

	M	E	T	A		
M	A	T	R	I	X	

Offentligt-privat partnerskap runt offentliga e-tjänster

Juni 2005

Metamatrix Development & Consulting AB

Sammanfattande inledning.....	2
1. Varför samverka mellan offentlig och privat sektor?	2
2. Vad är Offentligt-Privat Partnerskap?	4
2.1 Förslag till avgränsningar och definitioner	5
2.2 OPP och upphandling.....	7
2.3 Lagstiftningen som hinder för OPP	11
2.4 Juridiska utmaningar för OPP	12
3. Tjänster och e-tjänster	13
3.1 Utveckling av e-tjänster	16
4. OPP inom IT-sektorn – internationella erfarenheter	17
5. Exempel på samarbete och OPP runt e-tjänster	20
5.1 ACTION i Borås	21
5.2 minpension.se	22
5.3 Karlskrona kommun och Microsoft	24
5.4 Future Position X.....	26
5.5 eID – OPP eller samverkan?	28
5.6 Elektronisk handel i den offentliga sektorn.....	29
5.7 Sambruk - mitt i valet.....	30
5.8 Internationella exempel på OPP	31
5.8.1 electronic Child Health Network (eCHN) i Kanada	31
5.8.2 Teranet, Kanada	31
5.8.3 eGovernment plattform i Nordrhein Westfalen, Tyskland.....	32
5.8.4 eBoks i Danmark	32
6. Slutsatser om OPP runt e-tjänster	33
6.1 Erfarenheter och slutsatser.....	33
6.2 Förslag	35
7. Checklista för att underlätta för framtida OPP	35
Referenser	38
Bilaga 1	39

Rapporten är författad av Jan Hylén och Valdemar Langlé

Sammanfattande inledning

24-timmarsdelegationen har i uppdrag att vara pådrivande i utvecklingen och användningen av elektroniska tjänster i offentlig verksamhet. Delegationen har givit Metamatrix i uppdrag att undersöka möjligheterna att genom partnerskap mellan privata och offentliga aktörer stimulera framväxten av nya e-tjänster.

Studien har inte primärt haft ett kartläggande syfte. Men som ett led i arbetet att studera villkoren för och möjligheter till partnerskap mellan offentliga och privata aktörer har vi ändå sökt efter exempel på framgångsrika partnerskap att lyfta fram. Det har därvid blivit tydligt att det finns många goda samarbeten mellan offentliga och privata aktörer runt e-tjänster. Det kan gälla IT-baserade vårdtjänster som hjälper gamla bo kvar längre hemma, drivhus för att stimulera framväxten av nya e-tjänster runt ett kunskapsområde, långsiktig och ömsesidig kunskapsuppbyggnad, m.fl. Vi har dock funnit få exempel som faller in under definitionen av ett offentligt-privat partnerskap (OPP). Eftersom denna form av samarbete visat sig framgångsrik i andra länder finns det skäl att undersöka orsakerna till detta. En orsak kan vara att kunskapen om samarbetsformen tycks relativt liten, både bland offentliga och privata aktörer. Därför kan det finnas skäl att initiera ett främjande och rådgivande organ runt frågor om partnerskap för att utveckla e-tjänster. En annan slutsats av studien är att det tycks vara viktigt att i ett tidigt skede tydliggöra var samhällsnyttan, besparingen eller vinsten med samarbetet ligger. Likaså framstår det som viktigt men samtidigt svårt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika parter samt riskfördelningen i projektet. I intervjuerna med aktörerna framkommer att det kan vara tidskrävande och emellanåt tålamodsprövande att bygga upp förtroendefulla och långsiktiga partnerskap. Det finns emellanåt stora kulturskillnader att övervinna. Men de aktörer som investerar tid och engagemang i att lära känna den andra parten vittnar samtidigt om värdet i att bygga upp en sådan kunskap och att ha en långsiktig och förtroendefull relation med den andra parten.

I föreliggande rapport diskuteras om offentligt-privata partnerskap kan vara ett sätt att stimulera utvecklingen av offentliga e-tjänster. Den börjar med att granska skälen till att samverka mellan privata och offentliga aktörer. Vidare studeras i kapitel 2 vad sådana partnerskap innebär i praktiska och juridiska termer. Som kommer att framgå är denna typ av partnerskap vanligast inom bygg- och anläggningssektorn där en privat part kan finansiera, bygga och driva en anläggning som med tiden överläts till det offentliga. Därefter granskas i kapitel 3 vad som skiljer utvecklingen av tjänster, speciellt elektroniska tjänster, från byggprojekt och om OPP är en form som kan stimulera framväxten av e-tjänster. Sedan följer i kapitel 4 en genomgång av utländska erfarenheter kring OPP inom IT-sektorn. Mot denna bakgrund redovisas i kapitel 5 ett antal svenska och internationella exempel på samarbeten och partnerskap runt offentliga e-tjänster. Utifrån exemplen och de internationella erfarenheterna framförs ett antal slutsatser och förslag i kapitel 6. Avslutningsvis redovisas en enkel checklista i kapitel 7, för aktörer som överväger att forma någon typ av partnerskap.

1. Varför samverka mellan offentlig och privat sektor?

Samverkan mellan offentliga och privata aktörer kan ta sig många uttryck och genomföras av många olika skäl. Den speciella form av samverkan som står i centrum

för denna rapport, som många känner under den engelska beteckningen Public Private Partnership (PPP), väcker ett ökande intresse i flera länder. Det finns både ekonomiska och andra skäl till detta.

De ekonomiska skälen är att partnerskap kan möjliggöra en utbyggnad och utveckling av offentliga verksamheter med tillskott av privat finansiering i tider av budgetrestriktioner inom den offentliga sektorn. Partnerskap kan ge möjlighet till att tidigarelägga offentliga investeringar, att kunna genomföra angelägna projekt där det offentliga saknar resurser. Det kan t.ex. gälla behovet av en ny idrottsarena i en kommun, där ett eller flera privata bolag går in och bygger anläggningen och driver den under ett antal år mot de intäkter arenan ger. Därefter överlämnas den till kommunen.¹

Andra skäl till att intresset för partnerskap mellan privata och offentliga aktörer ökar är att den offentliga sektorn vill dra nytta av den privata sektorns kunskaper och arbetsmetoder.² Samverkan av detta slag brukar, framför allt i Storbritannien, framhållas som ett sätt att ge skattebetalarna mer valuta för pengarna. Men det finns också argument som utgår ifrån erfarenheten att konventionell upphandling och entreprenadavtal har tydliga begränsningar, speciellt när det är fråga om komplexa företeelser som ska upphandlas eller där man som offentlig part vill ha inslag av nytänkande och innovation.³ Andra tillfällen då konventionell upphandling har tydliga begränsningar är när den offentliga parten söker långsiktiga relationer och ett delat risktagande med den privata parten. I sådana fall kan OPP erbjuda nya lösningar.

För privata aktörer kan möjligheterna att bygga upp långsiktiga relationer med en kund (t.ex. en kommun) vara en viktig drivkraft. Företaget kan få tillgång till nya marknader genom att gå in i denna typ av samverkan. Givetvis hoppas kommersiella aktörer också att partnerskapet ska gå med vinst på kort eller lång sikt, även om det ofta finns tydliga ekonomiska risker i projekten.

Förekomsten av offentligt-privata partnerskap skiljer sig kraftigt mellan olika länder. De länder som framför allt brukar lyftas fram som föregångare ifråga om OPP-användning är Storbritannien och Kanada samt på senare tid även Danmark och Nederländerna. Förutom att dessa länder har politiskt initierade program med rådgivning och stödresurser för att främja tillkomsten av OPP, så kan det finnas institutionella förklaringar till att sådana lösningar är mer attraktiva i dessa länder än i Sverige. Det kan t.ex. gälla att kommunerna i vissa av dessa länder saknar både beskattningsrätt och rätt att ta upp lån, vilket givetvis ökar behovet av att hitta privata långgivare och finansiärer. För svenska kommuner blir det dessutom ofta billigare att ta upp egna lån hos Riksgälden än att gå genom privata partners.⁴ Det tycks också finnas vissa skillnader i hur riktlinjerna för offentlig upphandling tolkas och tillämpas i olika europeiska länder, där den svenska tillämpningen tycks vara tämligen strikt. Som

¹ Se skriften "Kraft genom samverkan. Exempel på projekt mellan kommunerna och näringslivet", Svenska kommunförbundet 2003, för svenska exempel på samverkansprojekt.

² Se t.ex. EU-kommissionens Grönbok, sid 3

³ Sveriges Kommuner och Landsting: "Offentligt-privat partnerskap. Lägesbeskrivning" (2005).

⁴ Den svenska regeringens synpunkter, Fi2004/2588

kommer att framgå senare i denna rapport medför en striktare tillämpning av upphandlingsreglerna att det kan vara svårare att bilda partnerskap.

Även om intresset för privatfinansiering av offentliga projekt för närvarande ökar i Sverige, så är denna form av samarbete inte någon nyhet. Det finns en lång historia att låta framför allt större infrastrukturinvesteringar finansieras av privat sektor, men nyttjas som en offentlig nytting. Ett tidigt exempel kommer från Brunkebergsåsen i Stockholm. 1884 fick kapten Knut Lindmark koncession på en tunnel genom Brunkebergsåsen. Enligt villkoren skulle tunneln tillfalla Staden efter 50 år. Grävningen utfördes från två håll, men efter en tids arbete stötte man på grus som rasade in i tunneln, med sättningar i husen på åsen som följd. Lindmark fick då ta till en ny teknik och frysa väggarna med kompressoraggregat för att förhindra ras. Tunneln som fortfarande är i bruk invigdes 9 juni, 1886 men blev aldrig någon god affär, trots att Kungsgatan inte invigdes förrän 1913. Priset per passage på 2 öre ansågs nämligen för högt.⁵

Som framgår av exemplet från Brunkebergsåsen, bör inte förväntningarna ställas alltför högt på att OPP ska lösa en rad problem för en offentlig sektor som möter budgettätstramningar. I en rapport från den brittiska tankesmedjan IPPR, som står Labourpartiet nära, framhålls att den variant av OPP som framför allt använts i Storbritannien visat sig framgångsrik inom vägsektorn och för fängelser, men mindre lyckosam ifråga om sjukhus och skolor. IPPR framhåller också vikten av att en noggrann prövning sker från fall till fall i förhållande till traditionell offentlig upphandling.⁶

Den fråga som står i centrum för föreliggande rapport är om de traditionella motiven till att ingå partnerskap och argumenten för och emot, också gäller ifråga om utvecklingen av offentliga e-tjänster. Vidare diskuteras vad som finns att lära från tidigare partnerskap inom IT-sektorn.

2. Vad är Offentligt-Privat Partnerskap?

Det finns många former av fruktbara och värdeskapande samarbeten mellan offentliga och privata aktörer. Även om det finns skäl att försöka avgränsa och definiera vad som menas med offentligt-privat partnerskap, bör man försöka förhålla sig pragmatiskt till avgränsningar av detta slag. Det är viktigare att främja samarbete för att stimulera till utveckling av nya e-tjänster, än att skapa formella OPP.

Sveriges kommuner och landsting har framhållit att partnerskap mer är en fråga om förhållningssättet hos aktörerna som går in i ett samarbete, än strikta juridiska gränser för vad som kan räknas som ett OPP.⁷ Olika typer av partnerskap kan i stället sägas representera en glidande skala från korta samarbeten till allt närmare och mer långvariga kontakter. Den svenska regeringen har gentemot EU uttryckt en önskan om

⁵ Exemplet hämtat ur ”PPP – en framtidsmodell för offentlig service?”, Ernst&Young och Industriförbundet, oktober 2000.

⁶ Robinson, P: ”Public Private Partnerships – The Evolving British Debate”, Working Papers 7(e)/2001, byggd på rapporten ”Building Better Partnerships – Commission on Public Private Partnerships” (2001).

⁷ ”Offentligt-privat partnerskap. Lägesbeskrivning”, Sveriges kommuner och landsting 2005, sid 8.

en tydlig och enhetlig rättslig reglering av regelverket för offentligt-privat samarbete, bland annat för att reglerna ska bli enklare att förstå och tillämpa.⁸ Men i väntan på detta finns ett antal juridiska utmaningar att hantera när man ska gå in i ett partnerskap. Syftet med dessa är i huvudsak att konkurrensen inte ska snedvridas eller att den offentliga parten inte går utöver mandatet för sin verksamhet. Det är främst lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunallagen som sätter begränsningar för formerna för samverkan mellan privata och offentliga aktörer. I de kommande avsnitten kommer först frågan om avgränsningar och definitioner att diskuteras. Därefter redogörs för lagstiftningen runt OPP.

2.1 Förslag till avgränsningar och definitioner

Det finns många olika former av samverkan och knappast några entydiga definitioner eller avgränsningar av vad som ska räknas som ett ”offentligt-privat partnerskap”. I följande stycke redogörs för några förslag till avgränsningar.

I en skrift från det kanadensiska finansdepartementet ges följande förslag till avgränsning.⁹ Där görs skillnad mellan rent kontraktbundna relationer och partnerskap. I skriften sägs att partnerskap kännetecknas av att alla parter:

- har gemensamma eller kompatibla mål med samarbetet;
- bidrar med resurser (pengar, tid, kunskap, utrustning eller liknande);
- får del av fördelarna med samarbetet;
- accepterar fördelningen av riskerna inom samarbetet;
- det ska finnas en explicit överenskommelse, eller kontrakt, som reglerar samarbetet.

En något striktare definition är hämtad från Nordirland där en kommitté granskat villkoren för och möjligheterna med Public Private Partnership på Nordirland. Efter en diskussion av de olika definitioner som finansdepartementen (eller motsvarande) gör i UK, Kanada och Irland föreslår kommittén följande definition:

”A Public Private Partnership is generally a medium to long-term relationship between the public and private sectors (including the voluntary and community sector), involving the sharing of risks and rewards and the utilisation of multi-sectoral skills, expertise and finance to deliver desired policy outcomes that are in the public interest.”¹⁰

Frågan om partnerskap har också behandlats på EU-nivå. EU-kommissionen konstaterar i en grönbok från 2004 att företeelsen inte omnämns i EG-rätten. Kommissionen föreslår följande avgränsning:

⁸ Den svenska regeringens synpunkter, Fi2004/2588

⁹ Treasury Board of Canada Secretariat: “The Federal Government as 'Partner' – Six Steps to Successful Collaboration” (1995)

¹⁰ The Office of the First Minister and Deputy First Minister: “Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland”. Working Group Report, 2002, kap. 4

”Följande delar kännetecknar i allmänhet det offentlig-privata partnerskapets verksamhet:

- *Förhållandets relativa varaktighet* som innebär samråd mellan den offentliga partnern och den privata när det gäller olika sätt att se på det projekt som skall förverkligas.
- *Sättet att finansiera projektet*, som delvis säkerställs av den privata sektorn, ibland genom invecklade uppläggningar mellan olika deltagare. Privat finansiering kan dock komma att kompletteras av offentliga medel, som i vissa fall är betydande.
- *Den viktiga roll som spelas av den ekonomiska aktör* som deltar i projektets olika steg (utformning, genomförande, igångsättning och finansiering). Den offentliga partnern inriktar sig i huvudsak på att definiera de mål i allmänhetens intresse som skall uppnås, de erbjuda tjänsternas kvalitet och prispolitik samt säkerställer att efterlevnaden av dessa mål kontrolleras.
- *Den fördelning av risker* mellan den offentliga partnern och den privata sektorn, till vilken den senare de risker överförs, som vanligtvis belastar den offentliga sektorn. De offentlig-privata partnerskapen medför emellertid inte nödvändigtvis att den privata partnern åtar sig alla eller större delen av de risker som är förknippade med verksamheten. Den exakta fördelningen av risker sker från fall till fall i förhållande till de deltagande parternas förmåga att bedöma, kontrollera och styra dem.¹¹

I den svenska regeringens svar på EU-kommissionens grönbok konstateras att det inte finns någon allmänt vedertagen definition av begreppet. Istället för att föreslå en definition räknar man upp tre huvudsakliga grupper av projekt som man anser går in under benämningen offentlig-privata partnerskap:¹²

- a) Koncessioner, där regeringen menar att det är svårt att hitta några svenska exempel på partnerskapslösningar;
- b) Upphandlingskontrakt, vanligen i form av byggentreprenader. Ett annat exempel som beskrivs är ”joint ventures” och andra typer av samarbetskontrakt, t.ex. en kommun med flera idrottsföreningar som samarbetar med ett eller flera privata företag om att uppföra en ny idrottsarena.
- c) Kundvalssystem, där en kommuninnevånare får en check som berättigar att erhålla en viss tjänst – utförd av en privat leverantör.

I den nyligen publicerade rapporten från Sveriges kommuner och landsting, som redan återopats, föreslås följande definition:

”Offentligt-privat partnerskap sammanför ett ömsesidigt intresse och en nytta mellan två eller flera parter, varav minst en är offentlig och en är privat, i ett långsiktigt samarbete vars resultat bidrar till offentliga tjänster.

- Parterna har valt samarbetet med anledning av respektive parts kompetens.

¹¹ EU-kommissionen: ”Grönbok om offentligt-privat partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner”. Bryssel 30/4 2004, KOM(2004) 327 slutlig.

¹² Den svenska regeringens synpunkter, Fi2004/2588

- Samarbetet karakteriseras av att det har en kontraktsliknande eller associationsrättslig form som i synnerhet reglerar fördelningen av risker.
- Målet med ett partnerskap innebär dessutom oftast någon form av innovation, utveckling eller investering.
- Partnerskapet innehåller oftast långa relationer.”¹³

I den nordirländska rapporten konstateras att den definition som föreslås rymmer många olika former av partnerskap – allt från arrangemang där det offentliga upphandlar tjänster eller varor från privata aktörer, till sådana där den offentliga och den privata sektorn arbetar tillsammans för att uppnå något mer allmänt politiskt mål. Det är framför allt den senare typen av samarbeten som kommer att lyftas fram i denna rapport.

Slutsats

Som framhålls flera gånger i detta avsnitt så finns inga strikta tekniska eller juridiska gränser för när ett samarbete är ett OPP eller inte. I det praktiska arbetet inom ramen för olika projekt spelar detta knappast någon roll. Där är det viktigare att förhålla sig pragmatiskt till avgränsningar eller definitioner av detta slag. Men i diskussionen om nya former för samverkan mellan privata och offentliga aktörer kan det däremot förenkla diskussionen om så många som möjligt har samma språkbruk. Vi föreslår därför att Sveriges kommuner och landstings föreslagna avgränsning eller definition fortsättningsvis används för att beskriva vad som i Sverige avses med offentligt-privat partnerskap.

2.2 OPP och upphandling

Införande av offentliga e-tjänster eller annan verksamhetsutveckling med IT-stöd är komplicerade processer som ofta är svåra att i förväg överblicka både vad gäller tidsåtgång och kostnader. Det kan därför vara bra med en pågående dialog mellan beställare och leverantörer om de möjligheter och begränsningar som den tekniska utvecklingen ger och om villkoren för de offentliga verksamheterna. I formell mening kan en sådan dialog möjligen sägas äga rum inom ramen för Statskontorets ramavtalsupphandlingar, där företag försöker beskriva hur de i olika avseenden kan möta olika i förväg uppställda kriterier. Men emellanåt tycks svårigheter att tolka LOU tas till intäkt för att inte gå in i en förtroendefull dialog mellan beställare och leverantörer, t.ex. av verksamhetsstödande IT-system. Det bör därför framhållas att diskussioner eller samråd mellan offentliga och privata aktörer som inte leder till att den offentliga aktören förbinder sig till någon motprestation, inte faller under upphandlingsskyldigheten.¹⁴

Partnerskap innebär inte att man åsidosätter LOU eller på annat sätt försöker kringgå lagstiftningen. Ofta innehåller partnerskapet ett moment av upphandling, t.ex. i form av incitamentsbaserade kontrakt. Sådana kontrakt kan vara lämpliga när den offentliga parten vet *vad* den vill upphandla men inte så mycket *hur* det ska

¹³ Sveriges kommuner och landsting: ”Offentligt-privat partnerskap. Lägesbeskrivning” (2005).

¹⁴ Se ”Offentligt-privat partnerskap. Lägesbeskrivning” för en utförligare genomgång av de juridiska aspekterna av upphandling och OPP.

genomföras. Syftet med incitamentsbaserade kontrakt är att uppnå ett bättre resultat än vid en traditionell upphandling.

Enligt en skrift från Utveckling av Fastighetsföretagande i Offentlig Sektor (UFOS) är det viktigt att tidigt i upphandlingen klargöra vad man vill uppnå: ökade intäkter, minskade kostnader, förbättrad service eller andra kvalitetsförbättringar.¹⁵ Tanken är sedan att ge den privata parten möjlighet att rationalisera verksamheten under kontraktstiden och få del av den vinst som uppstår. Nedan listas några varianter på incitamentsbaserade upphandlingar som i ökande utsträckning ger den privata parten möjligheter att komma med egna förslag.

Funktionsupphandling	Prestationsupphandling	Partnerskapsupphandling
Beställaren anger funktionskrav. Den privata parten föreslår en teknisk lösning. Den privata parten uppmanas komma med ytterligare förslag till förbättringar.	Man kommer överens om kostnadsramar och funktioner. Den privata parten har sedan frihet att röra sig inom ramarna.	Man upprättar ett partnerskapsavtal enligt vilket man gemensamt ska uppnå förbättringar utöver grundåtagandet.
Om kostnaderna understiger riktkostnaden delar man på vinsten. Om kostnaden överstiger riktkostnaden delar man på förlusten.	Man kan i upphandlingsunderlaget ange att förbrukningen av något ska minska t.ex. med 5%. Lyckas den privata parten bättre än så får han behålla vinsten.	Man delar på vinster eller förluster utöver grundåtagandet, enligt avtal.

Incitament för entreprenören att komma med egna förslag ökar

Resonemanget innebär i korthet att värdet av ett partnerskap sannolikt ökar när man vet vilken tjänst eller funktion man vill uppnå, men det är otydligt hur detta bäst genomförs, t.ex. som en följd av snabb teknisk utveckling. Å andra sidan framhålls det i flera av de internationella genomgångarna av partnerskap att ju tydligare förväntningarna är, ju klarare ansvars- och arbetsfördelningen och andra överenskommelser är, desto större chanser är det att partnerskapet upplevs som framgångsrikt.

Konkurrenspräglad dialog

Offentligt-privata partnerskap finns inte reglerade i EG-rätten. Istället har ett EG-direktiv utarbetats om något kallat ”konkurrenspräglad dialog” som är avsett att passa särskilt bra för att upprätta offentligt-privata partnerskap. Förfarandet är primärt avsett för upphandling av mer komplexa kontrakt eller entreprenader. I grönboken nämns upphandling av stora IT-system som ett exempel situationer då konkurrenspräglad dialog bör kunna användas. För närvarande håller det på att utarbetas förslag till hur detta EG-direktiv ska kunna tas in i svensk lagstiftning.

¹⁵ ”Morötter och piskor. Incitamentskonstruktioner för fastighetsförvaltning på entreprenad – en exempelsamling” UFOS 2001.

Förfarandet innebär att det upphandlande organet kan inleda en dialog med potentiella anbudsgivare om vilken typ av lösning som skulle kunna vara aktuell.

”Inom denna dialog kommer anbudsgivarna att uppmanas att lämna sitt slutliga anbud på grundval av den eller de lösningar som framkommit under dialogen. Dessa anbud skall innehålla alla de delar som krävs för att genomföra projektet. De upphandlande organen utvärderar anbuden med hjälp av tilldelningskriterier som upprättats i förväg. Den anbudsgivare som lämnat det ekonomiskt fördelaktigaste anbudet kan uppmanas att förtydliga vissa punkter i sitt anbud eller bekräfta de åtaganden som ingår i detta, på villkor att detta inte får till följd att betydande delar i anbudet eller i anbudsinfordran ändras, att konkurrensen snedvrids eller att det medför diskriminering.”

”Den konkurrenspräglade dialogen kan användas i de fall då det upphandlande organet inte objektivt kan avgöra vilka tekniska hjälpmedel som kan motsvara dess behov och mål, såväl som i de fall då det upphandlande organet inte objektivt kan upprätta den rättsliga eller ekonomiska uppläggningsen av ett projekt.”¹⁶

Regeringen framhåller i sitt svar till Kommissionen att ”[n]är föremålet för upphandlingen är av särskilt komplicerad natur skulle den nya möjligheten till s.k. konkurrenspräglad dialog kunna vara lämpad för ingående av partnerskap”.¹⁷ Men ifråga om ”normala” bygg- och tjänsteupphandlingar menar regeringen att den konkurrenspräglade dialogen, så som den föreslås, inte är tillräckligt flexibel.

Den s.k. Upphandlingsutredningen (Fi 2004:04) har fått i uppdrag att föreslå hur EG-direktivet om konkurrenspräglad dialog skulle kunna arbetas in i svensk lagstiftning. Utredningen ska lämna sitt förslag i januari 2006. Innan ett sådant förslag föreligger är det svårt att bedöma vad den konkurrenspräglade dialogen kan innebära, men ur en lekmanasynvinkel förefaller detta nya instrument underlätta möjligheterna till offentlig-privat samverkan.

Avtalsformer

Som tidigare nämnts så finns det en lång rad avtalstyper vid partnerskap. Några av de vanligaste (hämtade från en kanadensisk PPP-portal) listas nedan¹⁸:

- **Operation & Maintenance Contract (O & M):** En privat operatör driver enligt kontrakt en offentligt ägd anläggning för en viss tid. Anläggningen förblir hela tiden i offentlig ägo.
- **Design-Build-Finance-Operate (DBFO):** Den privata parten designar, finansierar och konstruerar en ny anläggning och driver den under ett

¹⁶ ”Grönbok om offentligt-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner”, Bryssel 30.4.2004. KOM(2004) 327 slutlig.

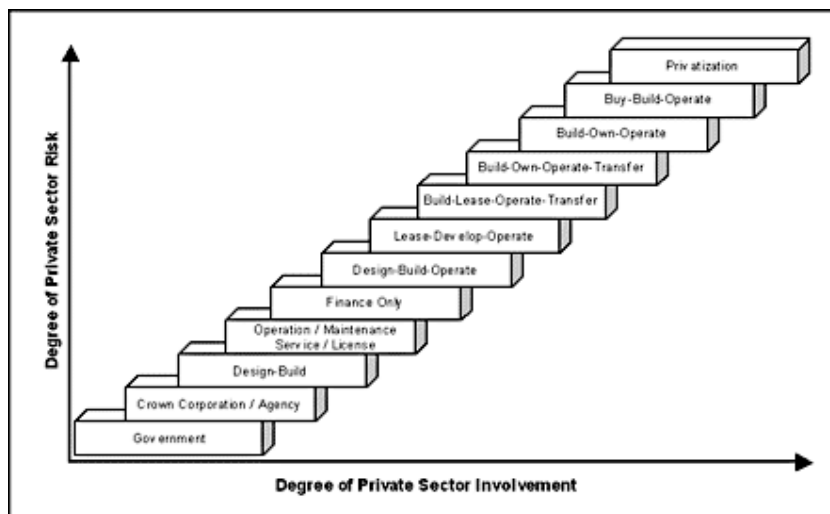
¹⁷ Den svenska regeringens synpunkter, Fi2004/2588

¹⁸ http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp

långtidskontrakt. Vid periodens utgång överlämnas anläggningen till den offentliga parten.

- **Build-Own-Operate-Transfer (BOOT):** Den privata parten får rätt att finansiera, konstruera, bygga och driva en anläggning (och ta ut avgifter) under en viss period. Därefter övergår anläggningen till den offentliga parten.
- **Buy-Build-Operate (BBO):** Överföring av en offentlig tillgång till en privat eller halvprivat aktör som enligt kontrakt förbinder sig att driva och hålla anläggningen i gott skick under en viss tidsperiod. Den offentliga kontrollen utövas via kontraktet som upprättas vid överlämnandet av tillgången.
- **Operation License:** En privat operatör får licens eller rätt att driva en offentlig tjänst, vanligen för en viss tid. Denna modell uppges ofta användas inom IT-projekt.

Inom ramen för det som kan betecknas som någon form av partnerskap finns en variation från en helt offentligt ägd och driven tjänst till ren privatisering av tjänsten. Mellan dessa ytterligheter kan olika former av partnerskap finnas. Figuren nedan försöker lägga in olika avtalstyper på en skala mot allt större privat engagemang och större privat risktagande.



De flesta av dessa avtalstyper reglerar byggande och drift av fysiska anläggningar av något slag. OPP tycks också vara vanligast inom bygg- och anläggningssektorn¹⁹. De flesta avtalstyperna är inte utformade för partnerskap runt tjänster. Eftersom de värdeskapande elementen i en tjänst skiljer sig från en vara eller produkt, kan dessa modeller för partnerskap också behöva se annorlunda ut. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 3.

¹⁹ Se t.ex. Sveriges kommuner och landstings skrift "Kraft genom samverkan" där majoriteten av exemplen utgörs av byggprojekt.

2.3 Lagstiftningen som hinder för OPP²⁰

Det finns en hel del juridiska hinder att övervinna för den kommun som vill samverka med en privat partner. Samverkan kan, enligt EG-kommissionen, var av två sorter, dels avtal och dels institutionella former av samverkan (t.ex. gemensamt bolag, stiftelse, Kooperation). Kommunerna måste följa det grundläggande regelverket som följer av kommunallagen, dvs. lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och den kommunala kompetensen.

Lokaliseringsprincipen innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eget område eller dess invånare för att den skall anses vara laglig. Principen är emellertid försedd med viktiga modifikationer, som har samband med befolkningens rörelse och med ofullkomligheter i kommunalindelningen. Det är alltså inget som hindrar att en kommun engagerar sig i anordningar som närmast används av andra än de egna kommunmedlemmarna. Exempel på detta kan vara hotell i tätorter, markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv, förenings- och mötesverksamhet, eldistribution under förutsättning att dessa anordningar behövs för den egna kommunen. En kommun har ansetts kunna ingå tillsammans med andra kommuner och landsting som medlem i en ekonomisk förening som ägde ett kreditaktiebolag, vars huvuduppgift var att förmedla krediter till föreningens medlemmar och mot kommunal borgen – även vissa andra kommunägda rättssubjekt.

Likställighetsprincipen innebär att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medborgare. Det krävs dessutom för principens tillämplighet att kommunen eller landstinget träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap, antingen genom att tillhandahålla dem prestationer av olika slag eller genom att ta ut ekonomiska bidrag av dem. Likställighetsprincipen gäller därför inte när en kommun anställer personal, upphandlar varor och tjänster, köper eller säljer fastigheter etc. Innebörden av likställighetsprincipens krav på en objektiv och rättvis likabehandling av kommunmedlemmarna kan vara olika inom olika verksamhetsområden. I fråga om bidrag till föreningslivet har likställighetsprincipen inte ansetts hindra att hela det tillgängliga anslaget för ett visst ändamål utgått till en enda organisation, med uteslutande av andra organisationer på samma verksamhetsområde som också sökt bidrag. En förutsättning för att ett sådant bidragsbeslut inte skulle strida mot likställighetsprincipen har emellertid varit att den verksamhet som fått bidraget stått öppen för alla intresserade på lika villkor, oavsett om de varit medlemmar eller ej.

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommunen och landstingen bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Från självkostnadsprincipen råder vissa undantag. Principen gäller inte beträffande en kommun eller ett landstings medelförvaltning. Den är inte heller tillämplig i fråga om annan förvaltning av kommunens egendom. Självkostnadsprincipen omfattar även

²⁰ Följande avsnitt är skrivet av Ellen Heldahl, Juridiska enheten vid Sveriges kommuner och landsting

konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet (el-, gas- och elnätsbolag får generera vinst). Ett exempel där konkurrensaspekten har motiverat en särskild regel om grunderna för avgiftsuttag är lagen (1986:7539) om kommunal tjänsteexport, där det föreskrivs att kommuner och landsting ska ta ut ersättning för sina tjänster på affärsmässiga grunder. Samma krav på affärsmässighet gäller för de kommunala trafikaktiebolag som bedriver uppdragsverksamhet åt andra kommuner på försök.

Därutöver så begränsas kommuner och landsting genom den kommunala kompetensen. Detta innebär att kommunen inte kan bedriva vilken verksamhet som helst utan den skall ha stöd i lag och vara till nytta för medborgarna.

Kommuner och landsting kan samverka i stor utsträckning inom både de frivilliga och obligatoriska områdena. Samverkan sker antingen i formella eller i informella former. Den enklaste formen av samverkan är när två eller flera kommuner eller landsting samordnar sitt beslutsfattande genom att fatta likalydande beslut. Därutöver kan kommuner och landsting skriva formella samarbetsavtal, bilda gemensamt bolag eller kommunalförbund samt bilda gemensam nämnd.

Däremot regleras inte samverkan mellan det privata och det kommunala närmare än vad som angivits enligt ovan nämnda principer. I praktiken innebär detta att det inte är särskilt vanligt med partnerskap mellan de privata och det offentliga. Om en kommun vill ingå ett avtal med en privat part så måste kommunen sannolikt upphandla sin partner om det finns någon ekonomisk transaktion mellan kommunen och den privata partnern. Alternativet är att bjuda in flera tänkbara partner att lämna någon form av offert, i enlighet med likställighetsprincipen. Genom upphandlingsreglerna så är det inte säkert att kommunen får den partner man önskar, eftersom detta beror på så många fler faktorer än bara "bästa pris" eller "ekonomiskt mest fördelaktig". Att bilda bolag med en privat partner kan förefalla vara än mindre attraktivt. De varor eller tjänster som kommunen köper från det gemensamma bolaget måste upphandlas, dvs. det är inte säkert att de får leverera något till kommunen om de inte vinner upphandlingen. Bolaget får inte bedrivas i vinstsyfte om det inte finns lagligt stöd, vilket torde vara primära syftet för det privata bolaget. Bolaget kan heller inte agera utanför den kommunala kompetensen eller det geografiska området. Även om kommunen är minoritetsägare i bolaget så skall ändå reglerna i kommunallagen 3:17-18 respekteras i rimlig omfattning, dvs. fullmäktige skall fastställa det kommunala ändamålet, utse styrelseledamöter, se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet fattas.

Med andra ord finns det många hinder som ska överkommas innan en privat partner kan ingå ett partnerskap med det offentliga. I praktiken är det inte särskilt ofta som det blir riktigt intressant, det måste gagna båda parter och dessutom vara lagligt.

2.4 Juridiska utmaningar för OPP

Som framgår av de tidigare avsnitten finns det en rad juridiska hinder att övervinna vid bildandet av ett partnerskap. Vid samtal med företag och kommunala företrädare tycks värderingen av hindren vara något olika. Företagen lyfter framför allt fram LOU

som en svårighet och vissa kommunala företrädare instämmer. Vid förfrågningar som gjorts inom ramen för denna utredning svarar ett antal större konsultföretag och leverantörer att de inte deltar i OPP eftersom LOU hindrar detta. Vissa bedömer att risken är överhängande för överklaganden från andra företag vilket skulle kunna leda till kostsamma juridiska processer. Oavsett om deras tolkningar och bedömningar är riktiga eller ej, så utgör denna föreställning givetvis ett kraftfullt hinder för tillblivelsen av OPP.

Sveriges kommuner och landsting däremot, lyfter snarare fram de begränsningar som kommunallagen skapar. I den utsträckning denna bedömning är riktigt så kommer ett eventuellt införande av ”konkurrenspräglad dialog” knappast att öka möjligheterna för kommunerna att gå in i OPP. Statliga myndigheter skulle däremot sannolikt gynnas av detta nya förfarande.

Som kommer att framgå av kapitel 3 och 4, påverkar projektets innehåll partnerskapets utformning. Partnerskap runt bygg- och anläggningsprojekt tycks enklare kunna rymmas inom de juridiska ramarna än mer komplexa projekt som utveckling av e-tjänster. Skälen till det är flera. Den snabba tekniska utvecklingen som försvårar långsiktiga avtal är ett skäl, det faktum att IT-projekt är svårare att precisera i tid och kostnader är ett annat. IT-projekt innebär ofta omfattande förändringar av myndighetens verksamhet vilket kan göra ansvarsförhållanden oklara m.m.

I regeringens svar till Kommissionen framhålls ett antal aspekter som försvårar partnerskapslösningar, men som inte har med själva upphandlingen att göra.²¹ Det gäller t.ex. att möjligheterna behöver öka för en privat part som tagit på sig en ekonomisk risk att förändra ingångna avtal behöver öka om de ekonomiska kalkylerna visar sig ohållbara av något skäl. Risken är annars att privata aktörer hellre avstår från att gå in i sådana samarbeten. Vidare framhålls svårigheterna att upprätta förfrågningsunderlag som den långa kontraktperiod som avses, samtidigt som kraven på transparens, öppenhet och förutsebarhet efterlevs.

Man kan mot denna bakgrund återknyta till regeringens sammanfattande slutsats till Kommissionen, att det finns behov av ett tydligare regelverk kring partnerskap för att underlätta skapandet av samarbeten.

3. Tjänster och e-tjänster

Traditionellt sett har partnerskap bildats runt bygg- och anläggningsprojekt. En viktig fråga som behöver belysas ytterligare är vad som skiljer utvecklingen av tjänster, speciellt då e-tjänster, från utvecklingen av produkter och om partnerskap kan vara en fungerande modell för att stimulera framväxten av nya e-tjänster.

För att kunna svara på vad som karakteriserar en e-tjänst bör man först fundera på vad som är en tjänst och vad ”e-et” står för. På Delegationens hemsida beskrivs e-tjänster på följande sätt²²:

²¹ Den svenska regeringens synpunkter, Fi2004/2588

²² <http://www.24sju.se>

”Med e-tjänster avses tjänster som tagits fram och levereras med elektronisk kommunikation. Denna kan ske via olika kommunikationsplattformar såsom mobiltelefon, digital-TV och dator, eller via avancerad telefoniservice.”

Men vad är då en tjänst? Bakom denna fråga döljer sig ett helt forskningsområde som det inte finns anledning att fördjupa sig i här. Följande definition är tämligen heltäckande:

”En tjänst är en aktivitet eller en serie av aktiviteter av mer eller mindre immateriell karaktär som vanligtvis, men inte alltid, sker i samverkan mellan kund och tjänsteleverantör och/eller fysiska varor och resurser och/eller leveranssystem, för att bidra till en lösning på en eller flera kunders problem.”²³

24-timmarsdelegationen ger ett antal exempel på vad som kan menas med tjänster inom offentlig verksamhet:

- engångstjänster
- lågfrekventa och kortvariga tjänster, som att starta eget företag eller ansöka om yrkestrafiktillstånd;
- lågfrekventa och långvariga som sjukförsäkring, studiestöd eller sjukvård;
- högfrekventa och kortvariga som individuella handlingsplaner inom arbetsförmedlingen eller föräldraförsäkring;
- högfrekventa och långvariga som barnomsorg, äldreomsorg och skola.

Nettelblatt och Renström, som tagit fram definitionen ovan, skriver vidare att en tjänst med andra ord är en aktivitet som ska bidra med en lösning på kundens eller medborgarens problem och som uppstår vid interaktion mellan kund/medborgare och tjänsteleverantör. En tjänst kan även vara en kombination med fysiska varor och resurser.

Ett annat sätt att beskriva en tjänst är genom fyra karaktärsdrag, vilka återkommer på många håll i tjänsteforskningen. En sammanfattning av tjänstens karaktärsdrag kan göras enligt följande.

- *Immaterialitet* – Tjänster är delvis abstrakta och immateriella.
- *Samproduktion* – Kunden är medproducent; tjänster produceras, levereras, och konsumeras ofta samtidigt, i så kallad samproduktion med kunden.
- *Heterogenitet* – Varje tjänst är, på grund av samproduktionen, till stor del unik i sin utformning vilket gör den svår att standardisera.
- *Inte lagringsbar* – Tjänster kan vanligen inte lagras eller sparas (på grund av samproduktionen).

²³ Hämtad ur Nettelblatt E & Renström M: ”Vad är Tjänstedesign? En jämförande studie av designmetodik och tjänstutveckling i teori och praktik”. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Magisteruppsats VT 2003.

En tjänst har alltså vissa specifika karaktärsdrag som skiljer den från en vara även om tjänsten som helhet kan innehålla en vara (exempelvis maten vid ett restaurangbesök). På grund av att många tjänster är en kombination mellan vara och tjänst så kallar en del företag sina tjänsteerbjudanden för produkter (jämför t.ex. resebolag som kallar sina resor för ”produkter”). Det går inte alltid att dra en explicit gräns mellan vad som är en tjänst och vad som är en produkt, men det går att dra en gräns mellan vad som är en tjänst och en vara.

Det finns många sätt att kategorisera och dela in tjänster. Nettelbladt och Renström delar in tjänster efter en skala från helt *standardiserade tjänster* till fullt *individuellt anpassade* tjänster. Standardiserade tjänster innebär tjänster som erbjuds kunden som färdiga koncept och lösningar, exempelvis en reguljär flygresa. Individuellt anpassade tjänster innebär tjänster som utformas i samspel med kunden, exempelvis ett för kunden specialanpassat PR-event.

En annan, men likartad, definition kan hämtas från en avhandling av Per Norling, som behandlar tjänstekonstruktion.²⁴ Norling menar att utvecklingen av en tjänst bör ta sin utgångspunkt i tjänstens och tjänsteproducentens speciella logik:

1. att tjänsten finns som en kedja av händelser inom företaget (företagen);
2. att kunden ofta fungerar som ”medarbetare” i olika händelsemoment (gäller inte alltid, t.ex. inte för städtjänster) och att kunden därför regelmässigt behöver återkommande utbildningsinsatser för att klara hanteringen av tjänsteprocessen;
3. att tjänsten ofta är abstrakt, att den är ett ömsesidigt informationsöverlämnande;
4. att frontpersonalens beteende och engagemang ofta är helt avgörande när kunden bedömer tjänsten;
5. att kunden värderar tjänsten som en helhet; utvecklingsarbetet måste därför ibland tänjas ut till led före och efter det egna företaget.

Dessa definitioner utgår från ”vanliga” tjänster. Det är inte självklart att definitionerna är tillämpliga för elektroniskt uppbyggda och förmedlade tjänster. En enkel jämförelse med Norlings punkter visar dock att det mesta av resonemangen är tillämpliga även på e-tjänster:

1. händelsekedjan försöker man standardisera så mycket som möjligt för att därmed kunna automatisera tjänsten (standardiserad tjänst)
2. samma som ovan – kunden/medborgaren fungerar som ”medarbetare” vanligen genom att tillföra information eller göra val via sin dator eller telefon;
3. samma som ovan
4. frontpersonalen ersätts vid e-tjänster av hemsida eller liknande
5. samma som ovan – kunden/medborgaren bedömer t.ex. inte bara det grafiska gränssnittet utan också stor del av den process som man får hjälp med.

Det tycks alltså vara så att de villkor som präglar tjänsteproduktion i allmänhet också är framträdande vid framställningen av offentliga e-tjänster. 24-timmarsdelegationen framhåller också att för att offentliga e-tjänster ska medföra förbättrad

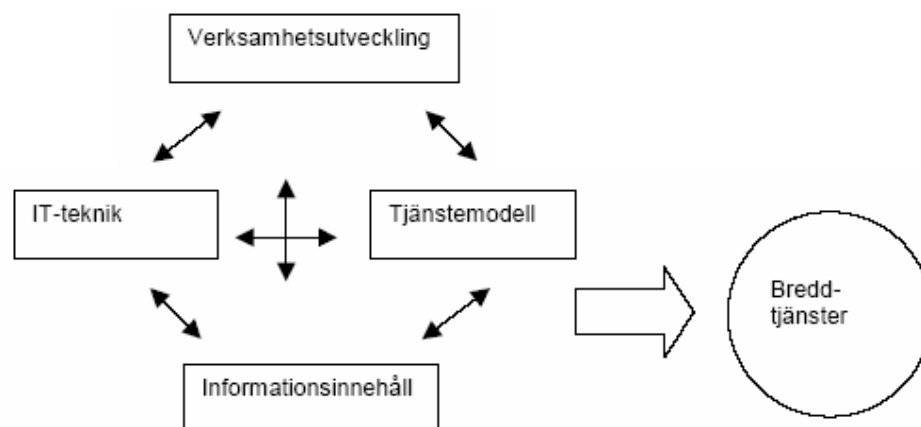
²⁴ Norling P: ”Tjänstekonstruktion”. Högskolan i Karlstad 1993

medborgarservice och effektivare internadministrativa lösningar, så måste de interna processerna och den interna organisationen – back office – anpassas till de nya sätten att tillhandahålla service. Det innebär att utvecklingen av e-tjänsterna går djupt in i myndigheters och kommuners verksamhet. Att arbeta med verksamhetsutveckling blir därför en del i införandet av e-tjänster.

3.1 Utveckling av e-tjänster

Inom ramen för IT-kommissionens arbete togs det fram en rapport med några fallstudier av hur ”breddtjänster” utvecklas och drivs.²⁵ Med breddtjänster avsåg IT-kommissionen elektroniska tjänster som hämtar information från många håll, som når många och som används för många ändamål.

En av slutsatserna i studien är att ”breddtjänster är samverkan, mellan en rad aktörer och kompetenser”. Författarna menar att samverkan både inom den egna organisationen och mellan flera organisationer är ett centralt element i en breddtjänst. Detta ställer stora krav på den process som formas för utveckling och drift av tjänsten, det som brukar kallas tjänstens ”affärsmodell”. Här finns frågor som fördelning av nytta och vinster samt arbetsfördelning och kostnadsfördelning. Författarna noterar att de fallstudier som rapporten bygger på pekar mot att ”detta mer har karaktären av ett kontinuerligt arbete där aktörerna återkommande utvecklar och reviderar affärsmodellen” än en engångsföreteelse. En viktig del i detta arbete är att skapa en gemensam bild av tjänsten. Ytterligare en aspekt som framhålls är behovet att försäkra sig om att kunna hantera de komplexa kompetensbehov som arbetet med breddtjänster för med sig. Slutligen betonas ett antal externa faktorer som behovet av standarder eller ”mjuk infrastruktur” att bygga tjänsterna på, att denna typ av tjänster i hög grad är kopplade till verksamhetsutveckling i organisationen och att teknikleverantören därför vanligen behöver bli djupare engagerad än bara som systemleverantör. Författarna avslutar sitt resonemang med att lägga fram en modifierad version av IT-kommissionens modell för utveckling och drift av breddtjänster.



²⁵ Johannesson C, Kempinsky P: “Bakom skärmen – Hur elektroniska breddtjänster kommer till” april 2003.

Slutsats

Den slutsats man kan dra av dessa resonemang är att även om det finns många likheter mellan ”vanliga” tjänster och elektroniska tjänster, så finns det också en rad skillnader framför allt vad gäller utvecklingen av e-tjänster. Det gäller t.ex. att e-tjänster tycks ställa mer komplexa kompetenskrav och högre krav på både intern och extern samordning.

Det som också framkommer i kapitel 3 är att eftersom villkoren för att producera en vara eller tjänst rimligen påverkar hur ett samarbete eller partnerskap lämpligast utformas, så innebär detta samtidigt att villkoren för att skapa partnerskap runt en e-tjänst sannolikt skiljer sig en del från de mer traditionella formerna av partnerskap runt vägbyggen eller liknande. Här finns också erfarenheter att ta del av från andra länder med längre och bredare erfarenhet av OPP runt IT-projekt. Dessa redovisas i följande kapitel.

4. OPP inom IT-sektorn – internationella erfarenheter

I den tidigare refererade nordirländska rapporten har man utifrån en genomgång av andra länders erfarenheter listat ett antal faktorer som bidrar till framgångsrika partnerskap.²⁶ Den nordirländska arbetsgruppen resonerar om möjligheterna att upprätta partnerskap inom IT-sektorn och lyfter fram erfarenheter framför allt från Storbritannien som tyder på att partnerskap inom den tekniska hårdvarusidan fungerat bra, men att ett antal högprofilprojekt inom mjukvarusidan misslyckats. Arbetsgruppen menar att misslyckandena beror på att IT-projekt skiljer sig i ett antal viktiga avseenden från andra OPP-kontrakt. I följande tabell har dessa slutsatser ställts mot varandra för att underlätta en jämförelse.

A. Framgångsfaktorer för OPP	B. Kännetecken för IT-projekt
A 1. Projektet har klara avgränsningar och mätbara resultat så att det tydligt framgår vad som är den privata respektive den offentliga sektorns ansvar.	B 1. Det finns avsevärda svårigheter i att avgränsa och bedöma omfattningen av IT-projekt, speciellt om det handlar om att omstrukturera en offentlig aktörs verksamhetsprocess. B 2. Eftersom IT-projekt alltid påverkar och påverkas av grundläggande verksamhetsprocesser, är det mycket mera sannolikt att villkoren för den offentliga aktörens verksamhet förändras under kontraktperioden.
A 2. Det ska finnas utrymme för innovation och nytänkande inom ramen för samarbetet vilket ger tjänsteleverantören möjligheter att undvika	

²⁶ “Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland”

risker och komma med nya idéer till hur tjänsten erbjuds.	
A 3. Projektet har ett betydande inslag av drift och underhåll vilket uppmuntrar den privata aktören att ta ett långsiktigt ansvar och ha ett helhetsperspektiv på tjänstens utformning och drift.	
A 4. Det finns möjlighet för tjänsteleverantören hitta alternativa användningsområden för ”tillgången”.	B 3. IT-projekt är vanligen unika och lösningarna är sällan överförbara från ett projekt till ett annat. Det har därför inte gått att nå den standardiseringsnivå och de stordriftsfördelar som man vanligen gör i infrastruktur- och byggprojekt.
A 5. Tjänsteleverantören har möjlighet att effektivt uppskatta och hantera de risker som är överförda till dem enligt avtalet.	B 4. IT-projekt innehåller betydligt högre utvecklingsrisker och risker för att bli frånsprungna av utvecklingen, än projekt inom infrastruktur och byggsektorn. Till exempel har ett halvfärdigt utvecklat IT-system betydligt lägre värde än en skola eller ett sjukhus som är till hälften färdigbyggt. Till följd av detta är finansiella institutioner (banker) mindre benägna att ta risker innan systemen redan har visat sig framgångsrika.
A 6. Projektet innebär avsevärda kapitalinvesteringar. OPP-kontrakt är komplexa långsiktiga arrangemang och de kan finnas avsevärda kostnader kopplade till att upprätta själva partnerskapet. Detta tenderar att göra kostsamma projekt lämpade för partnerskap.	B 5. Aktörer finansierar ofta IT-projekt med interna resurser för att ha full möjlighet att dra tillbaka hela finansieringen. Detta innebär att projekten ofta saknar den noggranna riskanalys och omsorgsfulla granskning som vanligen görs av utanförstående finansiärer. B 6. Upphandlingsprocessen för IT-projekt är särskilt dyra och tidskrävande och mer valuta för pengarna skulle kunna nås genom ökad standardisering och strömlinjeformning av upphandlingsprocesserna.
A 7. Det finns ett tydligt intresse för den privata sektorn.	
A 8. Den offentliga aktören är engagerad för partnerskapet och förmår att hantera de känsliga frågor som kan vara förknippade med projektet.	

Ytterligare erfarenheter av OPP inom IT-sektorn finns att hämta från Storbritannien. Finansdepartementet genomförde en genomlysning av en stor mängd partnerskap under 2003. Resultatet visar tydligt i vilka avseenden som IT-projekt skiljer sig från andra partnerskapsprojekt, vanligen inom bygg- och anläggningssektorn.²⁷ Storbritannien – främst England – arbetar med en form av OPP som kallas Privat Finance Initiative (PFI), där den privata finansieringen av projekt är ett centralt element. I rapporten konstateras att IT-projekten lämpar sig dåligt som just PFI-projekt av en rad skäl:

- den snabba förändringstakten i IT-sektorn gör det svårt för den offentliga sektorn att i långtidskontrakt tydligt definiera vilka mål projektet ska uppnå. Kontraktstiderna är vanligen betydligt kortare inom IT-sektorn, ungefär 10 år medan övriga sektorer har kontraktstider på mellan 15-30 år. Livstiden för IT-projekt är vanligen ännu kortare än kontraktperioden vilket innebär att utrustning mm måste uppdateras eller bytas ut under kontraktperioden;
- IT-systemen är vanligen så integrerade med myndighetens centrala verksamheter att det är svårt att göra gränsdragningar för projektet och tydliggöra riskfördelning och ansvarsförhållanden;
- En konsekvens av IT-projektens komplicerade struktur är att det varit mycket svårt att byta ut ett IT-företag som underpresterat, utan att detta medfört stora kostnader för den offentliga parten. Det försämrar den offentliga partens förhandlingsposition mot företaget om man inte kommer överens.
- Avsaknaden av tredjepartsfinansiärer (t.ex. banker) för IT-projekt gör att ett centralt element i PFI-modellen saknas. Det innebär att en extern granskningsfunktion som kan avslöja överoptimistiska kalkyler och liknande faller bort. Det hindrar också en effektiv riskfördelning inom projektet och innebär att det är IT-företaget som självt får stå för investeringen. Det medför i sin tur att små och medelstora IT-företag vanligen förhindras att delta eftersom deras ekonomiska kapacitet är begränsad, vilket minskar konkurrensen inom sektorn;
- IT-projekt kännetecknas av att den initiala investeringskostnaden är betydligt mindre än de långsiktiga driftskostnaderna. Man beräknar att IT-projektens tillgångar ofta är mindre än en tredjedel av hela projektets värde, medan andelen i andra former av PFI-projekt (t.ex. byggprojekt) vanligen är betydligt högre.

Dessa svårigheter innebär dock inte att samtliga IT-projekt misslyckats. Tvärt om framhålls det i rapporten att de IT-projekt som drivits i partnerskapsform genomgående lyckas bättre än andra IT-projekt. Vidare redovisas synpunkter från 16 offentliga IT-projekt som drivits i PFI-form. Tre fjärdedelar av dessa projekt anses uppfylla eller överskrida de förväntningar som fanns.

Det brittiska finansdepartementet skriver att man inledningsvis hade stora förhoppningar att PFI-modellen skulle bidra till att strama upp och förbättra upphandlingsproblemen inom IT-sektorn. Men istället konstateras att de IT-projekt som fungerat bäst är de som gått ifrån den strikta PFI-modellen och hittat andra

²⁷ ”PFI: Meeting the Investment Challenge”. HM Treasury July 2003.

former av partnerskap. Finansdepartementet drar konsekvenserna av dessa resultat. Man kommer att utarbeta riktlinjer för IT- upphandlingar som ska erbjuda det mått av flexibilitet som IT-projekt tycks behöva, ta hänsyn till behovet av riskfördelning i avsaknad av tredjepartsfinansiärer, hantera integrationsfrågorna, beröra frågan om när det är lämpligt för den offentliga sektorn att äga sina IT-system och när de lämpligen kan kontrakteras ut till privata aktörer mm.

Slutsats

De slutsatser vi drar av de anglosaxiska erfarenheterna är av två olika slag:

- den ena gäller genomförandet av IT-projekt i allmänhet där många av de redovisade svårigheterna att genomföra IT-projekt inom de planerade tids- och kostnadsramarna i offentlig sektor, stämmer ganska väl med svenska erfarenheter. I Sverige genomförde Riksrevisionsverket under 2002 en granskning av hur ett antal statliga hanterade sina IT-investeringar.²⁸ Man konstaterade brister i hur förändringar initieras, bereds och beslutas, att projekten inte förankras i olika verksamhetsprocesser i tillräcklig utsträckning för att man ska kunna utnyttja investeringen fullt ut. Vidare konstateras att kontrollen i själva genomförandet också brister. I det brittiska finansdepartementets utvärdering framhålls liknande svårigheter och man konstaterar att partnerskapsprojekt inom detta område ändå lyckats bättre än andra projekt;
- den andra slutsatsen är att partnerskapsformen måste anpassas till det projekt man samarbetar runt. De former för riskfördelning, finansiering, ledning och styrning som används inom bygg- och anläggningssektorn, tycks inte passa för IT-sektorn och måste därför modifieras. Detta gäller sannolikt också det sätt på vilket man tidigare i processen beräknar kostnader och vinster för olika parter. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 6.

5. Exempel på samarbete och OPP runt e-tjänster

I arbetet med denna rapport har det blivit tydligt att det inte är så vanligt med partnerskap inom IT-sektorn eller runt utvecklingen av e-tjänster. Detta kan ha en rad orsaker, alltifrån att själva företeelsen med partnerskap är dåligt känd av aktörerna inom denna sektor till att sektorn som sådan av olika skäl är mindre lämplig för partnerskapsavtal. Det är dock tydligt även från de anglosaxiska länderna, där OPP-lösningar är betydligt vanligare och mer kända, att exemplen från IT-sektorn är relativt få. En förfrågan till The Canadian Council for Public-Private Partnerships²⁹, en medlemsdriven organisation med uppgift att informera om och främja tillkomsten av offentligt-privata partnerskap i Kanada, visade att det inte finns många exempel på partnerskap inom IT-sektorn. Men det kanadensiska rådet kunde dock hänvisa till några exempel som kort redovisas nedan.

Trots flera utsagor om svårigheterna med partnerskap inom IT-sektorn har det varit möjligt att hitta ett antal svenska och utländska exempel på offentligt-privat samarbete

²⁸ "IT i verksamhetsutvecklingen – Bättre styrning av myndigheternas investeringar i IT-baserad verksamhetsutveckling." RRV 2002:30

²⁹ <http://pppcouncil.ca/>

kring utveckling av e-tjänster. I redovisningen har vi dock koncentrerat oss på exempel på samarbeten i en relativt bred mening och tonat ner kraven på att samarbetena ska uppfylla alla krav i en strikt definition av OPP.

Redovisningen av innehållet i respektive tjänst är relativt kortfattad. Istället koncentreras texten runt hur samarbetet är uppbyggt och vilka motiv och erfarenheter parterna har för samarbetet.

5.1 ACTION i Borås

Beskrivning av tjänsten

ACTION är en tjänst som använder telematik för att hjälpa äldre som vill bo kvar i sitt eget hem, men som behöver stöd av vårdpersonal och anhöriga. Tjänsten är ett komplement till hemtjänst och dagvård. Den skapar ökad tillgång till vård- och omsorgspersonal via bildtelefoni, men innebär också att äldre och deras närstående kan hålla sig bättre informerade via informations- och utbildningsprogram. Man menar att äldre, handikappade och deras anhöriga erbjuds att bibehålla självständighet, oberoende, livskvalitet med hjälp av anhörigstöd via informationsprogram och bildtelefoni. Den utrustning som behövs för tjänsten är en dator med kamera.

Bakgrund och motiv

ACTION började som ett EU-finansierat forskningsprojekt inom högskolan 1995-2000 och fortsatte sedan som ett svenskt projekt med Borås och Mark samt Västra Götalandsregionen med ekonomiskt stöd av Socialdepartementet. Borås kommun var mycket nöjd med projektet som visat sig både kunna ge kvalitet och kostnadsbesparingar. Man hade därför fattat beslut om att fortsätta samarbetet med högskolan när Action Caring AB tillsammans med TeliaSonera föreslog en affärsuppbyggnad istället. För närvarande har ett 20-tal familjer inom Borås denna tjänst.

Affärsmodell

Med hjälp av högskolan kommersialiserades tjänsten och man bildade ett bolag runt upphovsrätten till idén som till största delen ägs av forskarna i gruppen och till en viss del av högskolans holdingbolag. Vidare har ett marknadsförings- och försäljningsbolag bildats, kallat Action Caring AB. Detta ägs till 50 % av forskningsbolaget och till 50 % av högskolans holdingbolag. Borås och Marks kommuner samt regionen Västra Götaland har inbjudits som delägare i Action Caring AB men ännu inte fattat beslut i frågan. Själva affärsidén bygger på beräkningar som säger att varje månad en äldre person kan bo kvar hemma istället för på ett äldreboende, innebär en besparing som motsvarar kostnaden för tjänsten under ett helt år. Man beräknar kostnaden för tjänsten till ca 50 000 kr per år, medan en kommuns nettovinst i form av besparingar beräknas till ungefär det dubbla.

Action Caring AB har slutit ett samarbetsavtal med TeliaSonera. Gemensamt erbjuder man kommuner ett paket där TeliaSonera står för hårdvaran, säkerhetssystem, fakturering mm och Action Caring AB står för innehållet i tjänsten, mjukvaran, forskning och utveckling samt hjälp till kommunerna att implementera tjänsten. Borås och Marks egna insatser var omfattande under projektstadiet eller uppbyggnadsskedet,

medan man just nu har en kommersiell relation till TeliaSonera och Action Caring AB, även när man medverkar i försäljningsaktiviteter gentemot andra kommuner.

Avtalet mellan Borås och Action Caring AB samt TeliaSonera löpte ursprungligen på två år, från 2003. Det har förlängts med ett år eftersom inledningen försenades p.g.a. av tekniska problem vilket i sin tur innebär att det vore för tidigt att utvärdera projektet redan hösten 2005.

Tjänsten erbjuds också andra kommuner och finns redan idag som pilotverksamhet i Malmö och Nötterøy i Norge.

Erfarenheter

- Det är viktigt med löpande kontakter och goda relationer mellan parterna för att kunna lösa oförutsedda frågor och problem som uppstår under avtalstiden. Borås kommun menar att det inte var möjligt att entydigt definiera ansvarsförhållandena mellan parterna under innevarande avtalsperiod. Vissa praktiska frågor har man behövt lösa ändå under avtalets löptid. Då spelar ömsesidigt förtroende och goda relationer stor roll.
- I detta fall utgjorde LOU inget problem eftersom varje stadsdel i Borås kommun är en egen upphandlingsenhet och värdet av de upphandlade enheterna når inte upp till två basbelopp i någon av stadsdelarna.
- Vid försäljning gentemot andra kommuner framhålls att tjänsten är unik och att man därför kan genomföra upphandlingen som en direktupphandling.

Avslutande iakttagelser

Action uppfyller för närvarande inte de formella kraven på ett partnerskap, men tjänsten hade aldrig växt fram utan det förtroendefulla samarbete som tycks råda mellan parterna och de långsiktiga insatser som både kommunerna och TeliaSonera gjort.

5.2 minpension.se

Beskrivning av tjänsten

Minpension.se är en portal som med hjälp av uppgifter från olika pensionsgivare gör en prognos över en persons ålderspension. Syftet är att i den första versionen ge en samlad bild av den allmänna pensionen samt kollektivavtalad tjänstepension. På sikt kommer minpension.se att kompletteras med övrig tjänstepension och privat sparande. Under de kommande åren kommer fler bolag att ansluta sig vilket ger en mer komplett bild.

Bakgrund

1999 skickades det första så kallade orangea kuvertet ut till en stor del av Sveriges hushåll med en prognos om den kommande pensionen. Efter de första utskicken av kuverten tog dåvarande familjeministern initiativ till att ge en mer samlad bild av pensionen, och började föra diskussioner med försäkringsbranschen. För att ge en mer rättvisande bild behövdes mer underlag från fler håll.

Efter några år började man hitta formerna för hur det skulle göras. Då åtog sig Riksförsäkringsverket att utveckla ett system som skulle kunna hantera det hela. Från försäkringsbranschens sida skulle man vara med och starta ett bolag och lämna uppgifter till det här bolaget. Minpension bildades i ett unikt samarbete mellan staten och försäkringsbranschen.

Affärsmodell

Minpension.se är alltså ett samarbete mellan staten och pensionsbolagen. Tjänsten administreras av ett dotterbolag till Sveriges Försäkringsförbund, som är försäkringsbolagens branschorganisation i Sverige. Staten betalade hela utvecklingskostnaden för själva portalen, medan de anslutna pensionsgivarna har tagit den utveckling som krävs för att tillhandahålla uppgifterna.

Driften av bolaget finansieras till hälften av staten och till hälften av försäkringsbranschen. Detta speglas också i bolagets styrelse som har hälften av sina ledamöter utsedda av staten och hälften från försäkringsförbundet. För de anslutna försäkringsbolagen fördelas deras kostnad efter deras andel av de totala premierna.

I Sverige finns ungefär 30 stycken större pensionsbolag men det finns totalt 2 000 pensionsgivare. I nuläget är AMF pension, Alecta, Försäkringskassan, Handelsbanken, KPA, SPV, PPM, Länsförsäkringar, Skandia och Robur anslutna till tjänsten.

Erfarenheter

Från början fanns det en rädsla, både politiskt och affärsmässigt, för att engagera sig i projektet. Vid några tillfällen har hot om lagstiftning tagits till för att öka samarbetsviljan hos berörda livbolag. Efterhand som projektet drivits har rädslan minskat. En av de större utmaningarna har varit att få fram en bra identifieringsmöjlighet. Ett universellt medborgarcertifikat skulle ha underlättat betydligt.

Några andra viktiga erfarenheter listas här:

- **Begreppsförvirring** – samma term betyder ofta olika saker i olika organisationer. Detta skapar förvirring och leder ibland också till konflikter. Det är viktigt att identifiera och lösa sådana problem tidigt.
- **Starka beroenden** skapar svårigheter. Dessa bör tidigt identifieras och hanteras.
- Det är viktigt med **diplomati** när många parter är inblandade
- **Attityderna** – dessa kan orsaka problem och måste hanteras under hela projektet.
- Ofta har man en **gemensam vision medan affärsmålen är helt olika**. Det är viktigt med öppenhet och ärlighet.
- Det är viktigt att följa en **strikt och tydlig process**.
- Det underlättar om det finns **enkla verktyg** för att dela information och styra projektet.

Avslutande iakttagelser

Minpension.se uppfyller knappast en strikt definition för en OPP, men är ändå mycket intressant som ett exempel på ett lyckat samarbete mellan den offentliga och privata sektorn.

Det finns ett antal omständigheter som bör lyftas fram:

- Ingen av parterna hade ensam kunnat åstadkomma slutmålet utan samarbetet. Hela idén är att hela pensionen skall redovisas vilket kräver ett deltagande från åtminstone de större livbolagen.
- Drivkraften är snarare att skapa medborgarnytta än egna affärsmöjligheter.
- Under resans gång har det hotats om lagstiftning. Det är uppenbart att tveksamhet funnits hos flera av aktörerna. Tveksamheten har inte bara varit kostnadsdriven, utan rädsla för att sprida ”sin information” har spelat en stor roll.

Lösningen måste anses vara oerhört komplex – både organisatoriskt och tekniskt. Av den anledningen är det intressant att studera för att hitta metoder och verktyg för att lösa problem även i andra situationer.

5.3 Karlskrona kommun och Microsoft

Beskrivning av samarbetet

Det övergripande syftet med samarbetet är att med hjälp av ny teknik ta fram tjänster som förenklar livet för invånarna i Karlskrona. Med hjälp av Internet och mobil teknik ska invånarna kunna få kommunens tjänster utförda på tider som passar dem själva. Det kan vara allt från enkla tjänster som att boka en tid i en av kommunens idrottshallar till komplicerade tjänster som att klara av en hel bygglovsansökan på webben. Målet med tjänsterna är att göra den kommunala servicen snabbare och mer tillgänglig.

Bakgrund

Karlskrona kommun har en lång tradition av samarbete med näringslivet. På IT-sidan har man samarbetat med företag sedan 1997. Kommunen strävar efter att ligga i framkant när det gäller användande av ny teknik, och man vill behålla den ställning som ledande IT-kommun som man nu anser sig ha. Kommunalrådet i Karlskrona spelar en viktig roll både för denna profilering och samarbetet inom IT.

För att stimulera ett ökat samarbete har således ett avtal om ”24-timmarsmyndigheten i Karlskrona kommun” ingåtts mellan Microsoft och kommunen. Det bör kanske nämnas att kommunen har en IT-miljö som redan inkluderar flera av Microsofts produkter. Detta förenklar naturligtvis samarbetet betydligt.

Affärsmodell

Modellen inkluderar flera parter – dels kommunen och Microsoft (MS), men även Hewlett Packard (HP), som kommit in i ett senare skede, samt företag som levererar lösningar och applikationer.

De viktigaste motiven för de olika parterna är:

- **Kommunen:** genom ett nära samarbete med leverantören vill man säkerställa att man får största möjliga effekt av sina investeringar. Man får lösningar som på bästa sätt stöder kommunens verksamhet och som dessutom ger kommunen

en stark profil som framstående inom IT-området. I gengäld måste kommunen satsa en hel del tid på att ”utbilda” leverantören;

- **MS, HP och andra partners:** genom samarbetet får man möjlighet att leverera lösningar som stöder kommunens verksamhet. Detta ger profilering såsom en kunnig leverantör till kommunsektorn, referensfall och möjlighet att marknadsföra lyckade lösningar från Karlskrona hos andra kommuner. En tanke är att detta kan stödja försäljningen av plattformar, applikationer och lösningar runt om i landet. Samarbetet kräver i gengäld att en hel del tid satsas och detta engagemang går inte att ta betalt för fullt ut.

Parterna har undertecknat ett övergripande avtal som bland annat innehåller:

- Mål och avsiktsförklaringar;
- Överenskommelse om att en styrgrupp skall bildas, hur den skall vara sammansatt och hur den skall arbeta;
- En överenskommelse om att för varje delprojekt skriva ett separat avtal som innehåller parter, syfte och kommersiella villkor.

Samarbetet sker alltså på **två olika nivåer:**

1. dels en strategisk där man utbyter information och försöker förstå hur respektive part tänker;
2. dels arbetar man på en praktisk nivå där man utvecklar produkter eller tjänster.

På den övergripande nivån – i styrgruppen – identifieras behov och initieras projekt. För varje sådant delprojekt görs sedan ett separat avtal. Det är alltså i dessa delavtal som de kommersiella villkoren för de faktiska affärerna ställs upp. Det bör noteras att affärerna på den praktiska nivån inte skiljer så mycket från traditionella upphandlingar. Här finns få eller inga av de uppgörelser – t.ex. delning av risk – som kännetecknar rena OPP-lösningar.

Det kan således vara värt att notera att ingen av de två företag som agerar leverantör i några av delprojekten anser att affärsmodellen i Karlskrona skiljer sig från andra kommuner. Ingen kund är den andre lik, men det finns alltså inga principiella skillnader.

Erfarenheter

Entusiasmen hos företrädarna för aktörerna i Karlskronasamarbetet, är stor. Bland annat nämns en väl fungerande personkemi som ett viktigt inslag i bilden. Annat som förtjänar att lyftas fram är följande:

- Det krävs tålamod och tid för att få till ett samarbete av denna typ;
- Det är inte bara en dans på rosor – även i de mest harmoniska relationer måste man kunna hantera olika intressen och andra konflikter. I detta fall är en typisk fråga var gränsen går för hur mycket tid de privata aktörerna ska erbjuda utan kostnad;
- LOU är en knäckfråga – i delprojekten skulle det i vissa fall underlätta om man kunde få fortsätta i den samarbetsanda som råder i det strategiska samarbetet – kanske i form av rena OPP-lösningar – något som försvåras av LOU;

- Upphandling av e-tjänster är stora och mycket komplicerade procedurer, vilket gör det oerhört tidskrävande att genomföra upphandlingar av sådana tjänster enligt LOU;
- En förutsättning för att få bra e-tjänster är en förankring i hela den kommunala organisationen. Detta öppnar också för en bra dialog mellan leverantör och verksamhet vilket är nödvändigt för att lyckas;
- Även mjuka faktorer måste hanteras – t.ex. vad som händer om arbetstillfällen försvinner, eller hur man ska hantera orealistiska förväntningar på samarbetet i den kommunala organisationen;
- Öppenhet och generositet är viktigt. Detta sprider kunskap och ökar tilliten i processen.

En reflektion är att den typ av samarbete som Karlskrona representerar säkert inte passar i alla situationer. Det förefaller finnas en blandning av omständigheter som gör detta exempel så lyckat. Dit hör – som sagt – inte minst de inblandade personernas engagemang.

Avslutande iakttagelser

Samarbetet i Karlskrona är ett bra exempel på att privata och offentliga aktörer båda kan dra nytta av ett tätare och mer formaliserat samarbete, det som emellanåt kallas ”strategic partnering”. Det handlar om att ge och ta av sin tid och kompetens. I gengäld får man nya affärsmöjligheter respektive bättre anpassade lösningar.

Det viktigaste är att det finns en stark vilja från alla parter att samarbeta, ett öppet klimat och att man delar med sig av kunskaper. Något samarbete av OPP-typ enligt någon av de gängse definitionerna kan man ändå inte säga att det är. Men oavsett detta, så kan lärdom dras av andra som vill få ut mesta möjliga nytta av sina investeringar. (Avtalet mellan Karlskrona och Microsoft ligger som Bilaga 1 till denna rapport.)

5.4 Future Position X

Beskrivning av samarbetet

Samarbetet består i en klusterbildning av Triple Helix-modell i Gävleregionen, i syfte att skapa tillväxt genom forskning, utveckling och entreprenörskap inom Geografiska Informationssystem (GIS). Klustret, som går under namnet Future Position X (FPX) och som under 2004 instiftades som en förening, arbetar bland annat för att utveckla och skapa en ekonomiskt bärkraftig grund för e-tjänster runt fysisk planering, logistikutveckling, miljöanalys och positionering. Man räknar med att utveckla tjänster med GIS-data för inomhusbruk, inom offentlig sektor, industriell produktion och underhållning. Förutom Gävleborgs län, Gävle kommun och Högskolan i Gävle ingår även Lantmäteriverket samt en rad företag i klustret som t.ex. ESRI Sweden, Landfocus, GIS-Focus – Gruppen, Cartesia och WM-Data. Utöver dessa finns en lång rad ytterligare aktörer involverade i olika projekt- och referensgrupper.

Bakgrund och motiv

Genom Lantmäteriverkets lokalisering till Gävle under 1970-talet, tillsammans med utvecklingen av olika geomatikutbildningar på Högskolan i Gävle, kan regionen

numera uppvisa en unik kompetens inom GIS-området. Regionen anses även hävda sig väl i internationell konkurrens. Genom IT-utvecklingen har nya förutsättningar skapats för att genom tillämpad forskning utveckla tjänster med geografiska data som grund. Tidigare var GIS mest en experttillämpning men genom mobil teknik och användarvänligare programvaror ökar förutsättningarna att utveckla nya tjänster för bredare användargrupper med en avsevärd marknadspotential.

Affärsmodell

Affärsmodellen följer en klassiskt Triple Helix-modell där offentliga aktörer samverkar med akademien och privata aktörer. Finansieringen kommer dels från olika offentliga forskningsfinansierare och dels från de ingående parterna – främst i form av tid, engagemang och kunskap. Tanken är att genom samverkan från olika kompetenser och resurser både kunna utveckla nya tjänster och att kunna lotsa och stödja dessa till fungerande affärsidéer, vilket på sikt skapar tillväxt och sysselsättning i regionen. Ett av delprojekten inom klustrets verksamhet har som uttalat syfte att:

”hjälpa företag verksamma inom e-tjänsteutveckling att korta tiden från idé till lansering samt genom test och validering av affärsmodeller minska företags risker vid lansering av nya tjänster.”³⁰

Man avser att skapa en process som ska underlätta utvecklingen från idé till färdig e-tjänst. Första steget är en laboratorieliknande miljö där tjänster utvecklas, simuleras och testas. Näste steg är tester i verklig miljö. Det tredje steget handlar om att ”produktifiera” tjänsten – att göra den kommersiellt gångbar och det fjärde och sista steget är lansering av tjänsten.

Erfarenheter

Initialt har mycket arbete fått läggas på att stärka själva klustret. Arbetet har upplevts tidsödande på kort sikt men anses effektivt och viktigt i ett längre strategiskt perspektiv. I denna process anses det ha varit en stor förmån att ha en stark och kompetent projektorganisation.

Överarbete inte de formella samarbetsstrukturerna – framgången ligger i de dagliga samtalen inom klustrets olika kompetensdelar.

Avslutande iakttagelser

FPX är ett exempel på en typ av samarbeten som det tycks finnas flera av för närvarande. Ett liknande exempel kan hämtas från Stockholm där staden och länsstyrelsen startat ett projekt kallat ”Arena för digitala tjänster” med likartade mål, nämligen att skapa ett forum där privata och offentliga aktörer kan mötas och en miljö där nya och innovativa e-tjänster stimuleras.

³⁰ Future Position X: ”Projektplan. Utveckling av verktyg och metoder för affärsmodeller i interaktiva E-tjänster”

5.5 eID – OPP eller samverkan?

Beskrivning av tjänsten

BankID är en bankgemensam tjänst för elektronisk identifiering och underskrift på Internet. Bankernas ID-tjänst utvecklas för privatpersoner, företag, myndigheter och organisationer som efterfrågar en säker identifiering på Internet. Privatpersoner kan legitimera sig och skriva under dokument mot företag, myndigheter och organisationer med hjälp av en e-legitimation – BankID.

Bakgrund

Själva initiativet till identifiering på nätet togs av den offentliga sidan. En pådrivande orsak var att lagstiftningen inom detta område hade förändrats. En elektronisk underskrift är idag juridiskt bindande. Regeringen har också ställt krav på fungerande 24-timmarsmyndigheter vilket ofta förutsätter tjänster som Bankernas ID-tjänst.

Ingen aktör på den offentliga sidan var emellertid beredd att utveckla tjänsten. En grupp affärsbanker inledde en diskussion med Skatteverket för att erbjuda de lösningar som man själva utvecklat för sina interntbanker. Men eftersom Skatteverket inte ansåg att de framtagna lösningarna var lämpliga för myndigheter diskuterades en ny kravbild fram. Ett antal banker startade därefter ett samarbete för att utveckla en fungerande tjänst i enlighet med den nya kravbilden. Efter hand har fler banker anslutit sig och idag är flesta stora banker anslutna. Fler banker är på väg dessutom på väg in.

Det verkliga lyftet har kommit i och med deklARATIONEN 2005, men dessförinnan kan starten anses ha varit relativt trög. Fler och fler myndigheter ansluter sig nu och upphandlar tjänsten via ramavtal.

Affärsmodell

Utvecklingen av konceptet har drivits av bankerna men efter kravdiskussioner med Skatteverket. När tjänsten nu är på plats betalar de myndigheter som valt att via ramavtal upphandla tjänsten efter lite olika prismodeller bl.a. beroende på vilken bank man valt. BankID har således skapats och finansierats i privat regi, men kraven har ställts av myndigheterna och en av drivkrafterna varit insikten om att behoven på den offentliga sidan skulle kunna ge framtida avkastning.

När tjänsten väl etablerats har ett samarbete kring de tekniska plattformarna inletts. Detta har bl.a. resulterat i att samma plattform kan användas för alla de konkurrerande lösningarna för e-legitimering.

Avslutande iakttagelser

BankID är inte en någon OPP-lösning, men är ett exempel på att privata aktörer på spekulativt sätt är beredda att utveckla en tjänst där en potentiell framtida offentlig marknad förväntas bidra med intäkter som bidrar till utvecklingskostnaderna. Paradoxalt nog har den egna användningen av tjänsten halkat efter den offentliga. Några av bankerna erbjuder idag BankID som legitimation vid t.ex. bankärenden via Internet, men fler lär följa i takt med att de hinner anpassa sina egna plattformar.

Intressant att iaktta är att BankID förefaller ha varit en bra kandidat för en OPP-lösning; det handlar om en långsiktig lösning, det finns en stor besparingspotential, gemensamt intresse och tjänsten är av infrastrukturell karaktär. Det faktum att tjänsten växt fram under andra omständigheter kan möjligen vara ett exempel på att OPP idag inte upplevs som en naturlig samarbetsform.

5.6 Elektronisk handel i den offentliga sektorn

Beskrivning av samarbetet

Sedan flera år tillbaka bedriver Sveriges kommuner och landsting, Statskontoret och Kammarkollegiet ett arbete med att främja förutsättningarna för införande av elektronisk handel inom offentlig sektor.³¹ Arbetet bedrivs i nära samverkan med näringslivet även om det inte finns några formella kopplingar de privata aktörerna och de offentliga.

Bakgrund och motiv

Elektronisk handel innebär en möjlighet att reducera ledtider inom den offentliga och privata sektorn. Det innebär stora möjligheter till förenklings- och rationaliseringsvinster av inköpsprocesserna. Förbättrade processer och kortare ledtider ger vinster i form av bl.a. minskad kapitalbindning och ökad konkurrens. Offentliga organ får bättre möjlighet till uppföljning av vad som köps och lättare att styra beställningar till befintliga ramavtal. Genom statistik över tidigare inköp kan kommande upphandlingar preciseras bättre, vilket ger möjlighet till lägre priser. Förutsättningar finns för bättre ekonomistyrning. Sammantaget innebär elektronisk handel effektivare upphandling och administration på den offentliga sidan och i och med detta mer resurser för kärnverksamheten. Samtidigt kan motsvarande kostnadsbesparingar uppnås hos leverantörerna, vilka även med IT som verktyg kan nå en ökad marknad.

Det är en fördel för både köpare och säljare om man handlar på liknande sätt. Detta leder fram till att offentlig sektor måste etablera standarder eller rekommendera standarder för elektronisk handel. Standarden måste vara öppen.

Affärsmodell

I syfte att sprida kunskap om affärsnyttan med elektronisk handel, eller elektroniska affärer som är ett vidare begrepp, även till små och medelstora företag bildades 1999 GEA, Gemenskapen för Elektroniska Affärer. GEA:s mål är att aktivt bidra till att göra Sverige framgångsrikt i elektroniska affärer och vara en samlande kraft i detta arbete. Ett av GEA:s uppgifter är att sprida kunskapen om affärsnyttan av elektroniska affärer till just små och medelstora företag. GEA avslutades med utgången av 2004 och ett nytt nätverk, kallat NEA – Nätverket för Elektroniska Affärer – tog vid där GEA slutade. En annan viktig uppgift är att ta fram och etablera ovan nämnda standard för elektronisk handel.

³¹ http://www.eh.svekom.se/e_hand/e_hand.htm

Erfarenheter

Erfarenheterna hittills har visat att det finns för få företag att handla med elektroniskt, och särskilt då små och medelstora företag. Fokus har riktats mycket mot de vinster offentlig sektor kan uppnå med elektronisk handel medan små och medelstora företags fördelar inte framhållits i lika stor utsträckning.

5.7 Sambruk - mitt i valet

Landets kommuner står inför samma krav som de statliga myndigheterna att utveckla sin service och öka tillgängligheten för sina tjänster gentemot medborgarna. Ett antal kommuner har tagit initiativ till att skapa en gemensam grund för att kunna utveckla kommunala e-tjänster, kallad Sambruk.³² Det övergripande syftet är att skapa en gemensam grund för utveckling av kommunala e-tjänster genom att tillvarata likheter och överbrygga skillnader och därmed skapa nationell nytta baserad på lokal utveckling. Målet är att sänka kommunernas kostnader för utveckling och drift av e-tjänster samt att minska ledtiderna för införande av tjänsterna. Man har också konstaterat att kostnaderna för utveckling av e-tjänster blir relativt sett större för små kommuner. Sambruk menar vidare att kommunerna står i en situation där det inte längre är basprodukter man ska beställa. Kommunerna håller också på att lämna det stadium där produkterna differentieras och paketeras tillsammans med en tjänst eller en service. Kommunerna i Sambruk arbetar för att bli bättre och kompetentare beställare så att man blir mindre låst vid enskilda leverantörer.

Kommunerna i Sambruk strävar efter en medveten satsning på öppna system eller strukturer för att långsiktigt medverka till en utveckling där hög semantisk interoperabilitet uppnås avseende både organisatoriska, juridiska och tekniska förhållanden.

Kommunerna eftersträvar långsiktigt att system och strukturer ska bestå av komponenter och upphandlade tjänster som är fritt utbytbara men trots det kunna fungera tillsammans. Det skulle göra det möjligt att använda komponenter och tjänster som upphandlats av olika leverantörer vid olika tidpunkter. Därigenom skulle det också bli möjligt att gradvis modernisera systemen genom utbyte av enskilda komponenter och tjänster. Därmed är man inne i en utveckling av värdeskapande system och kunskapsdrivna organisationer eller nätverk.

I denna situation har kommunerna en rad frågor att ta ställning till, t.ex. vad gäller relationerna till leverantörerna – ska man gå in i någon form av partnerskap eller försöka upphandla olika tjänster på ett mer traditionellt sätt. Andra frågor avser upphovs-, ägande och nyttjanderätt till olika e-tjänster som utvecklas samt hur man gör med drift och förvaltning. Sambruk arbetar för närvarande med en lång rad olika scenarios för sin framtida roll där frågan om partnerskap är ytterst aktuell.

5.8 Internationella exempel på OPP

5.8.1 electronic Child Health Network (eCHN) i Kanada

Nätverket är en icke-vinstdrivande organisation med syfte att förbättra barns hälsa genom att dela hälsoinformation mellan de deltagande sjukhusen, mer lokala vårdgivare (home care agencies) och läkare i provinsen Ontario.³³ Organisationen har tre huvudsakliga komponenter:

- en hemsida med hälsoinformation till barn och föräldrar (Your Childs' Health);
- ett elektroniskt forum för en kontinuerlig kompetensutveckling för professionella inom hälsoområdet (PROFOR) med över 5 300 användare och ett bibliotek med över 300 streamade videofilmer; samt
- ett informationssystem för utbyte av konfidentiell hälsoinformation mellan sjukhus vid sidan av Internet, med testresultat, röntgenbilder, läkarutlåtanden mm (HiNet).

Nätverket utvecklades under 1998 med stöd av provinsregeringen i Ontario samt The Hospital for Sick Children. IBM Canada medverkar som den tekniska parten i samarbetet och det mesta av hårdvaran kommer från IBM. Inledningsvis deltog fem sjukhus eller hälso centra i nätverket. Det har nu utökats till mer än 35 vårdgivande enheter. Man har både fast anställd personal och konsulter från IBM och andra företag engagerade i verksamheten.

5.8.2 Teranet, Kanada

Teranet är ett företag grundat som ett offentligt-privat partnerskap 1991 för att förnya Ontarios landregistreringssystem.³⁴ Syftet var att automatisera en mycket stor mängd data och skapa världens första elektroniska dokumentlandregistreringssystem. Man lyckades ersätta ett 200-årigt pappersbaserat system som innefattade mer än fyra miljoner jordlotter.

Arbetet med landregistreringssystemet blev en stor framgång och man har sedan 2000 erhållit 15 olika priser och utmärkelser, bland annat Award of Excellence - Public/Private Partnership. Efter den första framgången expanderade företaget och erbjuder numera tjänster och lösningar inom en rad elektroniska tjänsteområden. Man menar att den blandade ägarbilden och kompetensen från både offentlig och privat sektor ligger bakom den stora framgång företaget nått:

”Jointly, we have created a broad sweep of applications, including the BAR-eX website for the legal community, the intranet application GeoServer data delivery service for spatial data-related applications, Paytickets for the payment of parking tickets and moving violations, and OneStopGov, a service aimed at helping facilitate electronic government administration.”³⁵

³³ www.echn.ca

³⁴ <http://www.teranet.ca/>

³⁵ <http://www.teranet.ca/corporate/alliances.html>

5.8.3 eGovernment plattform i Nordrhein Westfalen, Tyskland

Den tyska delstaten Nordrhein Westfalen, med ca 18 miljoner innevånare, har tillsammans med kommunerna i delstaten ingått ett partnerskap med ett privat konsortium lett av Cap Gemini Ernst & Young Deutschland and Europe (CGE&Y) för att designa, bygga och driva en 24-timmarsplattform för delstatens kommuner, företag och medborgare. Projektet omfattar arkitektonisk design och uppbyggnad, med funktioner som elektroniska signaturer och olika offentliga e-tjänster, elektronisk upphandling och betalningsmöjligheter, förbättrad tillgång till geodata, virtuella stadshus, m.m. Projektet beräknas kosta minst €40 miljoner och pågår mellan 2003-2007. Man har fått finansiering från EU motsvarande €26 miljoner. Utöver detta står delstaten samt de deltagande företagen för kostnaderna.

Partnerskapet är formellt inrättat enligt en modell som är vanlig i mycket stora och kostsamma infrastrukturprojekt, nämligen att de offentliga aktörerna bildar ett gemensamt holdingbolag och de privata parterna ett genomförandebolag. Det formella kontraktet skrivs mellan holdingbolaget och genomförandebolaget. Vid sidan av de parter som ingår i de två kärnbolagen, kan ytterligare parter finnas med i samarbetet med lösare kopplingar – som koncentriska ringar. Enligt en presentation av samarbetet förväntas företagen i genomförandebolaget att deponera ekonomiska medel, erbjuda gynnsamma avtal för produkter och tjänster till genomförandebolaget, investera i hårdvaror och mjukvaror samt utvecklingen av e-tjänster. De företag som ingår i det privata konsortiet står för en avsevärd investering i partnerskapet, ett nära samarbete och gemensam utveckling i kombination med individuella kontrakt.

Den eftersträlvade nyttan finns dels på den offentliga sidan i form av bättre medborgarservice, förbättrad kommunikation mellan kommuner och myndigheter samt förväntade besparingar, och dels på den privata i form av kunskapsuppbyggnad samt ekonomiska vinster både inom projektets ram och på sikt genom förenklade upphandlingsrutiner och förbättrade myndighetstjänster.

5.8.4 eBoks i Danmark

Syftet med e-Boks är att ersätta ”fönsterkuvert” från myndigheter, banker, mm till medborgare med digitala dokument.³⁶ e-Boks är ett aktiebolag som ägs av Post Danmark, PBS (Payment Business Services) och KMD (Kommunedata). Myndigheter och företag som vill använda tjänsten betalar dels en registreringsavgift och dels en avgift för varje försändelse. Men den totala kostnaden blir lägre än om försändelserna sänts som vanliga brev.

För de personer som är anslutna till systemet lagras de digitala dokumenten i en personlig e-Boks. Medborgarna kan också lagra egna viktiga dokument i e-Boksen som dopattest, vigselattest mm. Tjänsten är knuten till personnumret och kan därmed följa personen även om denna flyttar. Kopplingen till personnumret medför att systemet omgärdas med mycket strikta säkerhetsregler, men har ändå kritiserats för att så mycket känslig information finns samlad på samma ställe. Tjänsten är gratis för privatpersoner. e-Boks startade 2001 och har nu över 500.000 användare.

³⁶ <http://www.e-boks.dk/default.aspx>

Enligt en nyligen publicerad användarundersökning är brukarna av e-Boks mycket nöjda med tjänsten.³⁷ Den får betyget 4.3 på en femgradig skala och nio av tio skulle rekommendera tjänsten till andra. Konsortiet bakom tjänsten önskar också att fler företag och myndigheter var anslutna till tjänsten. För närvarande är 180 företag och 260 av 271 danska kommuner anslutna.

6. Slutsatser om OPP runt e-tjänster

6.1 Erfarenheter och slutsatser

Många av de erfarenheter som kommit fram inom ramen för denna studie är av generell karaktär och gäller för de flesta IT-relaterade projekt. Dessa har lyfts fram tidigare i rapporten (se kapitel 3 och 4). I detta kapitel vill vi fokusera mer specifika frågor runt offentlig-privat samverkan för att skapa e-tjänster.

1. Många goda samarbeten men få OPP

Som framgår inledningsvis har denna studie inte haft som sin huvuduppgift att kartlägga förekomsten av OPP runt e-tjänster i Sverige. Men i vårt sökande efter exempel på offentligt-privata samarbeten har det ändå framkommit få exempel på renodlade OPP runt svenska e-tjänster. Det bör dock framhållas att denna studie har varit av begränsad karaktär och på inget sätt heltäckande. Vi har däremot funnit en lång rad goda och värdeskapande samarbeten, vilket är betydligt viktigare. OPP är bara ett medel – samarbetsformen kan inte bli ett mål i sig. Men det är samtidigt viktigt att undersöka orsakerna till varför det finns så få OPP inom IT-sektorn i Sverige, eftersom formen visat sig framgångsrik i andra länder som ett sätt att stimulera utvecklingen av den offentliga sektorn.

2. Drivkraften bakom svenska OPP är inte ekonomisk

I ett avseende skiljer sig de svenska exemplen från de internationella, speciellt de brittiska, nämligen genom att den främsta drivkraften till att offentliga aktörer söker partnerskap med privata inte är ekonomiska. Som framhålls i regeringens svar på Kommissionens grönbok, så kan svenska kommuner vanligen låna pengar till investeringar från Riksgälden till låg kostnad vilket tar bort den ekonomiska drivkraften till att gå in i OPP. Inte heller för statliga myndigheter tycks de ekonomiska skälen vara den främsta drivkraften. I stället tycks det vara andra frågor som driver fram svenska partnerskap runt e-tjänster, som:

- behovet av en fortlöpande dialog mellan beställare och leverantörer;
- att kunna säkerställa kvaliteten och möjligheterna till en fortsatt utveckling av tjänsten;
- att tjänsten av kunskapsmässiga eller tekniska skäl inte kunnat skapas utan samverkan mellan de ingående parterna.

3. Kunskap tycks saknas

Kännedomen om vad offentlig-privat partnerskap är och villkoren för att gå in i sådana samarbeten tycks vara begränsad i vårt land, både inom offentlig och privat

³⁷ http://www.eu-forum.org/article.php3?id_article=220

sektor. En annan erfarenhet av mer generell karaktär är att avståndet mellan den offentliga sektorn som beställare och olika privata leverantörer ofta upplevs som stort. Kännedomen om varandras villkor tycks vara begränsad. Huruvida avståndet är större mellan offentlig sektor och privata IT-företag eller leverantörer av olika verksamhetsstödande system jämfört med andra områden, kan vi inte uttala oss om, men att det ofta saknas en levande dialog runt kommuners och myndigheters verksamhetsbehov och IT-frågor tycks stå klart. Detta framkom bl.a. under Delegationens hearing den 10 maj. Det tycks med andra ord finnas behov både av en närmare dialog mellan offentliga och privata aktörer samt mer information om möjliga former för samverkan mellan privata och offentliga sektor.

4. Tydliggör nyttan och vinsten med projektet i ett tidigt skede

Innan man påbörjar utvecklingen av en e-tjänst måste samhällsnyttan och eventuella besparingar beräknas. Det är av erfarenhet svårt att göra vid denna typ av projekt bland annat p.g.a. att de griper djupt in i myndighetens verksamhetsprocesser, att e-tjänster ofta är abstrakta och det är svårt att få medborgare och kunder att i förväg ge en rimlig uppskattning av sin betalningsvilja m.m. Trots detta behöver både offentliga och privata aktörer försöka tydliggöra detta innan man går in i ett kontraktbundet samarbete. Som framhålls nedan så bör man beakta att nyttan kan se ganska olika ut för olika parter, trots det kan båda ha stor glädje av att samarbeta.

5. Svårt men viktigt att definiera ansvar och risker

Svårigheten att inledningsvis i ett projekt, där man ska utveckla och implementera en e-tjänst i en kommun eller en statlig myndighet, tydligt kunna beskriva kostnader, tidsplaner och risker med projektet är väl kända. Det blir viktigare att lyfta upp och hantera dessa svårigheter när projektet genomförs som ett partnerskap. Detta kan å ena sidan vara ett hinder för att kunna åstadkomma partnerskapet, men det kan å andra sidan vara till stor hjälp för projektet i längden – vilket de brittiska erfarenheterna tycks tyda på. Ur de svenska aktörernas berättelser framkommer hur viktigt det är att bygga upp goda relationer och ha löpande kontakter för att under projektets gång kunna hantera oförutsedda frågor.

6. Viktigt att övervinna kulturskillnader

Detta har också beskrivits som kulturskillnader som måste övervinnas för att ett gott partnerskap ska kunna uppstå. Det behövs diplomati och förståelse för varandras villkor, man måste skapa ett gemensamt språk runt den tjänst som ska skapas för att undvika missförstånd. Samtidigt ska det vara tydligt vem som ska göra vad, hur och när, i utvecklingsprocessen. Men samsynen runt tjänsten behöver inte innebära att det ska finnas ett totalt samförstånd – tvärt om kan olika aktörer ha olika ”affärsmål” eller nytta av samarbetet, bara visionen är gemensam.

7. Kräver tid och tålamod – men ger god utdelning

Det har framhållits att det tar tid att bygga upp förtroende mellan aktörerna – det krävs tålamod och god vilja. Men både processen att lära känna varandra och den nytta man sedan har av ett nära samarbete är väl värd den möda det kräver.

8. Svårt för små företag att gå in i OPP

Det framhålls i den brittiska utvärderingen att den här typen av partnerskap kan vara svåra att hantera för små företag, eftersom det är svårt att få en tredje part att låna ut pengar under projekttiden p.g.a. den höga risken. I förhållande till sin storlek kan det innebära mycket stora risker för ett litet företag att t.ex. påbörja ett systemutvecklingsarbete där ramarna är osäkra och betalningen kommer först i efterhand – om tjänsten uppskattas av medborgarna. Ska ett mindre företag kunna delta i ett OPP behöver antingen riskerna vara klart avgränsade eller vinsten (i något avseende) betydande. Det innebär i sin tur att samarbetet för kommunens del kanske inte alltid blir billigare, utan att skälet tillsamarbetet är högre kvalitet, långsiktiga relationer mm. Det är precis detta som framhålls i Storbritannien när man beskriver att OPP ger ”value for money”.

6.2 Förslag

1. Inrätta organ för information om OPP

De länder som har många partnerskap tycks i många fall aktivt verka för att stimulera tillkomsten av sådana samarbeten. Det gäller t.ex. Danmark, Kanada och Storbritannien. Liknande insatser skulle sannolikt behövas i Sverige t.ex. i form av ett organ med uppgift att informera om möjligheterna att främja utvecklingen av e-tjänster med OPP, villkoren för att gå in i samarbeten av olika slag samt vilka gränser men också möjligheter som ges inom LOU och kommunallagen. En möjlig instans för denna typ av information skulle kunna vara den nya e-förvaltningsmyndighet som är under bildande.

2. Öppna för konkurrenspräglad dialog

Som tidigare beskrivits framhålls ofta LOU som ett hinder för en närmare dialog och partnerskap mellan privata och offentliga aktörer. Det EG-direktiv om konkurrenspräglad dialog som är under bearbetning inom Upphandlingsutredningen, tycks öppna nya värdefulla möjligheter till samarbete av detta slag. Det vore därför önskvärt att detta direktiv kan inarbetas i svensk lagstiftning.

3. Översyn av den svenska tillämpningen av LOU

En erfarenhet från denna studie är att många i Sverige uppfattar att LOU lägger hinder i vägen för offentliga aktörer att ingå olika former av partnerskap. Det är intressant att notera att upphandlingsreglerna inte lyfts fram som samma stora problem i vissa andra länder, t.ex. Storbritannien, trots att det är samma EG-direktiv som ligger till grund för båda ländernas lagstiftning inom området. Vi vill därför påpeka att det finns skäl för en översyn av LOU och dess tillämpning ur synvinkeln att det tycks som att många svenska aktörer har en striktare tolkning av riktlinjerna för upphandling än vad som råder i en del andra länder inom EU.

7. Checklista för att underlätta för framtida OPP

Som redan framhållits kan det inte vara ett självändamål att gå in i ett OPP-samarbete. Däremot kan det bli aktuellt som ett sätt att förverkliga en tjänst som skapar värde åt allmänheten och de inblandade aktörerna. Utifrån de erfarenheter som framkommit

inom ramen för denna studie samt med hjälp av internationella erfarenheter³⁸ har vi sammanställt en lista med punkter som aktörer som överväger att gå in i ett partnerskap möjligen kan ha nytta av att reflektera över.

1. Tydliggör målet

Det första steget är att tydliggöra målet – vad är det vi gemensamt vill uppnå? Om det är att utveckla en ny e-tjänst kan nästa steg i processen vara att inventera de olika möjligheter som står till buds för att uppnå målet. Liksom i andra IT-projekt är det viktigt att inledningsvis försöka definiera vad tjänsten innebär:

- vilka kompetenser och aktörer behöver involveras i utveckling och drift av tjänsten?
- vilken nytta eller besparing kan uppnås och vilken betalningsvilja finns hos de inblandade?
- hur ska tjänsten avgränsas – vad ska den innehålla och vad ligger utanför?

En sådan preliminär inventering kan mycket väl resultera i att den offentliga aktören inser att utvecklingsarbetet enbart kan genomföras med hjälp av extern kompetens, men att man önskar ett närmare samarbete och långsiktigare perspektiv från den privata parten än vad myndigheten eller kommunen vanligen får om man t.ex. genomför en upphandling i vanlig ordning.

2. Värdering av olika lösningar – vad passar oss bäst?

Därmed har det andra steget påbörjats, nämligen en värdering av för- och nackdelar med en OPP-lösning jämfört med andra tillgängliga alternativ. I denna fas bör framför allt den offentliga parten fördjupa sig in i de juridiska implikationer som olika former av partnerskap innebär. Som framkommit tidigare i rapporten finns det många olika varianter på partnerskap. De kan beskrivas på en skala från begränsat samarbete till mer omfattande partnerskap, som t.ex.:

- konsultativa eller rådgivande överenskommelser, som reglerar aktörernas input till policyutveckling, strategier, utveckling eller implementering av program;
- överenskommelser om hur olika parter ska bidra med olika slags resurser för att totalt sett både öka de gemensamma resurserna och nå ett bättre resursutnyttjande hos de olika parterna;
- överenskommelser om arbetsdelning vid genomförande eller skapande av en tjänst eller resurs;
- partnerskap där man delar makt, arbete, kostnader och vinster.

3. Rättsliga frågor

Det tredje steget för den offentliga parten innebär att konsultera olika specialister på rättsliga frågor. Förutom att ta ställning till om samarbetet går att kombinera med LOU och /eller kommunallagen så behöver man studera finansieringsfrågor, olika avtalsformer, riskhantering och projektledning, personalfrågor ur ett juridiskt perspektiv. Detta är en omfattande och tidskrävande process. När man har en bild av hur projektet kan genomföras bör nästa steg tas.

³⁸ Se t.ex. "Treasury Board of Canada Secretariat: "The Federal Government as 'Partner' – Six Steps to Successful Collaboration" (1995)

4. Klargör ansvar och affärsmodell

Det fjärde steget är att klargöra ansvarsfrågorna mellan de ingående aktörerna. För den offentliga parten är detta sannolikt en svårare fråga än för den privata eftersom ansvarighet i offentliga sammanhang är en fråga om både juridiskt och politiskt ansvar. Partnerskapet får inte innebära att den offentliga aktören undandrar sig sitt ansvar, tvärt om krävs öppenhet, insyn och information om processen. Här kan olika kulturer från den offentliga respektive privata sektorn komma att brytas. Vidare måste man klargöra mellan parterna hur projektet ska bli långsiktigt ekonomiskt hållbart. Detta innefattar frågor som:

- finansiering av utveckling och drift – vem tar vilka kostnader och varför?
- om besparingar eller vinster uppstår – hur fördelas dessa?
- om oförutsedda utgifter eller underskott uppstår – hur fördelas dessa?

5. Sjösätt projektet

Det femte steget innebär att ta fram en grundläggande planering med de vanliga delarna i ett projekt: god kravanalys, att tydliggöra mål, att analysera risker, osv. Vidare måste själva projektprocessen beskrivas och projektlednings roller och ansvar tydliggöras. Här handlar det om att bygga upp ett förtroendefullt samarbete, att ha tydliga regler för arbetsprocesser och kommunikation inom själva projektet och externt. Eftersom det finns många exempel på att IT-projekt lider av en extra svårighet att i förväg definiera ansvarsförhållanden och risker, så har många aktörer framhållit vikten av goda relationer inom projektet för att kunna lösa oförutsedda problem.

Referenser

Ernst&Young och Industriförbundet: ”PPP – en framtidsmodell för offentlig service?”, (oktober 2000).

EU-kommissionen: ”Grönbok om offentligt-privat partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner”. Bryssel 30/4 2004, KOM(2004) 327 slutlig.

Finansdepartementet: ”Den svenska regeringens synpunkter på Kommissionens grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner, (KOM (2004) 327 slutlig).” Fi2004/2588, 2004-09-03.

Future Position X: ”Projektplan. Utveckling av verktyg och metoder för affärsmodeller i interaktiva E-tjänster” (2004).

HM Treasury: ”PFI: Meeting the Investment Challenge”. (July 2003).

Johannesson C, Kempinsky P: ”Bakom skärmen – Hur elektroniska breddtjänster kommer till”, (april 2003).

Nettelbladt E, Renström M: ”Vad är Tjänstedesign? En jämförande studie av designmetodik och tjänsteutveckling i teori och praktik”. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Magisteruppsats VT (2003).

Norling P: ”Tjänstekonstruktion”. Högskolan i Karlstad (1993).

Riksrevisionsverket: ”IT I verksamhetsutvecklingen – Bättre styrning av myndigheternas investeringar i IT-baserad verksamhetsutveckling.” RRV 2002:30

Robinson, P: ”Public Private Partnerships – The Evolving British Debate”, Working Papers 7(e)/2001, byggd på rapporten ”Building Better Partnerships – Commission on Public Private Partnerships” (2001).

Svenska kommunförbundet: ”Kraft genom samverkan. Exempel på projekt mellan kommunerna och näringslivet”, (2003).

Sveriges Kommuner och Landsting: ”Offentligt-privat partnerskap. Lägesbeskrivning”, (2005).

The Office of the First Minister and Deputy First Minister: ”Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland”. Working Group Report, (2002).

Treasury Board of Canada Secretariat: ”The Federal Government as 'Partner' – Six Steps to Successful Collaboration” (1995)

UFOS: ”Morötter och piskor. Incitamentskonstruktioner för fastighetsförvaltning på entreprenad – en exempelsamling”, (2001).

Bilaga 1

AVTAL

om

”24-timmarsmyndigheten i Karlskrona kommun”

Parter

§ 1 Detta avtal har denna dag ingåtts mellan Karlskrona kommun, org nr 212000-0829 och Microsoft AB, org nr 556233-4804. Försättningsvis kallas dessa för parterna.

Övergripande projekt

§ 2 Det övergripande projektet som beskrivs nedan har givits arbetsnamnet ”24-timmarsmyndigheten i Karlskrona kommun”.

Mål

§ 3 Parterna är överens om att gemensamt bedriva olika test- och utvecklingsprojekt i Karlskrona kommun med följande mål:

att praktiskt lära hur IT-baserade applikationer kan få en användarnytta och hur de påverkar kommunen, medborgaren och relationen dem emellan,

att utifrån riktlinjerna för 24-timmarsmyndigheten pröva nya tjänster i ett helhetsperspektiv,

att profilera parterna som ledande i ett Europaperspektiv med avseende på medborgarservice med hjälp av IT-stöd,

samt att lära hur nya tjänster identifieras och skapas i samverkan mellan medborgarna, parterna och andra tjänsteleverantörer, till främjande av nya arbetstillfällen och näringsverksamhet i regionen.

Allmänt sett skall de olika delprojekten vara sådana att de har en hög allmän tillämpning.

Projektavtal

§ 4 För varje delprojekt skall det upprättas ett separat skriftligt projektavtal, innehållande deltagande parter, projektets syfte, projektets finansiering och de övriga villkor som gäller för genomförande av projektet. Vid eventuell konflikt mellan detta ramavtal och ett projektavtal, skall projektavtalets villkor ha företräde.

Avtalstid

§ 5 "24-timmarsmyndigheten i Karlskrona kommun" bedrivs under en period av tre år räknat från den 1 juni år 2003. Detta avtal upphör således att gälla utan föregående uppsägning den 31 maj år 2005, om det inte sägs upp tidigare enligt § 14. Projektets utfall utvärderas skriftligt var 6:e månad av parterna gemensamt.

Styrgruppen

§ 6 Parterna är överens om att, med start den 1 juni år 2003, inrätta en styrgrupp och att tillsätta en projektledare inom respektive organisation.

Styrgruppen skall bestå av 3 representanter från var och en av parterna. Ordförandeskapet i styrgruppen innehas av Karlskrona kommun. Besluten fattas med enkel majoritet och ordföranden har utslagsröst.

Styrgruppen sammanträder minst sex gånger per år efter en av styrgruppen särskilt uppgjord plan.

Tillkommande

§ 7 Parterna är överens om:

att vara öppna för att ytterligare utöka antalet parter till detta avtal och/eller deltagare i projekt under avtalet

att fritt tillåta samverkan utanför detta projekt med andra parter

Samtliga parter till detta avtal skall vara överens om ny deltagande parts inträde i detta avtal eller i projekt under avtalet.

Kostnader

§ 8 Parterna är överens om att kostnaderna för deltagande i projekten under detta avtal skall fördelas mellan parterna på sätt som skriftligen anges i varje projektavtal. Varje part skall pröva och därefter besluta med hur stort belopp parten skall bidra till finansieringen av varje projekt. Eventuella kostnader som part haft i anslutning till ingåendet av detta avtal skall bäras av parten själv.

Rättsintrång

§ 9 Parterna avser att i varje projektavtal reglera rättsintrång. Om parterna i ett projektavtal inte har reglerat rättsintrång skall följande gälla.

Part ansvarar för att av part framlagda förslag, åtgärder, handlingar och arbetsresultat ej kränker eller på annat sätt står i konflikt med redan existerande patent, mönsterskydd, upphovsrätt eller annan immateriell rättighet. Om krav likväl ställs från tredje man är part, som ansvarar för förslag, åtgärd, handling eller arbetsresultat, vilket är hänförligt till tredje mans framställda krav, skyldig att föra de andra parternas talan. Den sålunda ansvariga parten svarar för skadestånd och alla uppkomna kostnader som de andra parterna i sådant sammanhang åsamkas. Detta åtagande gäller endast under förutsättning, dels

att ansvarig part inom skälig tid skriftligen har underrättats av de andra parterna mot vilka anspråk har framförts eller talan väckts och dels att ansvarig part ensam får bestämma över försvaret mot sådan talan och föra förhandlingar om uppgörelse eller förlikning. Vad som angivits om kostnader och skadestånd skall även gälla vid uppgörelse eller förlikning.

Om intrång föreligger – eller om ansvarig part enligt egen bedömning finner troligt att intrång föreligger – skall ansvarig part på egen bekostnad endera tillförsäkra det aktuella projektet rätt att fortsätta använda produkten eller ersätta den med en annan motsvarande produkt vars användning ej innebär intrång eller på annat sätt ersätta delprojektet för de kostnader som uppstår inom projektet på grund av intrånget.

För parts ansvar enligt denna bestämmelse gäller inte de begränsningar som anges nedan under § 15. (Ansvar och hävning)

Patent och upphovsrätt

§ 10 I projektavtalen skall parterna reglera vem eller vilka av de deltagande parterna som innehar de immaterialrättsliga rättigheterna till de resultat som uppkommer inom respektive projekt. Andan skall vara att idéerna skall kunna användas fritt av parterna. Dock får de inte användas i konkurrerande syfte.

Parterna förbinder sig att gentemot anlita underleverantör göra för underleverantören bindande förbehåll om parternas rättigheter enligt första stycket och senare tecknade projektavtal samt tillse att underleverantören gentemot sina anställda tecknat avtal med bindande förbehåll om parternas rättigheter enligt första stycket.

Hävning eller uppsägning av detta avtal eller projektavtal från någon av parterna innebär inte att uppsägande parts eller annan avtalsparts rättigheter enligt denna bestämmelse bortfaller.

Nettovinster

§ 11 Eventuella nettovinster som uppkommer som ett resultat av de olika delprojekten skall fördelas på sätt som anges i respektive projektavtal.

Informationsspridning

§ 12 Ett viktigt inslag i projektet och varje delprojekt är att parterna på ett aktivt sätt sprider information om projekten. Informationsspridningen skall ske såväl internt som externt i/av parternas organisationer.

Den ovan åsyftade informationsspridningen skall därvid bedrivas på ett sådant sätt att hänsyn tas till möjligheterna av en framtida kommersiell lansering av projektresultat som framkommer inom de olika delprojekten.

Vid informationsspridning skall det framgå vilka parter som står bakom projektet. Styrgruppen beslutar om informationsspridningens innehåll, målgrupper och metoder samt hur kostnaderna för informationsspridningen skall fördelas mellan parterna. Informationsmaterial ska godkännas av respektive part innan det offentliggörs.

Part får använda den andra partens varumärken endast med den partens skriftliga godkännande i förväg och i enlighet med dess instruktioner från tid till annan.

Informationsspridningen skall ske med beaktande av vad som sägs nedan i § 13.

Sekretess

§ 13 Allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Det åvilar Karlskrona kommun att sekretesspröva information rörande Microsoft och Microsofts affärsrelationer vid varje begäran om utlämnande av sådan information. Karlskrona kommun åtar sig att informera Microsoft via fax, Att: Magnus Eckemark eller annan person som Microsoft anger, om varje sådan begäran om utlämnande och uppmana Microsoft att motivera om – och i så fall på vilka grunder enligt sekretesslagen – som informationen *inte* bör lämnas ut. Karlskrona kommuns uppmaning skall innehålla hänvisning till denna § 13 i detta ramavtal. Microsoft åtar sig att svara på Karlskrona kommuns uppmaning inom 24 timmar efter delfåendet.

Deltagare i projektet och delprojekten eller som av annan anledning får del av information därifrån skall vara bunden av sekretessförbindelse.

Uppsägning

§ 14 Part kan för sin del säga upp detta avtal till upphörande vid närmast kommande årsskifte. Sådan uppsägning skall för att vara giltig ske skriftligen till övriga parter senast sex månader innan nästkommande årsskifte. Sker uppsägning skall uppsägande part fullfölja samtliga ekonomiska och andra åtaganden part har enligt ingångna projektavtal, om inte parterna överenskommer om att avveckla projekten. Så länge ett projektavtal som ingåtts under detta avtal löper, skall det regleras av villkoren i avtalet, med de eventuella justeringar som parterna kan överenskomma i ett sådant fall, även om avtalet upphört att gälla.

Ansvar och hävning

§ 15 Part ansvarar endast för skador som uppkommit till följd av fel eller försummelse av parts personal eller av person för vilken part ansvarar.

Ersättning, inklusive ersättning för erforderlig åtgärd som part har vidtagit för att begränsa sin direkta förlust, utgår med:

- för person- och sakskada, högst ett belopp motsvarande 35 gånger det vid tiden för skadans uppkomst gällande högsta prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring

- för annan direkt förlust, högst ett belopp motsvarande 5 gånger det vid tiden för skadans uppkomst gällande högsta prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Oavsett ovanstående ansvarar part inte för annan parts förlust av data.

Part skall utan hinder av första stycket ha rätt till ersättning för skada som orsakats av motpartens brott mot detta avtal eller projektavtal, med de begränsningar som följer av denna § 15. Sådan rätt till ersättning uppkommer dock endast om felande part försummat att inom 30 dagar från det att kontraktsbrottet har skriftligen påtalats vidta rättelse.

Vid väsentligt kontraktsbrott från någondera parts sida har den andra parten rätt att skriftligen häva avtalet. Sådan rätt till hävning uppkommer dock endast om felande part försummat att inom 30 dagar från det att kontraktsbrottet har skriftligen påtalats vidta rättelse. Utan hinder av sådan hävning skall projektavtal, som ingåtts under detta avtal, om inte parterna överenskommer om annat, fortsätta att gälla i enlighet med bestämmelserna i projektavtalet. Villkoren i avtalet skall därvid tillämpas på projektavtal i den mån det är nödvändigt för att projektavtal skall fullföljas.

Parts rätt att skriftligen häva projektavtal eller säga upp projektavtal i förtid vid väsentligt kontraktsbrott under projektavtalet regleras i varje projektavtal. Om inte annat sägs i projektavtalet, skall bestämmelsen ovan om väsentligt kontraktsbrott tillämpas på motsvarande sätt vid kontraktsbrott under projektavtalet, d v s väsentligt kontraktsbrott skall, om rättelse inte sker inom 30 dagar, ge part rätt att häva projektavtalet.

Part svarar inte i något fall för indirekt skada.

Befrielsegrunder

§ 16 Parternas åtaganden enligt detta avtal gäller under förutsättning att åtagandet inte förhindras eller göres oskäligt betungande på grund av omständigheter utanför parts kontroll, som inte rimligen kunnat förutses vid avtalets tillkomst. För att part skall ha rätt att göra gällande sådan befrielsegrund skall part, skriftligen och utan dröjsmål, underrätta de andra parterna om att omständighet som skall åberopas som befrielsegrund föreligger.

Som befrielsegrund anses bland annat; krig, krigshandling, myndighets åtgärd, konflikt på arbetsmarknaden, även sådan arbetskonflikt som part hade kunnat undvika, att part inte erhåller nödvändiga tillstånd för att importera utrustning eller därtill hörande programprodukter och annan därmed jämförlig omständighet.

Tvist

§ 17 Tvist angående tolkning och tillämpning av detta avtal eller projektavtal och därmed sammanhängande rättsförhållanden skall i första hand avgöras genom förhandling mellan parterna. Efter eventuellt misslyckad förhandling äger part rätt att påkalla att tvisten skall avgöras av allmän domstol. Tvisteforum skall vara Blekinge tingsrätt.

Övrigt

§ 18 Parterna skall vinnlägga sig om att upprätthålla den höga moral och etik som kunder och medborgare med rätta kan ställa på svenska företag och myndigheter.

Ändringar och tillägg

§ 19 Tillägg eller ändringar till detta avtal eller projektavtal skall göras skriftligen och undertecknas av samtliga parter för att vara gällande.

Detta avtal har upprättats i två exemplar varav parterna har tagit varsitt.

Karlskrona den 26 juni 2003

.....
För Karlskrona kommun

.....
För Microsoft AB