdelning inom området, där deltagare inte bara utgörs av jurister utan även av representanter från verksamheten. Bland annat kan nätverket anordna regelbundna möten kring relevanta teman. Inför mötena bör deltagare ges möjlighet att skicka in diskussionsämnen på förhand, såväl mer allmänna aktuella frågor kring kravställning som mer specifika frågor om tekniska krav eller särskilda förfrågningsunderlag.

Även leverantörer bör bjudas in att delta vid nätverksmöten. I sådana fall då leverantörer inbjuds, bör dock beaktas att enskilda affärer inte kan diskuteras i den mån detta kan medföra otillbörliga konkurrensfördelar för någon leverantör. Det övergripande syftet med nätverket bör framförallt vara att utbyta erfarenheter inom kravställningsområdet, dela exempel och verktyg och öka förståelsen mellan myndigheter och mellan myndigheter och leverantörer. Konkreta förslag på verktyg för kravställning som gruppen skulle kunna samla och/eller utveckla skulle kunna vara vägledningar, checklistor och mallar. Vid workshopen föreslogs att SOES bör vara initiativtagande till upprättandet av nämnda nätverksgrupp. Ett ytterligare förslag kopplat till samverkan kring kravställningsprocessen var att upprätta en erfarenhetsdatabas kopplat till kravställning. En sådan databas skulle kunna innehålla goda exempel och utmaningar från tidigare upphandlingar och bör inkludera en sökmotorfunktion för att underlätta sökningen. Vid workshopen föreslogs att ett sådant arbete skulle kunna initieras och drivas av Upphandlingsmyndigheten.

3 Nästa steg

Externa leverantörer spelar en betydelsefull roll för förmågan för myndigheter inom SOES att leverera samhällsviktiga betalningar. Dessa leverantörers centrala roll bör, om så inte redan sker, återspeglas i myndigheternas kontinuitetsplanerings- och

hanteringsarbete.⁹ En effektiv kravställning utgör en central del i upprätthållandet av samhällsviktiga betalningar av SOES-myndigheterna. Ökad kunskap om kravställningsprocessen, exempelvis genom utvecklingen och spridning av denna rapport utgör en robusthetshöjande åtgärd för SOES myndigheter. Själva genomförandet av den workshop som legat till grund för denna rapport har även positiva effekter genom relationsbyggande och utbyte av erfarenheter. Ytterligare åtgärder för stärkt kravställning är också motiverade och fortsatt arbete inom SOES rekommenderas innefatta nedanstående steg.

3.1 Förslag till fortsatt arbete inom SOES

SOES-myndigheterna bör främja samlingsplatser mellan myndigheter och mellan myndigheter och leverantörer. Myndigheterna bör även dra nytta av de goda exempel som uppkommit i samband med workshopen, såsom tips på vägledning, konkreta exempel för att skapa incitament hos leverantören, samt intervju- och utvärderingsmall för att bedöma leverantörens förmåga. De kontakter som upprättats inom ramen för nämnda workshop bör nyttjas i det fortsatta kravställningsarbetet. Bilaterala kontakter mellan deltagande myndigheter eller motsvarande workshops som den som genomfördes inom ramen för aktuell rapport, skulle kunna utgöra en grund för fortsatt myndighetssamverkan inom området. Ett förslag som framfördes under workshopen och som beskrivits ovan, är även upprättande av en nätverksgrupp för frågor som berör kravställning vid upphandling. En sådan grupp skulle både kunna bidra till en generell kunskapsförstärkning hos myndigheterna och till konkret stöd i enskilda frågor.

SOES-myndigheterna föreslås därutöver enskilt se över och vid behov öka kunskapen om villkor för dialog med leverantörer, då detta identifierats som ett speciellt utmanande område av flera av SOES-myndigheterna. Ett stöd i detta arbete är bland annat Kammarkollegiets vägledning *Dialog och förhandling inom LOU och LUF*. SOES-myndigheterna föreslås även, enskilt och gemensamt, sätta sig in i och gemensamt diskutera EU:s nya upphandlingsdirektiv och de nya upphandlingslagarna som väntas träda i kraft under 2016. Bland annat bör beaktas eventuella utökade möjligheter till dialog mellan myndigheter och leverantörer.

3.2 Förslag till fortsatt arbete för annan aktör

Ett annat förslag som beskrivits är upprättandet av en erfarenhetsdatabas kopplat till kravställning. En sådan databas skulle kunna innehålla goda exempel och utmaningar från tidigare upphandlingar och bör inkludera en sökmotorfunktion för att underlätta sökningen. Vid workshopen föreslogs att ett sådant arbete skulle kunna initieras och drivas av Upphandlingsmyndigheten.

⁹ Kontinuitetshantering är den process som säkerställer att organisationen kan driva den affärskritiska verksamheten på en tolerabel nivå oavsett vilka störningar som inträffar.

Bilaga 1 – Deltagare vid workshop 10 september

Myndighet	Deltagare
Riksgälden	Maria Lundin, Tomas Stjernholm
Försäkringskassan	Stefan Ihrman, Lars-Olof Jonsson
Arbetsförmedlingen	Eva Sundén, Terje Carlsson
Skatteverket	Kennet Mattsson, Emanuel Hedestig
Pensionsmyndigheten	Claes Svensson
MSB	Sten Jansson
Kammarkollegiet	Per-Erik Andersson
Statens Servicecenter	Jörgen Karlén
PTS	Stina Hemberg, Caroline Sandlin

Bilaga 2 – Diskussionsfrågor

Följande frågor var vägledande vid workshopens diskussioner:

Moment 1 – Utmaningar och framgångsfaktorer

I kravställningsarbetet:

- *Vilka upplever ni som de främsta utmaningarna?*
- *Vilka framgångsfaktorer kan ni dela med er av?*

Moment 2 – Kravställningsprocessen

- *Hur bör avtal förhandlas fram med leverantörer och varför? Hur kan grunden till en relation läggas i avtalet och hur underhålls denna?*
- *Vilka bör vara involverade i kravställningsprocessen och varför?*
- *Hur kan behov översättas till konkreta krav? Vilka slags behov är svårast att konkretisera och varför?*
- *Hur kan en leverantörs förmåga bedömas?*
- *Hur kan myndigheterna inom SOES samverka i kravställningsprocessen i syfte att bli mer effektiva?*

Moment 3 – Åtgärder

Givet de utmaningar och framgångsfaktorer vi identifierat och diskuterat:

- *Ge minst två prioriterade åtgärdsförslag. Ange syftet med förslaget och vilken aktör och funktion ni föreslår som ansvarig.*

Bilaga 3 - Litteraturförteckning

Rapporter:

FSPOS (2015), *Appendix G – Kontinuitetshantering för outsourcad verksamhet.*

Kammarkollegiet (2012), *Dialog och förhandling inom LOU och LUF.*

Riksrevisionen (2014), *Informationssäkerheten i den civila stadsförvaltningen.*

SOES (2014) *Samhällskonsekvensanalys för myndigheterna inom SOES.*

Upphandlingsmyndigheten (2015), *Framgångsfaktorer för att ställa funktionskrav i upphandlingar - förberedande arbete.*

Webbkällor:

<https://www.bra.se/bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2015-04-20-hot-och-trakasserier-mot-myndighetspersoner-ska-kartlaggas.html>