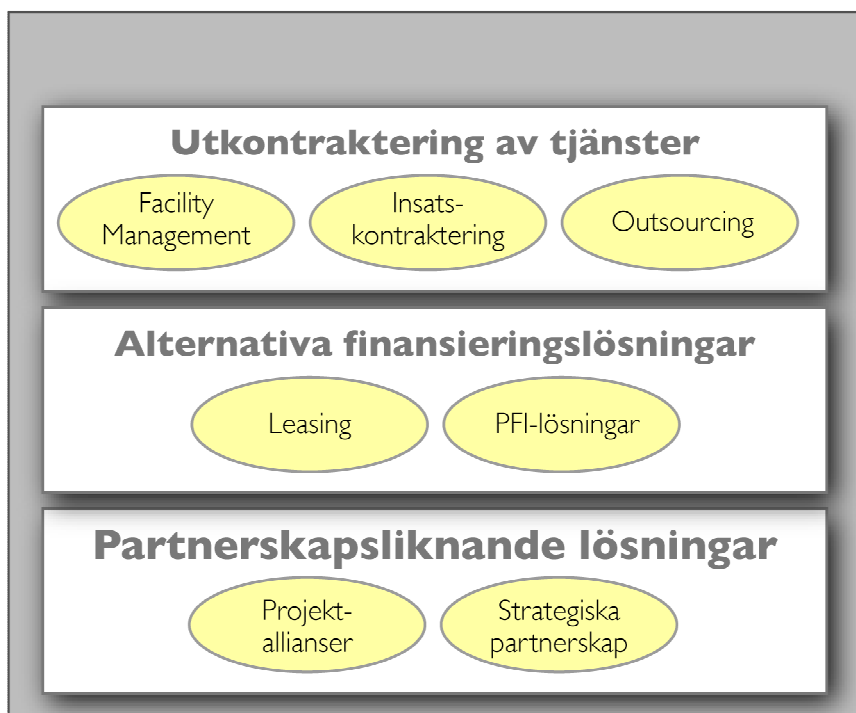




Strategi för Offentlig-Privat Samverkan (OPS) i Försvarsmakten (2006)



1	INLEDNING	3
1.1	DEFINITION OCH KATEGORISERING AV OPS-LÖSNINGAR INOM FÖRSVARSMAKTEN	3
2	BEHOV AV ATT UTVECKLA OPS I FÖRSVARSMAKTEN.....	4
2.1	DIREKTIV FRÅN POLITISK LEDNING	4
2.2	FÖRSVARSMAKTENS STRATEGISKA MÅLSÄTTNINGAR	5
2.3	INTERNATIONELLT SAMARBETE KRÄVER UTVECKLING AV OPS	5
2.4	OLIKA AKTÖRER BEDRIVER MÅNGA OPS-AKTIVITETER	5
3	SYFTE MED OFFENTLIG-PRIVAT SAMVERKAN I FÖRSVARSMAKTEN	6
4	MÅL FÖR OFFENTLIG-PRIVAT SAMVERKAN I FÖRSVARSMAKTEN.....	6
4.1	DELMÅL	6
5	FRAMGÅNGSFAKTORER	7
A.	<i>Definition av militär kärnverksamhet samt kärnkompetens.....</i>	<i>7</i>
B.	<i>Utveckling av samsyn på varför och hur OPS skall nyttjas</i>	<i>7</i>
C.	<i>Säkerställande av helhetssyn vid nyttjandet av OPS inom Försvarens område</i>	<i>8</i>
D.	<i>Utveckling av kompetens inom OPS-området hos de olika aktörerna</i>	<i>8</i>
E.	<i>Identifiering av lagar, förordningar, regler samt avtal som påverkar möjligheten till OPS-lösningar</i>	<i>8</i>
6	FÖRSVARSMAKTENS PRINCIPER OCH RIKTLINJER FÖR OPS.....	9

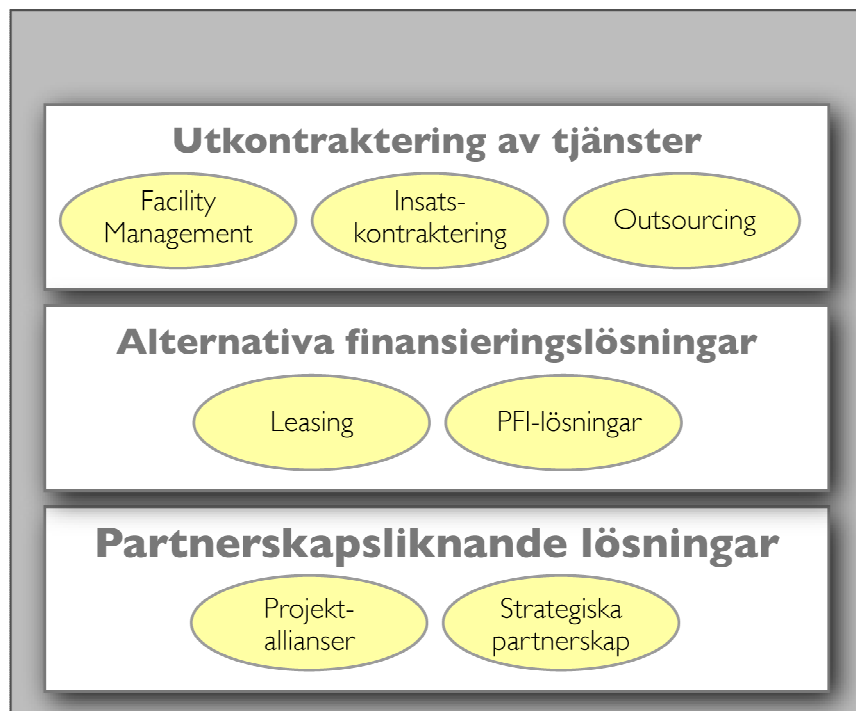
1 Inledning

Denna strategi beskriver tillvägagångssättet för att maximera nyttan med Offentlig Privat Samverkan i Försvarsmakten. Syftet är enkelt, ökad kostnadseffektivitet möjliggör en högre effekt inom vår kärnverksamhet. Med hjälp av olika finansieringsformer, ersättningsmodeller, riskfördelning, drift- och underhållsmodeller, går det att utforma ett stort antal varianter av så kallade OPS-lösningar, där privat och offentlig sektor ansvarar för olika delar.

Syftet med detta dokument är att det ska utgöra Försvarsmaktens strategi samt grunden för fortsatt utveckling av arbetsätt och riktlinjer för Offentlig-Privat Samverkan (OPS). Strategin utgör ett levande dokument som kommer att uppdateras vid behov.

1.1 Definition och kategorisering av OPS-lösningar inom Försvarsmakten

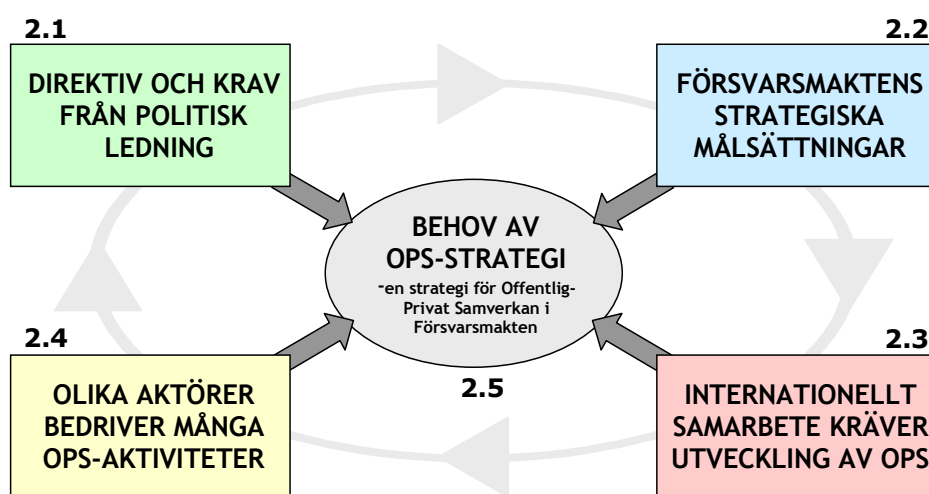
Med Offentlig-Privat Samverkan, OPS, avses olika former för samarbete och partnerskap mellan offentlig sektor och privata aktörer rörande tjänster/förnödenheter/anläggningar. Offentlig-Privat Samverkan är ett paraplybegrepp som omfattar utkontraktering av tjänster, alternativa finansieringslösningar eller partnerskapsliknande lösningar för tjänster/förnödenheter/anläggningar.



Många av de underliggande principerna för olika OPS-lösningar är likartade, liksom potentiella risker. En gemensam nämnare hos OPS-lösningar är att Försvarsmakten först definierar sina behov och krav på tjänstens/förnödenhetens/anläggningens funktion och kvalitet. Det är därefter de privata aktörerna som, i dialog med uppdragsgivaren, föreslår, utvecklar och tillhandahåller tjänsten/förnödenheten/anläggningen baserat på uppställda krav.

2 Behov av att utveckla OPS i Försvarsmakten

Utvecklingen av olika OPS-lösningar har ökat i omfattning de senaste åren. Det behövdes en strategi för hur Försvarsmakten skulle öka Offentlig-Privat Samverkan. Vidare behövdes utveckling av affärsmodeller och metoder tas fram för genomförande av OPS-lösningar. Syften med ett ökat nyttjande av OPS inom Försvarsmaktens verksamhetsområde måste även ensas och förankras internt samt tydliggöras gentemot övriga aktörer. Offentlig-Privat Samverkan skall vara ett naturligt alternativ vid anskaffning av tjänster/förnödenheter/anläggningar inom Försvarsmaktens verksamhetsområde.



2.1 Direktiv från politisk ledning

I riksdagens beslut om Sveriges försvarspolitik 2005-2007 är det militära försvarets förmåga till internationella insatser samt territoriell integritet (främst incidentberedskap) styrande för bl.a. materielförsörjningen. Vidare beslutade riksdagen att, när det är kostnadseffektivt, bör försvarsindustriell kompetens i högre grad än idag utnyttjas för systemintegration, underhåll och tillgänglighet samt i vissa fall även som systempartner.

Riksdagen poängterar vikten av att Försvarsmakten prövar olika modeller för samarbete med leverantörer för att göra det möjligt för näringslivet att ta ett större ansvar för systemintegration, löpande drift och underhåll. Det är riksdagens bedömning att tillämpning av s.k. Supply Chain Management (SCM) inklusive utkontraktering bör kunna prövas i högre grad än idag.

I regleringsbrev till Försvarsmakten för budgetåren 2005 & 2006, finns direktiv att fortsatt utveckla handlingsfriheten i materielförsörjningen och att säkerställa att behov av kompetens på kort och på lång sikt tillgodoses. Krav på särskilda redovisningar inom OPS-relaterade områden har givits och kan förväntas även för kommande budgetår. Uppdragen avser att se hur Försvarsmaktens relationer med i Sverige verkande försvarsindustri samt forskning och utveckling kan utvecklas så att materielförsörjningsprocessen blir än mer kostnadseffektiv.

2.2 Försvarsmaktens strategiska målsättningar

I *Strategiskt styrdokument för Försvarsmakten* (HKV 09 100:74168, daterad 2005-10-14,) uttrycks myndighetens strategiska mål. Nedan presenteras strategiska mål som har direkt koppling till behovet att utveckla OPS i Försvarsmakten.

- a) *"Effektivisering och ökad handlingsfrihet med våra resurser"* (mål R1), bland annat genom att reducera långsiktiga bindningar samt fokusera verksamheten på processer som skapar efterfrågad insatsförmåga och reducera övrig verksamhet så långt som är möjligt. Icke relevant verksamhet skall avvecklas så snabbt som möjligt.
- b) *"Balans mellan insatsförmåga och långsiktig utveckling"* (mål R2), bland annat genom att samarbetet med andra myndigheter och den privata sektorn utvecklas avseende anskaffning, försörjning och underhåll. Detta bidrar till balans i resursutnyttjandet.
- c) *"Effektivare försvarsmyndigheter med insatsförsvaret i fokus"* (mål I4), genom att aktivt sträva efter en effektiv samverkan med andra försvarsmyndigheter, eftersom förutsättningarna för Försvarsmakten att lösa givna uppgifter och uppfylla ställda krav i väsentlig grad påverkas av dessa.
- d) Utvecklingen av OPS i Försvarsmakten kan dessutom bidra till *"En trovärdig försvarsmakt och säkerhetspolitisk resurs"* (mål L1).

2.3 Internationellt samarbete kräver utveckling av OPS

Försvarsmaktens omdaning baseras alltmer på gemensam utveckling och anskaffning tillsammans med andra länder med likartade behov och krav. Offentlig-Privat Samverkan är redan en realitet i många länder. Internationellt samarbete kommer att ställa allt högre krav på att vi klarlägger vad som gäller för Sverige och Försvarsmakten avseende OPS-lösningar. Detta gäller såväl vid utveckling av komplexa materielsystem i samarbete med andra nationer, som vid organisering av gemensamma funktioner och förmågor vid multinationella insatser.

Näringslivet är också betjänt av Försvarsmaktens syn på OPS, för att förstå och möta myndighetens behov.

2.4 Olika aktörer bedriver många OPS-aktiviteter

OPS-aktiviteter pågår inom flera försvarsmyndigheter, framför allt inom FMV och Försvarsmakten (främst FMLOG).

OPS-lösningar har ofta påverkan på andra ansvarsområden och kan i vissa fall få långtgående konsekvenser för andra aktörers verksamhet. Exempelvis påverkar utkontraktering behovet av Fortifikationsverkets (FORTV) lokaler och näringslivets övertagande av underhållsaktiviteter minskar nyttjandet av FMLOG resurser.

3 Syfte med Offentlig-Privat Samverkan i Försvarsmakten

Genom att maximera nyttan med Offentlig Privat Samverkan i Försvarsmakten möjliggörs en högre effekt inom vår kärnverksamhet. Ett ökat och inom Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter koordinerat nyttjande av OPS-lösningar ska därmed bidra till att:

- skapa förutsättningar för ledningen på olika nivåer inom Försvarsmakten att fokusera på militärt värdeskapande processer.¹
- säkerställa att Försvarsmakten har tillgång till de tjänster/förnödenheter/anläggningar som behövs för att genomföra kärnverksamhet.²
- affärsmässigheten ökar inom såväl den verksamhet som genomförs i form av OPS som den som bedrivs i egen regi. Syftande till ett mer kostnadseffektivt utnyttjande av tilldelade resurser.³
- internationella samarbeten avseende såväl utveckling och materielanskaffning som militär verksamhet underlättas. Näringslivet eftersträvar skalfördelar, kommer ytterligare att förstärka att svenska särlösningar undviks och möjligheten till interoperabilitet ökar.⁴

4 Mål för Offentlig-Privat Samverkan i Försvarsmakten

En högre effekt inom vår kärnverksamhet skall uppnås genom att maximera nyttan med Offentlig Privat Samverkan.

Offentlig-Privat Samverkan skall vara ett naturligt alternativ och skall alltid övervägas inför anskaffning av tjänster/förnödenheter/anläggningar till Försvarsmakten.

För att OPS skall vara ett effektivt verktyg som bidrar till att de mål som uttrycks i *Strategiskt styrdokument för Försvarsmakten* uppfylls behöver följande delmål uppnås:

4.1 Delmål

- Begreppet OPS och vad olika varianter av OPS-lösningar innebär är känt av de som arbetar med anskaffning, vidmakthållande, avveckling och upphandling av tjänster/förnödenheter/ anläggningar inom Försvarsmakten.
- De som planerar för OPS-lösningar eller på annat sätt berörs av dessa har en samstämmig bild av vad Offentlig-Privat Samverkan innebär och omfattar.
- Den som söker kunskap om OPS vet var information och stöd återfinns, i första hand centralt inom Försvarsmakten men även på förbandsnivå.
- Riktlinjer och checklistor finns som stöd vid bedömning av huruvida OPS-lösning är lämplig och hur OPS-aktiviteter skall bedrivas.

¹ Återkoppling till *Strategiskt styrdokument Försvarsmakten* i avsnitt 2.2 på föregående sida, punkt a

² Ibid, punkt a+b+c

³ Ibid, punkt a+b+c+d

⁴ Ibid, punkt b+d

- Central koordinering finns av pågående OPS-aktiviteter och huvuddelen av alla aktiviteter skall finnas samlad i en erfarenhetsdatabas.
- För alla OPS-aktiviteter som övervägs eller pågår finns det dokumenterad analys av hur vald/aktuell OPS-lösning påverkar övriga delar av Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter.
- För alla OPS-aktiviteter som övervägs eller pågår finns det dokumenterad analys av kostnadsbild och rationaliseringspotential för den verksamhet som bedrivs i egen regi.
- Lagar, förordningar och avtal som kan påverka möjligheten att använda OPS-lösningar är identifierade och behov av eventuella förändringar redovisas till statsmakterna.

5 Framgångsfaktorer

De olika arbetsområden som är betydelsefulla för måluppfyllelse presenteras nedan, tillsammans med vidtagna åtgärder respektive förslag till åtgärder inom respektive område.

A. Definition av militär kärnverksamhet samt kärnkompetens

Det måste finnas en entydig bild av vilka aktiviteter och funktioner som inryms i begreppen kärnverksamhet samt kärnkompetens:

- Inom OPS-området definieras militär kärnverksamhet som pågående väpnad strid eller situationer där verksamheten inom mycket korta tidsförhållanden kan övergå i väpnad strid. Kärnkompetens är den kompetens som krävs för det direkta genomförandet av denna väpnade strid. Dessa bägge förhållanden skall användas för att urskilja vad som bör respektive inte skall vara föremål för OPS-överväganden och för val av lämplig anskaffningsstrategi.

B. Utveckling av samsyn på varför och hur OPS skall nyttjas

Samsyn, både inom Försvarsmakten och med övriga försvarsmyndigheter, är nödvändig gällande syftet, potentiella vinster och risker med OPS. Balansgången mellan minskade långsiktiga åtaganden och en ökad utveckling av partnerskap kräver tydlighet såväl inom och mellan myndigheterna som hos deras leverantörer.

Inom OPS-området måste öppenhet och samsyn råda inom Försvarsmakten och mellan försvarsmyndigheterna avseende strategier så att dessa fullt ut koordineras. Detta har främst uppnåtts genom att:

- Förutsättningar för dialog och nätverk mellan berörda myndigheter samt ATO finns etablerade.
- Former för Försvarsmaktens fortsatta och utökade samarbete med övriga myndigheter avseende OPS finns etablerade.
- Former för spridning av information avseende Försvarsmaktens syn på OPS till privata aktörer finns etablerade och används.
- Former för kunskapspridning rörande OPS inom Försvarsmakten finns etablerade och används.

C. Säkerställande av helhetssyn vid nyttjandet av OPS inom Försvarens område

I Försvarens strategiska målsättning "Effektivare försvarsmyndigheter med insatsförsvaret i fokus" (mål I4), påtalas behovet av att Försvarens tillsammans med berörda myndigheter utvecklar gemensamma strategiska mål där Försvarens uppgifter och mål skall vara styrande. Rationaliseringar måste ses i ett helhetsperspektiv bland de försvarsgemensamma myndigheterna, så att inte obalanser och suboptimeringar uppstår.

En OPS-lösning kan vara lönsam i monetära termer för den som valt lösningen, men få negativa konsekvenser för andra myndigheters verksamheter. Utgångspunkten skall vara att OPS-lösningen är till fördel för staten i sin helhet. Frågan om vilka direkt angränsande verksamheter som skall inkluderas i "helhetsperspektivet" vid varje tillfälle är komplex. Ett steg på vägen är att analysen alltid görs på likartat sätt. Därmed förbättras en spårbarheten i beslutsgången. Detta uppnås främst genom att:

- I "Vägledning OPS. En konkretisering av Strategi för Offentlig-Privat Samverkan (OPS) i Försvarens makt" ges i kapitel 6 en modell för tillvägagångssätt. Tanken med "flöde för framtagning av underlag inför beslut av upphandling av OPS lösning" är bl.a. att säkerställa helhetsperspektivet och spårbarheten

D. Utveckling av kompetens inom OPS-området hos de olika aktörerna

Nyttjandet av OPS-lösningar kräver särskild kompetens samt utveckling av verktyg inom en rad områden, inte minst juridiskt och kommersiellt. Denna kompetens måste finnas tillgänglig för samtliga myndigheter som arbetar med OPS-lösningar inom Försvarens område. Det är viktigt att det inte parallellt byggs upp redundanta resurser. Det är inte ovanligt att andra nationer som arbetar med OPS valt att till stor del centralisera kompetensen. Detta uppnås främst genom att:

- Omvärldsanalys och "benchmarking" mot andra länder skall ske kontinuerligt, i synnerhet avseende OPS inom försvarssektorn.
- "Vägledning OPS. En konkretisering av Strategi för Offentlig-Privat Samverkan (OPS) i Försvarens makt" är bl.a. framtagen för att överföra den kunskap och de insikter som Arbetsgrupp OPS kommit fram till under det år som gruppen verkat.
- En erfarenhetsdatabas för genomförda OPS-lösningar finns etablerad och hålls uppdaterad.
- Kompetensutveckling avseende OPS finns etablerad för de olika aktörerna.

E. Identifiering av lagar, förordningar, regler samt avtal som påverkar möjligheten till OPS-lösningar

Målsättningen är att identifiera lagar/förordningar/regler/avtal som kan ha påverkan på möjligheterna för Försvarens makt att tillgodogöra sig den fulla potentialen av OPS-lösningar. Arbetet skall resultera i en översiktlig bild av de lagrum som kan komma att beröras, så att hänsyn kan tas redan i ett tidigt skede inför en eventuell OPS-lösning.

Ett tidigt och nära samarbete mellan den offentliga aktören och potentiella leverantörer är en förutsättning då en mer komplex tjänst/förnödenhet/anläggning efterfrågas. Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) reglerar hur detta samarbete skall ske. Möjligheten till tredje-

partsintäkter är en annan viktig beståndsdel i många OPS-lösningar, men Försvarsmaktens möjlighet att själv tillgodogöra sig denna typ av intäkter är begränsad.

En utökad möjlighet att förändra anslagsfördelningen mellan 6:1 (förbandsverksamhet etc.) och 6:2 (materiel, anläggningar, forskning och utveckling) är avgörande för att nyttja OPS-lösningar, där anskaffningskostnaden måste särskiljas från driftkostnaden. Idag krävs riksdagsbeslut för att överföra resurser mellan dessa bägge anslag. Näringslivets möjlighet till ägande av anläggningstillgångar kan även försvåras av krigsmaterielklassningen.

Detta gör att förändringar kan komma att behövas om OPS skall ge de potentiella fördelar som önskas. För att klarlägga behovet av dessa förändringar har följande genomförts:

En kartläggning finns gjord av de juridiska frågeställningar som uppstår i samband med nyttjande av OPS-lösningar. Denna skall hållas levande över tiden. Det finns inga legala hinder som hindrar ett OPS inriktat arbetssätt. Det finns inte heller gränssättande författningsparagrafer som måste anpassas för att tillämpa ett OPS relaterat arbetssätt.

- En dialog har etablerats mellan försvarsmyndigheterna och berörda departement, främst Försvars-, Finans-, Närings-, samt Justitiedepartementen.

6 Försvarsmaktens principer och riktlinjer för OPS

Vid analys och bedömning av möjliga OPS-lösningar skall samtliga av följande principer och riktlinjer beaktas av Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter. I de fall avsteg görs från nedanstående checklista skall skälen till detta motiveras samt dokumenteras.

- Vid upphandling av OPS-åtagande skall tjänsten/förnödenheten/anläggningen alltid definieras avseende funktionalitet, kvalitet samt tid.
- Behov av handlingsfrihet skall alltid avvägas mot möjligheten till långsiktiga åtaganden.
- Val av ett åtagandes omfattning skall utgå från Försvarsmaktens behov och noga analyseras. Dessa behov kan vara av immateriell art, exempelvis bibehållen framtida kompetens.
- Försvarsmaktens förmåga till insats nationellt och internationellt får inte äventyras.
- Lagars, förordningars, reglers samt avtals påverkan på möjligheterna till OPS skall redovisas.
- Då en OPS-lösning för verksamhet är aktuell, skall syftet och de förväntade effekterna tydligt deklarerats.
- I de fall den egna verksamheten bedrivs irrationellt/ineffektivt så skall förslag till åtgärdsplan finnas och åtgärder övervägas innan OPS-lösning beslutas.
- Konkurrens skall eftersträvas. I de fall andra skäl än kostnadsreducering föreligger eller en fungerande marknad saknas, skall detta redovisas. Särskild vikt skall då läggas vid kontraktsskrivningen för att säkerställa att leverantören har incitament att över tiden hålla en rimlig prisnivå.
- En referenskostnad skall alltid beräknas, som visar (så långt det är möjligt) vad det skulle kosta att tillhandahålla funktionen på liknande sätt inom Försvarsmakten. Vid analys av

vad en tjänst/förnödenhet/anläggning kostar för Försvarsmakten skall dessutom hänsyn tas till potentiella rationaliseringar av den egna verksamheten.

- Risker skall identifieras och fördelas på den part som har bäst möjlighet att hantera dem.
- Möjligheten till tredjepartsintäkter och/eller andrahandsvärde skall beaktas vid utformningen av OPS-åtagande avseende nyanskaffning respektive avveckling av tjänst/förnödenhet/anläggning.
- Det skall finnas en plan för hur ett återtagande/övertagande av den aktuella verksamheten som är föremål för OPS skall kunna ske. En bedömd återtagandekostnad samt kostnader för att över tiden bibehålla beställar- och utvärderingskompetens skall redovisas.
- Överföring av grunddata och erfarenheter skall ske kontinuerligt från leverantören till Försvarsmakten. Detta för att Försvarsmakten lättare skall kunna byta leverantör, respektive bli en mer kompetent kund och beställare.
- Säkerställande av att Intellectual Property Rights (IPR) beaktas, tydliggörs och överenskoms.
- Kontinuitet avseende nyckelkompetens skall säkerställas över tiden för varje enskild OPS-aktivitet.
- En SWOT analys skall genomföras, där styrkor (strength), svagheter (weakness), möjligheter (opportunities) och hot (threats) belyses. Samtliga alternativ som alltifrån att fortsätta att behålla verksamheten i egen regi till att genomföra OPS i olika hög grad sammanställs i en SWOT-matris. Denna matris utgör grunden för beslut om eventuell OPS-lösning.