



Forsvarets stabsskole

Våren 2007

Masteroppgave

Offentlig Privat Partnerskap (OPP)

i Forsvarssektoren

– bevisst eller ubevisst?

En analyse av bortsetting av virksomhet i Forsvaret

Audun Frydenlund

Forord

Denne masteroppgaven inngår som en viktig del av og er skrevet som en avslutning på Master i militære studier ved Forsvarets stabsskole på Akershus Festning. Arbeidet er utført i perioden desember 2006 til mai 2007 og gir 30 studiepoeng.

Jeg vil få takke Forsvarets organisasjon for godt samarbeid og stor velvilje under oppgaveperioden. Det er en rekke personer som har bidratt med mange og verdifulle innspill som har gjort mitt arbeid mulig å gjennomføre. En spesiell takk vil jeg rette til biblioteket ved Forsvarets høgskole som har gitt en enestående service under hele arbeidet.

Til slutt vil jeg få takke min veileder ved Forsvarets stabsskole, høgskolelektor Tore Listou for meget god veiledning, mange lærerike diskusjoner og nyttige innspill.

Åsa, 20. mai 2007.

A.Frydenlund

Abstract

This paper deals with the use of the market and the mechanisms in the market in the public sector, and compulsory competitive tendering and outsourcing as a strategic instrument in the ongoing transformation of the Defence sector. The Norwegian Defence has issued directions and routines through its concept of Private Public Partnership (PPP), and a concept and method of outsourcing of activities in the Norwegian Defence.

The intention of the PPP is to achieve increased focus to the strategic areas, improvement of the quality in the core business and a real cost reduction.

The paper's main purpose has been to answer if the Norwegian Defence use of compulsory competitive tendering and outsourcing can be described as a success.

The analysis has been bisected. The first part discusses the Norwegian Defence theoretical approach to the use of compulsory competitive tendering and outsourcing, while the second part looks into to what extent the Norwegian Defence has been able to realize its own concepts.

The first part of the analysis shows that the Norwegian Defence has a good theoretical approach. The primary message is to use the mechanisms of the market to increase the efficiency of own activities. The method makes the conditions favourable for that the organisation will be ensured in a comprehensive and systematic fashion, and that the primary objectives are achieved.

The second part of the analysis shows that the Norwegian Defence in total can describe their processes as thought-through, worked-through and well documented in their use of outsourcing. The extent of this policy instrument has so far been limited and preliminary estimates imply that the effects of the outsourcing are pointing in the right direction.

It is therefore this paper's main conclusion that the Norwegian Defence's use of compulsory competitive tendering and outsourcing can be described as a success, but that this policy instrument can and must be further developed.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Abstract	ii
Innholdsfortegnelse	iii
1 Innledning	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 PROBLEMFOMULERING	2
1.3 OPPGAVENS GANG	4
2 Teoretisk grunnlag	6
2.1 INNLEDNING	6
2.2 REDEGJØRELSE OG DISKUSJON	6
2.2.1 Modernisering av offentlig sektor	6
2.2.2 New Public Management	6
2.2.3 Teorien bak den økonomiske søylen i NPM	7
2.2.4 Argumenter for og i mot NPM	12
2.2.5 Virkemidler i NPM	13
2.2.6 Konkurransetsetting	16
2.2.7 Bortsetting	19
2.2.8 Konkurransetsetting og bortsetting – to sider av samme sak?	23
2.3 OPPSUMMERING	24
3 Metode	25
3.1 INNLEDNING	25
3.2 STUDIEOBJEKT	25
3.3 FORSKNINGSDESIGN	25
3.4 DATAINNSAMLING	26
3.4.1 Primærdata	26
3.4.2 Sekundærdata	26
3.4.3 Gjennomføring	27
3.5 EVALUERING AV METODEN	27
3.5.1 Casestudiets styrker og svakheter	27
3.5.2 Validitet	28
3.5.3 Reliabilitet	29
3.6 KONKLUSJON METODE	30
4 Analyse og evaluering	31
4.1 INNLEDNING	31
4.2 FORSVARETS TEORETISKE TILNÆRMING TIL KONKURRANSEUTSETTING OG BORTSETTING	31
4.2.1 Innledning	31
4.2.2 Analyse - konseptdelene	37
4.2.3 Analyse - metode for bortsetting av virksomhet	42
4.2.4 Oppsummering - teoretisk tilnærming	47
4.3 FORSVARETS PRAKTISKE TILNÆRMING TIL KONKURRANSEUTSETTING OG BORTSETTING	48
4.3.1 Innledning	48
4.3.2 Evaluering - definisjon	49
4.3.3 Evalueringskriterier - prosess	50
4.3.4 Prosessmessig evaluering	53
4.3.5 Evalueringskriterier – resultat	61
4.3.6 Resultatmessig evaluering	64
4.3.7 Oppsummering - praktisk tilnærming	66

5 Avslutning	67
5.1 OPPSUMMERING AV OPPGAVEARBEIDET	67
5.1.1 Hovedfunn	67
5.2 KONKLUSJON	68
5.3 ANBEFALINGER OM VIDERE ARBEID.....	68
6 Kildeliste.....	69
6.1 LITTERATUR.....	69
6.2 ARTIKLER	69
6.3 OFFENTLIGE DOKUMENTER.....	70
6.4 RAPPORTER.....	70
7 Vedlegg	71
7.1 INTERVJUGUIDE – PROSJEKT.....	71
7.2 INTERVJUGUIDE – FD	72
7.3 INTERVJUGUIDE – FLO	74
7.4 INTERVJUGUIDE – ANSATTE/ORGANISASJONER	77
7.5 INTERVJUGUIDE – LEVERANDØRER.....	78

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den offentlige virksomhet er under stadig press og det er kontinuerlige krav om best mulig utnyttelse av ressursene. Effektivisering og modernisering av tjenestene er derfor nødvendig for å kunne oppnå dette. Forsvaret er også påvirket av denne bølgen og eksempler på organisasjonens tilpasninger og ulike tiltak finner vi bl.a. i St.prp. nr. 55 (2001-2002), Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005. Der heter det at bortsetting av virksomhet er et aktuelt virkemiddel i omleggingen av Forsvaret. Videre i St.prp. nr. 1 (2002-2003) hvor det er beskrevet at bortsetting av virksomhet i Forsvaret skal gjennomføres som ett av flere moderniseringstiltak for å frigjøre midler fra drift til annen høyere prioritert virksomhet.

Dette presiseres ytterligere i St.prp. nr. 12 (2003-2004)- Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Konkurransetsetting og bortsetting skal bidra betydelig i omleggingen av FLO både på kort sikt som virkemiddel i den pågående omstillingen, og på lang sikt, for å bidra til å omprioritere ressurser fra støttevirksomheten til høyere prioritert virksomhet. I St.prp. nr. 42 (2003-2004) - Den videre omlegging av Forsvaret i perioden 2005-2008 omtales dette som en forutsetning for å oppnå de etablerte målsettinger om overføring av ressurser fra logistikk- og støttevirksomheten til operativ drift og investeringer. Den videre tilpasning av Forsvarets logistikk og støttevirksomhet skal bidra til at Forsvaret drives på en kostnadseffektiv måte. Dette vil igjen sørge for en frigjøring av ressurser for å sikre transformasjon og modernisering av Forsvarets operative styrker. Alle disse dokumentene understreker behovet for å effektivisere og modernisere Forsvaret i takt med den øvrige delen av samfunnet.

Forsvaret har formalisert sin bruk av det private næringsliv gjennom sitt konsept for offentlig privat partnerskap (OPP). OPP er en del av en utvikling der offentlig sektor samarbeider tettere med privat sektor enn det som har vært vanlig frem til i dag. Samarbeidsformen vil primært omfatte det offentlige og næringslivet, men vil i enkelte tilfeller også kunne omfatte ulike deler av offentlig virksomhet.

Forsvaret gjennomførte sommeren 2006 en evaluering av sin foreløpige bruk av OPP. Denne rapporten hevder at det er oppnådd kvantitative effekter gjennom reduserte årsverk og eiendom, bygg og anlegg (EBA), mens kostnadseffekten totalt sett er vanskelig å vurdere. Grunnen til dette er for kort driftsperiode. Av kvalitative effekter nevnes økt fleksibilitet, forbedret kvalitet og økt fokus på kjernevirksomheten. Denne rapporten konkluderer med en anbefaling om videre

bruk av OPP for å kunne oppnå økt strategisk fokus, høyere kvalitet på kjernevirksomheten og reelle kostnadsreduksjoner.

1.2 Problemformulering

Det overordnede tema i denne oppgaven er innføring av markedsmekanismer og bruk av konkurranse i offentlig sektor. Spørsmålene er mange og meningene delte om bruken av markedet og konkurranse som et virkemiddel for å oppnå større effektivitet i den offentlige virksomhet. Fokuset på effektivisering og modernisering har skapt et behov for flere tiltak som kan bidra til å overføre ressurser fra støttefunksjoner til operativ virksomhet. For å bli i stand til å møte de stadige økende krav til kostnadseffektivitet og tilgjengelighet må det vurderes andre løsninger enn tradisjonelle metoder. OPP-løsninger kan bidra i en slik prosess.

Forsvarets kjernevirksomhet er bruk av militære maktmidler, og for å kunne ivareta denne i krise og krig må Forsvaret sikre seg den nødvendige kompetanse. Det er viktig at Forsvaret på en mest hensiktsmessig måte anvender næringslivet både nasjonalt og internasjonalt til å levere varer og tjenester i verdikjeden. Denne involveringen må preges av et bevisst forhold til valg av de leverandører som skal bistå Forsvaret, både nasjonalt og under operasjoner i utlandet.

Denne oppgaven vil se på konkurranseutsetting og bortsetting som strategisk virkemiddel i den pågående transformasjon av Forsvarssektoren. Det overordnede spørsmål som søkes belyst er i hvilken grad bruk av konkurranseutsetting og bortsetting kan betegnes som en suksess som et virkemiddel i omstillingen av Forsvaret.

Opgaven vil benytte teorien bak moderniseringen av offentlig sektor til å vurdere Forsvarets teoretiske og konseptuelle tilnærming til bruken av konkurranseutsetting og bortsetting. I Forsvarets konsept og metode for bortsetting av virksomhet er det definert ulike suksesskriterier. Disse vil danne grunnlaget for en evaluering av Forsvarets praktiske bruk av bortsetting av virksomhet, samt at resultatene av bruken av dette virkemiddelet gis en vurdering. Erfaringer fra ulike bortsettingsprosjekter gjennomført i henhold til og etter innføringen av konsept og metode vil anvendes som grunnlagsmateriale for denne evalueringen.

Hensikten med oppgaven vil være å få klarlagt i hvilken grad Forsvaret kan sies å ha lyktes i sin bruk av bortsetting av virksomhet. Det vil videre kunne gi grunnlag for å definere utfordringer og problemområder som det bør fokuseres videre på. Disse vil igjen kunne utlede konkrete tiltak og anbefalinger til den videre bruken av bortsetting i Forsvaret.

Problemstillingen denne oppgaven vil besvare er:

- Kan Forsvarets bruk av konkurranseutsetting og bortsetting av virksomhet betegnes som en suksess?

Denne problemstillingen vil bli besvart gjennom å svare på følgende delproblemstillinger:

- I hvilken grad kan Forsvarets konseptuelle tilnærming til bortsetting av virksomhet sies å følge det teoretiske grunnlaget for moderniseringen av offentlig sektor og konkurranseutsetting?
- I hvilken grad kan Forsvaret sies å ha oppfylt sine egne konseptuelle suksesskriterier ved bruk av konkurranseutsetting og bortsetting?
- I hvilken grad kan Forsvaret sies å ha oppfylt sine egne overordnede målsettinger ved bruk av konkurranseutsetting og bortsetting?

Bak disse spørsmålene ligger det en antagelse om en usikkerhet i om anvendelsen av konkurranseutsetting og bortsetting har gitt Forsvaret de ønskede effekter og i hvilken grad det kan defineres som en suksess eller ikke.

Har eksempelvis bruken av bortsetting bidratt til kostnadseffektivitet i støtteaktivitetene i Forsvaret? Og har det ledet til økt strategisk fokus og økt kvalitet på kjernevirksomheten? De politiske retningslinjene som ligger til grunn for iverksetting av bortsetting legger f.eks. klare føringer i forhold til at de kostnadmessige effektene skal være klart utredet og være vesentlige. Dette innebærer at bortsetting som tiltak ikke kan behandles tilfeldig men må ivaretas på en ryddig og respektabel måte. Dette igjen medfører at Forsvaret må kunne vise til en prosess og en beslutning som kan dokumentere en slik holdning og tilnærming.

Denne oppgaven vil kunne være et bidrag til et bedre innsyn i bruken av markedsmekanismer i den offentlige sektor og kompleksiteten i å etablere beslutningsgrunnlag for bortsetting av virksomhet.

Videre vil det kunne være et innspill til videreutvikling av konkurranseutsetting og bortsetting som virkemiddel i Forsvaret. Konsept og metode vil være gjenstand for revidering og tilpasning i henhold til stadige endringer i rammebetingelser og omgivelser for øvrig.

Forsvarets bruk av bortsetting som tiltak har også en praktisk betydning. Forvaltning av de offentlige ressurser og en effektiv anvendelse er et stadig tilbakevendende tema i den offentlige debatt.

Det er få konkrete erfaringer i form av helhetlige vurderinger og rapporter som kan dokumentere de oppnådde effekter av bortsetting av Forsvarets virksomhet. Dette er ikke spesielt for Forsvaret. Staten har generelt få erfaringer å vise til mht. bruk av konkurranse og markedsmekanismer. Kommunesektoren har på sin side noe erfaring og har gjennomført evaluering av bl.a. tiltak gjennomført innen pleie og omsorg, renhold og veivedlikehold. Disse antyder positive effekter i form av reduserte kostnader og økt kvalitet på tjenestene, men at omfanget fortsatt er lite og at det hersker uenighet i mellom de ulike partene i arbeidslivet.¹ Forsvaret har benyttet det private næringsliv i mange år, og samarbeid og konkurranse er i så måte ikke ingen ny tilnærming.

Det ble tidligere nevnt at sommeren 2006 ble det gjennomført en evaluering som et tilsvarende på et konkret oppdrag fra Regjeringen om status på OPP-aktivitetene i Forsvaret.

Evalueringsrapporten gjennomført i regi av FLO gir ingen helt klare svar mht. hvorvidt for eksempel Forsvaret har klart å redusere sine totale kostnader gjennom bortsetting som tiltak. Erfaringer fra det private næringsliv peker på at det i mange tilfeller ikke gir reduserte totale kostnader men andre type kostnader.²

1.3 Oppgavens gang

Teorien bak moderniseringen av offentlig sektor vil bli presentert og diskutert da denne er sentral for forståelsen av de tiltak som Forsvaret har satt i verk, og da spesielt bruken av markedsmekanismer og konkurranse. Forsvarets egne konsepter for OPP og bortsetting vil danne grunnlaget for en analyse av den konseptuelle tilnærmingen og vil bli presentert og diskutert nærmere.

Analysen består av to hoveddeler. Den første baserer seg på en drøfting av Forsvarets konsept for OPP og Forsvarets konsept og metode for bortsetting. Denne er gjennomført med basis i teorien omkring moderniseringen av offentlig sektor. Den andre delen omfatter en analyse av Forsvarets praktiske tilnærming til bortsetting av virksomhet. Denne baserer seg på intervjuer gjennomført av personell med ulike interesser i bortsetting av virksomhet i Forsvaret, og dokumentasjon fra gjennomførte prosjekter og tidligere evalueringer. Denne informasjonen er benyttet til å vurdere hvorvidt Forsvaret er i stand til å oppfylle sine egne definerte suksesskriterier og overordnede målsettinger. Analysen er basert på kvalitative metoder og casestudier. Det er et begrenset omfang på bruken av bortsetting av virksomhet i Forsvaret, og

¹ Rapporter gjennomført av Asplan Analyse; "Evaluering av Bærum kommunes prosjekt konkurranseutsetting" (2002), "Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren i Trondheim kommune" (2002) "Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie og omsorgssektoren i Oslo kommune" (2003). De to sistnevnte rapportene inngår i Kommunenes Sentralforbunds program for storbyrettet forskning.

² Deloitte Consulting LLP. Study: Calling a Change in the Outsourcing Market. The Realities for the World's Largest Organizations. April 2005. Eksempelvis flere og økte transaksjonskostnader.

spesielt i forhold til vurderinger gjennomført etter innføringen av konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret.

Etter denne innledningen redegjøres og diskuteres det teoretiske grunnlaget i kapittel 2. I kapittel 3 beskrives forskningsdesign og datainnsamling. Det gjennomføres også en vurdering av den valgte metode. I kapittel 4 analyseres Forsvarets konsept og metode for bortsetting av virksomhet sett i lys av det teoretiske grunnlaget. Det gjennomføres videre en evaluering av hvordan Forsvaret har vært i stand til å etterleve sitt eget konsept. Faktorene som danner grunnlaget for denne evalueringen er Forsvarets egne suksesskriterier beskrevet i konsept og metode for bortsetting av virksomhet. Kapittel 5 avrunder denne oppgaven med en oppsummering av arbeidet og en konklusjon med besvarelse av problemstillingene definert i kapittel 1.

2 Teoretisk grunnlag

2.1 Innledning

Hovedhensikten med denne delen av oppgaven er å skape en sammenheng og en forståelse mellom teorien som ligger til grunn for temaet og den empiri som skal underbygge problemstillingen i oppgaven. I dette ligger det å identifisere de variabler som må undersøkes og for å danne et fundament for analyse og vurdering av de funn som gjøres. Litteraturen bidrar både med et begrepsapparat og et rammeverk for organisering og tolkning av empirien.

Kapittelet innledes med en redegjørelse for den teori som ligger til grunn for moderniseringen av offentlig sektor, og ender ut i en konkretisering av begrepene konkurranseutsetting og bortsetting.

2.2 Redegjørelse og diskusjon

2.2.1 Modernisering av offentlig sektor

”For å sikre velferden må offentlig sektor styrkes. Derfor må den fornyes. Offentlig sektor skal tjene alle. Men den kan ikke gjøre alt.” Dette sa statsminister Jens Stoltenberg i sin tiltredelseserklæring 22. mars 2000. (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (red.), 2001:35) Denne uttalelsen illustrerer godt tanken og filosofien bak moderniseringen av offentlig sektor. Opphavet til dette kan føres tilbake til 1980-tallet, og spesielt i USA og Storbritannia har den vært anvendt i stor grad. Ideen var å modernisere offentlig sektor ved å anvende effektiviserings- og ledelsesmetoder fra markedsøkonomien i privat sektor. Det legges en økende vekt på konkurranse og markedsløsninger. Borgere blir forbrukere og kunder, og marked og kvasimarked blir brukt. Denne bredte seg utover i mange land og ble kjent under betegnelsen New Public Management (NPM).

2.2.2 New Public Management

NPM bygger på en kritikk av offentlig sektor basert på at manglende konkurranse hindrer effektivitet. Markedsorientering og konkurranse fremstår som et bærende element i NPM-reformer. (From, 2003:15).

Johan P. Olsen (1986) skriver i en velkjent artikkel om tre bølger av utfordringer til den nordiske velferdsmodellen. En rød som representerer de sosialistiske/ solidariske verdier, en grønn som fokuserer på økonomisk og økologisk bærekraft, og en blå som representerer en ny (liberalistisk) og ny (konservativ) orientering. Denne blå bølgen krever mer individualisme, konkurranse og bruk av markedet, og det er denne som representeres av NPM. NPM kan sies å være en samlebetegnelse for en rekke delreformer og teknikker som har det til felles at inspirasjonen er hentet fra det private og, eller fra en økonomisk og rasjonell tankegang.

NPM bygger i hovedsak på to søyler. (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2005:58). Den ene bygger på en markedsbasert styringslogikk der aktørene forventes å tilpasse seg ut i fra en egennyttevurdering, og hvor det er antatt at konkurransemekanismer vil bli anvendt. Den andre søylen bygger på en hierarkisk styringslogikk med et fokus på organisasjon og ledelse. Begge bygger på en antagelse om at det uansett sammenheng ikke er noen prinsipiell forskjell på hva styring, organisasjon og ledelse går ut på. Det ligger til grunn i NPM at man med fordel kan og uten større problemer overføre prinsipper fra en sektor til en annen. Og ved å se bort i fra noen særegne forhold i det offentlige kan man godt overføre modeller fra det private til det offentlige. Den første søylen vil bli gitt i en grundigere behandling i neste kapittel.

2.2.3 Teorien bak den økonomiske søylen i NPM

Utgangspunktet for NPM ligger i en rasjonalistisk økonomisk tankegang med en mistro til offentlig styring og statlig byråkrati. I teorien prøver NPM å effektivisere offentlig sektor og statens kontroll over denne. Hovedhypotesen i NPM-reformbølgen er at mer marked og profesjonell ledelse i offentlig sektor vil føre til mer kostnadseffektivitet for staten, uten negative bieffekter. (From, 2003:15). De mest sentrale teoriene er prinsipal-agent-teorien, public choice-teorien og transaksjonskostnadsteorien, og disse vil det bli redegjort for og diskutert i de neste avsnittene.

2.2.3.1 Prinsipal-agent-teori

Innenfor denne teorien er det fokus på styringsproblemer mellom prinsipal og agent. (Sandmo, 1992:44). Prinsipalen kan for eksempel være en leder og agenten en underordnet. Det sentrale er at prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for å oppnå egne mål, og at prinsipalen skal sikre seg at agenten utøver en atferd som er i prinsipalens interesse. Det er 3 hovedårsaker til at slike relasjoner er problematiske:

1. *Ulik målstruktur hos prinsipal og agent.* I seg selv ikke noe problem, men det oppstår i det friheten i eget handlingsrom utnyttes til å oppnå egne målsettinger som ikke er avklart med ledelsen – dvs. de opptrer opportunistisk.
2. *Asymmetrisk informasjon.* Hver av partene mottar særegen informasjon. Prinsipalen har begrenset mulighet for å kontrollere agentens aktivitet. Hvis slik atferd opptrer er den vanskelig å avsløre.
3. *Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent.* Agenten kan ta høyere risiko enn det prinsipalen ønsker.

Agentkostnader

Ulik målstruktur kan skape problemer ved at agenten handler mot andre mål, mens ulik risikovilje kan lede til uønskede handlinger mot målet og asymmetrisk informasjon muliggjør at agenten kan opptre opportunistisk. Utfordringene knyttet til prinsipal-agent forholdet kan i mange tilfeller bli vesentlige og ofte representere en økonomisk belastning for virksomheten. Vi kaller disse kostnadene agentkostnader og de to viktigste typene er: (Busch et al, 2001:81)

- *Prinsipalens styringskostnader* - alle kostnader knyttet til rutiner innen styring og kontroll som må etableres for å unngå at agenten utøver en atferd som ikke tjener prinsipalens interesser.
- *Resttap* - den endring som prinsipalen opplever i sin måloppnåelse grunnet agentens ikke ønskede atferd.

Styringskostnader kan for eksempel være i form av kostnader knyttet til bonussystemer for å motivere ansatte til å handle i ønsket retning. En annen type agentkostnader kan være et resultat av at ansatte føler seg mindre motivert og ikke yter maksimalt på grunn av at det innføres kontrolltiltak for å i større grad styre atferden mot den valgte retning.

Resttap oppstår ved at det brukes tid og ressurser på å påvirke avgjørelser til eget beste innad i bedriften. Dette skjer på bekostning av andre deler av virksomheten og medfører økte kostnader. Resttap er med andre ord kostnader som påløper når agenten handler på en annen måte enn slik prinsipalen ønsker. Dette tapet kan bare unngås dersom de ansatte aktivt arbeider mot det målet som arbeidsgiveren har fastsatt. (Busch et al, 2005:100).

Styringskostnader og resttap kan påvirke hverandre. Dersom man øker kontrollen over de ansatte vil muligheten for opportuniste reduseres. Dersom styringskostnadene økes, kan resttapet reduseres. Men for å sette i verk slike tiltak bør styringskostnadene være lavere enn den reduksjonen man oppnår i resttap. Dette er tross alt tiltak som påvirker de ansattes motivasjon og holdning til bedriften og kan på andre områder og på lengre sikt skade bedriftens fremtidige evne til lønnsom virksomhet.

Denne teorien fremhever totalt sett et noe negativt menneskesyn.(Busch et al, 2001:82). Det forutsettes at det blant arbeidere alltid vil finnes opportuniste, og for å unngå dette settes det i verk ulike kontrolltiltak. Dette vil på sin side fremprovosere opportuniste og flere kontrolltiltak vil bli iverksatt. Det hele vil utvikle seg som en ond sirkel og nærmest opptre som en selvoppfyllende profeti.

Denne type forhold vil også kunne opptre i et kunde-leverandør forhold der leverandøren vil kunne opptre opportunistisk for å oppnå kortsiktige gevinster i sine forsøk på å utnytte kontrakten og relasjonen i mellom kunde og leverandør. Dette vil medføre nye kontrolltiltak og

reduerte gevinster for begge parter. Kontrakten blir derfor mekanismen som regulerer dette forholdet og vil gradvis utvikles for å møte nettopp opportunistisk atferd.

2.2.3.2 Public Choice-teori

Public Choice er et forskningsområde som ønsker å beskrive økonomisk atferd i offentlig sektor og anvendelse av sosialøkonomiske modeller på politiske emner. (ibid). Siktemålet er å utlede hypoteser om hvilken atferd som utøves, og hvordan det offentlige fungerer som et økonomisk system. Hensikten med teorien er derfor ikke å gi føringer for ønskelig atferd men å beskrive hva som virkelig skjer i offentlig sektor. Til dette arbeidet er prinsippal- agentteorien lagt til grunn, og det bygger på to grunnleggende forutsetninger (ibid):

1. Offentlige administratorer vil søke å maksimere egne interesser.
2. Metodologisk individualisme, hvor den grunnleggende enheten i alle analyser er det enkelte individ.

Dette innebærer at alle sosiale grupper består av en samling enkeltindivid som vil handle etter ønsket om å maksimere egen nytte, og for ansatte i offentlig sektor innebærer det at en går ut i fra at de ansatte kan velge å opptre opportunistisk for å kunne maksimere eget budsjett. Ifølge Sandmo (1992:302) vil en slik forutsetning innebære at individet har lik atferd og motivasjon i en hver arbeidssituasjon, og han spør om dette er reelt. Sandmo foreslår at en alternativ forutsetning kunne være at enkeltindividet tilpasser seg normene på arenaen de arbeider på, og justerer disse tilpasningene etter hvilke normer som er gjeldende. Andre kritikere hevder derimot at en byråkrat ikke alltid vil opptre reint egoistisk, det er naturlig å anta at i enkelte tilfelle vil altruisme dominere som motivasjonsfaktor (Busch et al, 2001:83).

Et problem i Public Choice er overproduksjon. Slikt oppstår når ledere i offentlig sektor har som sin eneste målsetting å øke tildelingene. Denne type atferd kan være et ledd i å maksimere lederens egne interesser. I følge byråkratiteorien vil et større budsjett gi større prestisje og høyere avlønning, og kan også redusere interne konflikter. Et annet resultat vil være at det kan anvendes mer midler til opplæring og utvikling av de ansatte. Det negative med overproduksjonen er derimot at det på lang sikt vil bli produsert mer av en vare eller tjeneste enn det samfunnet behøver. Det er antatt at det er fallende grensenytte for offentlige tjenester, og desto større produksjonen er, desto mindre nytte har en av den siste produserte enheten. (ibid). Denne prosessen vil pågå til kostnaden ved å produsere den siste enheten er større enn nytten enheten gir.

Ut i fra dette ble byråkratiteorien videreutviklet av Miqué og Bélanger til å anta at byråkrater i hovedsak er opptatte av å utvide den budsjettmessige friheten. (Busch et al, 2001:84).

Antagelsen er at byråkrater ønsker å minimere produksjonskostnadene slik at det blir mest mulig

slakk i forhold til tildelingene. Denne slakken tjener som en buffer i perioder hvor tildelingene blir mindre enn normalt, og som kan anvendes til spesielle behov. Dette medfører en lavere produksjon, og ikke overproduksjon slik byråkratiteorien tilsier.

I tillegg hevder teoretikere innen Public Choice at eierskap har betydning for sluttresultatet. (Sandmo, 1992:180). Offentlige ledere har ikke den samme motivasjon for å drive kostnadseffektivt som ledere i privat sektor, da de ikke har mulighet for den samme godtgjøring for å oppnå resultater. (Busch, Johnsen og Vanebo, 2002:280).

Det må sies at privat sektor må forholde seg til markedet de opererer i og at private ledere i større grad vil bli utsatt for prestasjonsmålinger og fare for avskjedigelse. På den annen side har ledere i privat virksomhet mulighet for bonus dersom prestasjonen er tilfredsstillende.

Public Choice-teorien løser problemet med opportunistisk atferd i offentlig sektor ved å innføre kontroll- og incentivsystem. På denne måten kan offentlig sektor unngå lav produktivitet og overproduksjon av tjenester.

2.2.3.3 Transaksjonskostnadsteori

Transaksjonskostnadene uttrykker de merkostnadene det medfører å handle i et åpent marked, internt eller eksternt. Ronald Coase (1937) stilte spørsmål ved hvorfor noe blir ivaretatt innen organisasjonen mens annet overlates til markedet. (Busch et al, 2001:85). Han fremholdt at virksomheten ville beholdes internt der hvor kortsiktige markedskontrakter ikke var tilfredsstillende og gjennom dette spare en rekke transaksjonskostnader. Med det som bakgrunn la han fram en økonomisk organisasjonsteori som setter fokus på valg mellom alternative kontraktsformer og transaksjonskostnader.

Kontraktsform

Det skilles vanligvis mellom tre typer kontrakter (ibid):

1. *Markedskontrakter*, omhandler kjøp og salg av veldefinerte varer og tjenester i et åpent marked. Transaksjonen er godt spesifisert og pris er den viktigste styringsparameteren.
2. *Relasjonskontrakter*, oppstår når leveransen eller transaksjonen ikke lar seg spesifisere tilfredsstillende. Kontraktene er ufullstendige, og skaper stor usikkerhet og kompleksitet. Tillit er her den viktige styringsparameteren. Forholdet mellom partene er ofte benevnt som en nettverksrelasjon, og det kan utvikles et langsiktig samarbeidsforhold.
3. *Hierarkiske kontrakter*, finnes hovedsakelig internt i en virksomhet. Ansatte må underlegge seg foretakets ordregivende myndighet og den viktigste styringsparameteren er autoritet.

Hvilken kontraktsform som skal nyttes avhenger i stor grad av transaksjonskostnadene og vil bli diskutert senere etter en behandling av transaksjonskostnadene.

Transaksjonskostnader

Teorien om transaksjonskostnader tar utgangspunkt i at produksjonsprosessen kan deles inn i en rekke selvstendige funksjoner, og at i mellom hver av disse funksjonene skjer det overføringer av varer og tjenester – en transaksjon. Til disse transaksjonene knyttes kostnader, og Williamson (ibid) delte disse inn i fire hovedgrupper:

1. Selve overføringen mellom to funksjoner
2. Kontraktsforhandlinger
3. Kontroll av kontraktsoppfyllelse
4. Kontraktsbrudd

Kostnaden knyttet til selve overføringen mellom to funksjoner vil ofte være transportkostnader, og disse vil internt i virksomheten være relativt lave. Kontraktsforhandlingene kan representere vesentlige kostnader, spesielt der hvor offentlige tjenester overføres til private virksomheter.

Store leveranser krever et betydelig arbeid både i forberedelser og underveis i forhandlingene, og representerer en betydelig risiko for begge parter. For å sikre seg mot opportunistisk atferd fra den annen part vil arbeid med å sørge for en overholdelse av kontrakten kreve at det legges ned store ressurser. Dette kan veie opp mye av den kostnaden et brudd i kontrakten kan komme til å koste. Et element som krever særskilt behandling og som i stor grad kan påvirke

transaksjonskostnadene er de transaksjonsspesifikke investeringene. Dette er investeringer som er direkte knyttet til transaksjonen mellom to parter og som har liten eller ingen verdi dersom kontrakten oppheves. (Busch et al, 2002:129). Som eksempel kan nevnes en bedrift som investerer i et innkjøpssystem som er spesialtilpasset en bestemt grossist. Dersom forretningsforbindelsen med grossisten opphører er investeringen verdiløs.

Transaksjonsspesifikke investeringer kan derfor være viktige grunner til langvarige forbindelser mellom bedrift, kunder og leverandører.

Valg av kontraktsform

Det er størrelsen på transaksjonskostnadene som i stor grad avgjør hvilken kontraktsform som bør anvendes. Ved lave eller ingen transaksjonsspesifikke investeringer kan det være fordelaktig å handle direkte i markedet. Det vil skape svake eller ingen bindinger mellom virksomhet og interessent, og en forbindelse mellom partene kan lett avsluttes dersom de ikke er fornøyd med samarbeidet.

Skulle det derimot finnes transaksjonsspesifikke investeringer kan en langsiktig avtale mellom den offentlige virksomhet og en privat interessent være aktuelt. Partnerskapsavtaler er et eksempel på dette. Disse er forpliktende for begge parter og en slik avtale vil redusere noe av

den usikkerheten som ligger i de transaksjonsspesifikke investeringene. Handel i markedet vil kunne redusere problemet med opportunistisk atferd og agentkostnader, men samtidig representere høye transaksjonskostnader.

Og skulle det være svært høye transaksjonsspesifikke investeringer vil det være mest hensiktsmessig å integrere produksjonen i egen virksomhet. Spesielt dersom investeringene er knyttet sammen med hyppige transaksjoner og stor avhengighet. Dette vil gi bedre styring, og både kostnader og risiko kan reduseres. Ulempen kan være opportunistisk atferd og høye agentkostnader. (Bush et al, 2001:87).

Målet er reduserte totale kostnader for en vare eller tjeneste, hvilket betyr at det er en reduksjon av summen av produksjons- og transaksjonskostnadene. Det offentlige overfører flere av sine tjenester til det private slik at de kan forestå denne produksjonen med en underliggende forutsetning at dette gjøres mer kostnadseffektivt. Ved en overføring vil dette imidlertid påføre det offentlige transaksjonskostnader gjennom bl.a. etablering og oppfølging av kontrakter. Dersom det totalt sett skal være lønnsomt å overføre tjenester fra det offentlige til det private må det bety at reduksjonen i produksjonskostnadene i overføringen ikke må overstige transaksjonskostnadene.

2.2.4 Argumenter for og i mot NPM

NPM har fått kritikk for sammenligningen mellom det offentlige og det private, og mange spør seg om det er mulig å benytte de mekanismer som det private anvender direkte i det offentlige. Begrunnelsen er ofte at det offentlige skiller seg fra det private på flere områder. (Busch et al, 2001:31). Eksempelvis kan det nevnes NPM's naive forhold til de offentlige komplekse målformuleringer som er preget av politiske interesser og retningslinjer i kombinasjon med krav om økonomiske effektivitet. Den private virksomhet har gjerne et klart definert mål mens de offentlige må ta større hensyn til de folkevalgte og politiske organer. Slike hensyn bidrar til mer komplekse mål hvilket vanskeliggjør situasjonen for de som er avhengige av klare mål for virksomhetens innretning.

Et annet problem er innføringen av markedsmekanismer i offentlige sektor. Siden det ikke finnes reelle markeder internt vil det etableres kvasimarked. (Busch et al, 2002:279). Dette kan lede til at virksomheter kommer i en monopolsituasjon dersom det etableres langtidskontrakter med disse. (Sørensen, Borge og Hagen, 1999:20). Det vil bli vanskelig å kunne hente ut effektiviseringsgevinster som forsøkes etablert gjennom slike marked.

En effekt av innføring av markedsmekanismer er muligheten for konkurranseutsetting av virksomheten. Dette stiller krav om lønnsomhet i konkurranse med andre virksomheter og hvis ikke dette oppnås kan resultatet bli utsetting av virksomheten. (Opstad, 2006:326). Effekten av

dette igjen kan være tap av nødvendig kompetanse og arbeidskraft. I tillegg kan det medføre økte transaksjons- og styringskostnader. (Busch et al, 2002:287).

Det er likevel flere positive sider av NPM som blir trukket fram. En av de mer sentrale er at konkurranse både i mellom offentlige og private virksomheter, og i mellom offentlige instanser internt, burde skape muligheter for å få bedre og billigere varer og tjenester. (Busch et al, 2002:283). Kontrakter bidrar til at priser, mål og kvalitet blir formalisert og øker ansvaret i gjennomføringen av de politiske beslutninger.

Etableringen av marked og konkurranse bidrar til at flere vil kunne tilby sine produkter. Når det samtidig legges opp til at forbrukeren skal gis større frihet til selv å velge sine produkter og leverandører vil dette bidra til et mer gjennomsiktig marked og større tilbud. (Opstad, 2006:336). Dette vil igjen lede til større bevissthet hos forbrukeren og et redusert forbruk av gratis goder.

I Norge hevder Ragnvald H. Solstrand (Matlary og Østerud (red.), 2005:116) at NPM egentlig ikke har slått rot. Det ble innledningsvis gjort et stort arbeid og målene var ambisiøse, med et meget stort gevinstpotensiale. Etter hvert har disse ambisjonen blitt skrudd ned. Regjeringens ”Program for fornyelse av offentlig sektor” basert på NOU 2002:19, ”Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse”, inneholdt ni reformområder. ”Forsvarsreformen var en av disse. (ibid: 116).

Solstrand hevder videre at etter 10-15 år med ”modernisering av staten” er totalbildet sammensatt og tilsynelatende delvis selvmotsigende. (ibid). Den offentlige sektor har ikke blitt mindre, men har tvert i mot vokst i antall stillinger. De offentlige sektorer er under sterkt press og har stor indre ubalanse i systemene. Resultatet er en helsesektor med brudd på lover og regler, moderne tog på slitte skinneganger og et forsvar som ikke finner driftsmidler for å kunne utnytte sine milliardinvesteringer. (ibid).

Likevel er NPM's grunnfilosofi tillagt stor vekt i offentlig sektors ambisjon om å oppnå mer og bedre velferd for alle. Det er derfor nødvendig med innsikt i det teoretisk grunnlaget for å kunne forstå hvorfor bl.a. konkurranse tillegges så stor vekt i offentlig sektor. Dette skal bidra til å gi et bilde av hvilken rasjonalitet og fornuftsmessig tankegang som ligger bak disse konkrete tiltakene og hvilke antagelser som må være oppfylt for at de skal fungere.

2.2.5 Virkemidler i NPM

Opportunisme betraktes av NPM som et problem i offentlig sektor. (Busch et al, 2001:88). I løsningen av denne utfordringen legges det stor vekt på konkurranse. Dette innebærer bl.a. å:

- o Legge vekt på kontroll av resultatet og/ eller produksjonen
- o Gi mulighet for å vurdere om resultatet er på et akseptabelt nivå

- Gi kjøperen mulighet for å vurdere om leveransen er verdt prisen

NPM lister samtidig opp en del forutsetninger som bør være tilstede for at konkurranse skal være et velegnet virkemiddel. (Opstad, 2006:323). Det pekes bl.a. på at:

- Det skal være mulig å måle resultatet.
- Det bør være et marked som fungerer, underforstått flere aktører.
- Kjøperen må være i stand til å vurdere hva som leveres.

Dersom disse ikke lar seg oppfylle vil konkurranseaspektet miste noe av sin effekt. Denne konkurransen kan skje på ulike arenaer og i ulike former.

Konkurranse om brukerne

Ved å la ulike offentlige virksomheter konkurrere om brukere kan dette bidra til å øke produktiviteten. (Opstad, 2006:337). Ved i tillegg la det følge penger med brukerne kan dette stimulere til ytterligere kvalitet på tjenester og en bedre utnyttelse av ressursene. I Forsvaret er slike ordninger ikke tatt i bruk og denne formen omtales ikke ytterligere.

Intern konkurranse

Denne formen kan anvendes når det ikke eksisterer noe velfungerende privat marked eller at det offentlige ikke er villig til å gi slipp på den hierarkiske kontrollen. Dette kan løses ved å etablere et kvasimarked, en intern konkurranse i virksomheten. (Busch et al, 2001:90). Hensikten med dette er å kunne redusere slakken uten å miste den direkte kontrollen. Eksempler på dette kan være:

- *Bestiller-utfører systemet*, et internt marked etableres med en bestiller og en utfører. Det etableres en kontrakt med detaljerte beskrivelser over hva som skal leveres, til hvilken pris og kvalitet. Utføreren blir ikke lenger en egen budsjettpost men får overført midler iht. kontrakten, og et evt. underskudd vil bli møtt med sanksjoner. Dette er ikke problemfritt. Den interne prisen er ofte vanskelig å fastsette, og opportuniste er veldig vanskelig å håndtere. Forsvaret har gjennom bruken av horisontal samhandel erfart en del av disse utfordringene.
- *Benchmarking/ målestokkonkurranse*, en enkel form for kvasimarked. Formålet er å vurdere ulike offentlige virksomheter for å kunne vise hvilke som kan levere de beste tjenestene. Dette skal stimulere til kvalitetshevning og kostnadseffektivitet.
- *Incentivsystemer*, systemer som etableres for å motivere ansatte til å nå virksomhetens målsettinger. Disse kan fungere som et middel for å redusere opportunistisk atferd og til å skape konkurranse i mellom de ansatte. Det er en fare for at slike systemer kan skape interne

konflikter. Det er avgjørende at systemer utvikles med klare kriterier og at de oppfattes rettferdige.

Konkurransen om ressursene

Denne formen for konkurranse foregår mellom bevilgende myndigheter og offentlig produksjon. (Busch et al, 2001:94). Denne legger opp til at det knyttes betingelser til budsjettildelingen for å stimulere til økt produktivitet. Forsvarets bruk av horisontal samhandel er et konkret eksempel på dette. Tjenesteleverandøren, eksempelvis FLO, vil motta noe direkte bevilgede midler mens størsteparten av inntjeningen skal foregå via kundefinansierte leveranser.

- *Stykkprisfinansiering*, innebærer at offentlig virksomhet finansieres gjennom produksjonen, helt eller delvis. Et fast beløp pr produksjonsenhet mottas og tanken er at ved å tillate en større grad av frihet i disponering av de tildelte midler skal dette bidra til økt produktivitet i virksomheten. Ved evt. overskudd kan dette benyttes til å heve kvaliteten eller øke tilbudet på andre tjenester.
- *Målestokkskonkurranse* knyttet til ressursfordeling, benyttes for å regulere virksomhet som står i en monopolsituasjon. Det være seg offentlig eller private monopoler. Poenget er at myndighetene beregner en gjennomsnittskostnad for tjenesten og virksomheten får tilført midler i forhold til dette

Konkurransen med private virksomheter

Denne formen kobler de offentlige virksomheter direkte opp i mot det private markedet. Her vil det offentlige møte andre virksomheter som har tilpasset seg et marked over en lengre periode med stort fokus på produktivitet og effektivitet. (Opstad, 2006:325). Dette innebærer som oftest store endringer i den offentlig virksomheten for å møte denne konkurransen. To hovedtyper innen denne formen er typiske, privatisering og konkurranseutsetting.

- *Privatisering* kan kort beskrives som hvor offentlig virksomhet overføres fra offentlig til privat sektor. Etter en slik overføring eies virksomheten av private aktører og finansieres av salg av sine varer og tjenester. Motivasjonen for dette er en antagelse om at markedet vil regulere denne funksjonen bedre enn det offentlige.
- *Konkurranseutsetting* er i grove trekk at produksjon av en offentlig tjeneste settes ut på anbud, og det offentlige og det private konkurrerer om å produsere denne tjenesten for det offentlige. Dette er et av de store tiltakene for å stimulere til endringer i offentlig virksomhet og vil derfor bli gitt en grundigere behandling i neste kapittel.

2.2.6 Konkurransetsetting

Det primære målet med konkurransetsetting er å utsette offentlige virksomheter for konkurranse fra private bedrifter. Denne konkurransen forventes å føre til en bedre utnyttelse av ressursene – det vil si en bedre produktivitet. (Busch et al, 2002:283).

Grunnlaget for NPM påpeker at økt konkurranse kan begrense at ansatte handler opportunistisk og at agentkostnadene derfor kan reduseres. (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004:341). Samtidig flyttes fokuset fra regelstyring til målstyring gjennom å fokusere på hva som skal produseres kontra hvordan det produseres. Dette igjen bidrar til at måling av resultater blir mer sentralt, og at denne målingen blir mer reell da en kan sammenligne ulike avdelinger og virksomheter mot hverandre. Den som skal ha levert tjenesten vil på denne måten ha større mulighet for å sammenligne ulike priser og få oversikt hva som faktisk leveres.

En viktig forutsetning for at dette skal fungere er at det eksisterer et marked med flere tilbydere som kan konkurrere om en kontrakt. (Opstad, 2006:323,326). Dersom dette ikke er tilfelle vil det bli vanskelig å sammenligne tilbud fra ulike leverandører. Årsaken til et ikke-fungerende marked kan være at produktet ikke lar seg sammenligne kvalitetsmessig eller at prisen er påvirket av skalafordeler. I selve konkurransen er det også ulike momenter som må tas hensyn til. Taktisk spill fra de ulike leverandører for å få tildelt kontrakten må forventes.³ Utforming av anbudsdocumentene kan også påvirke utfallet av tildelingen. Hvis tilbudet er utformet på en slik måte at enkelte leverandører får fordeler kan dette skape en skjev konkurranse.⁴

Økonomiske vurderinger er alltid av betydning i forbindelse med konkurransetsetting. Et sentralt moment er hvorvidt det kan bidra til målsettingen om reduserte kostnader. Og uansett holdning til konkurransetsetting så er de økonomiske resultatene av interesse. En rekke studier og evalueringer argumenterer for at det er betydelige gevinster å hente ved konkurransetsetting av offentlig tjenesteproduksjon, med lik eller økende kvalitet. (Kjerstad, 1997:63 og Johnsen et al, 2004:43). Det er dokumentert at disse besparelsene skyldes konkurranseelementet og ikke privat overtagelse som sådan. Dette har ledet til at det nærmest tas for gitt at konkurransetsetting gir kostnadsbesparelser.

Andre peker på et noe mer sammensatt bilde, og det pekes på grunnleggende problemer ved evalueringer av effekter av konkurransetsetting.⁵ (Johnsen et al, 2004:44). Det er viktig å understreke at kostnadsbesparelser må sees i et totalkostnadsperspektiv. Det er ikke nok å se hvilke ressurser som frigjøres. Dersom disse ressursene overføres til andre avdelinger, må det

³ Dette kan for eksempel være forsøk på å etablere seg i nye markeder med en relativt lav pris for senere å tjene dette inn igjen ved prisjusteringer i kontraktsfornyelser og tilleggsavtaler i ettertid.

⁴ Eksempelvis, et tilbud utarbeidet med så særegne krav at en ekstern leverandør ikke vil vurdere det som interessant og dermed redusere antallet aktører i konkurransen.

⁵ Påviste måleproblemer, variasjoner i tjenestetypen, markedssituasjon og bestillerkompetanse nevnes som faktorer.

analyseres om de blir utnyttet på en effektiv måte. Videre viser analyser at mens produksjonskostnadene har gått ned, har transaksjonskostnadene gått opp. (Busch et al, 2002:128).

Det synes derfor mulig å finne belegg for nærmest en hver påstand i denne debatten og at funn om effekter alltid ser ut til å kunne trekkes i tvil.

Det kan videre se ut som om debatten omkring kostnadsbesparelser ikke lenger er fullt så viktig, men at det er fokuset på kvalitetssikring og utvikling som er hovedmotivet for konkurranseutsetting. Likevel stilles det spørsmålsteget ved kvaliteten etter at private aktører har overtatt offentlige tjenester. (Busch et al, 2002:286) Hovedbildet er at forskning viser at ambisjonen med kostnadsbesparelser ved konkurranseutsetting i offentlig sektor realiseres. (From, 2003:34). To ting kan dog trekkes frem som interessante:

- Kostnadsaspektet ser ut til å være mer sentralt i forskning enn i praksis.
- Det er ikke fullt så enkelt å hente ut betydelige kostnadsgevinster, og spesielt ikke hvis en ser det over noe tid.

Konkurranseutsetting er en av flere strategier for markedseksposering av offentlig sektor og kan ses på som en konkretisering av moderniseringen av offentlig sektor. Konkurranseutsettingen kan bidra til den videre modernisering på flere måter og From (2003:22) fremhever bl.a. følgende argumenter:

Konkurranseutsetting medfører fristilling. Konkurranseutsettingen bidrar til å dekkle tjenesteproduksjon fra politisk og administrativ styring, og derved mindre politisk styring. Det gir en økt desentralisering og innfører nye modeller for å tilpasse seg markedet.

Konkurranseutsetting gjør politikere til strateger. Det blir mindre fokus på de driftsrelaterte spørsmål og mer tid til å drive strategisk ledelse og overordnet styring. Dette fordi politikere kommer i en bestillerfunksjon og i større grad kan fokusere på hva som skal oppnås og ikke hvordan dette oppnås.

Konkurranseutsetting svekker fagorganisasjonenes makt. Det etablerte mønster med et komplekst system stor mulighet for påvirkning av fagorganisasjonene erstattes med kontraktsstyring, fragmentert produksjon og et svekket forhandlingsmønster.

Konkurranseutsetting mobiliserer de ansattes ressurser. Sett fra et negativt ståsted kan konkurranseutsetting bety tap av arbeidsplass og konsekvenser for både arbeidsgiver og ansatt. I fra et mer positivt synspunkt kan det bidra til mer omsorg for de ansatte og større fokus på de ansatte som en ressurs.

Konkurransetsetting medfører at anbud avgjør tilbyder. Sørger for en likestilling av offentlig og privat sektor basert på et regelverk som sikrer spilleregler tilsvarende rene markeder.

Konkurransetsetting forenkler omstilling av offentlig sektor. For å kunne endre den offentlige sektor er det nødvendige med konsepter med en tilstrekkelig gjennomslagskraft.

Konkurransetsetting vil bidra til dette. Det er likevel viktig at konseptene anvendes med høy presisjon slik at behovet for å styre innføringsprosessen blir mindre.

Alle er tjent med en offentlig sektor som forvalter nasjonens ressurser på en forsvarlig og best mulig måte til felles beste. Det er viktig å forstå hvordan ulike aktører oppfatter bruk av konkurranseutsetting og hvilken holdning det er til å gjøre stadig mer bruk av bl.a.

markedsmekanismer i offentlig tjenesteproduksjon. Konkurransetsetting i offentlig sektor er ikke nødvendigvis enkelt å få til, og konkurranseutsetting er preget av et betydelig ideologisk innsalg og rett politisk farge er avgjørende for å ta i bruk virkemiddelet.

Fra brukernes ståsted har flere undersøkelser foretatt på slutten av 1990-tallet (ibid:28) vist at oppfatningen av det offentliges rolle har endret seg i de siste årene. Endringen har bestått i en overgang fra å bli oppfattet som brukere til å bli mer å bli betraktet som kunder. Det generelle trekket er likevel at de fleste er mer positive til mer rene markedsbaserte løsninger enn tidligere.

Bildet er noe mer sammensatt for de som berøres direkte av en konkurranseutsetting, de ansatte. Det er ulike utfordringer knyttet til konkurranseutsetting av en virksomhet⁶, og det er både positive og negative effekter ved en konkurranseutsetting. Av faktorer som har bidratt til økt tilfredshet kan nevnes kortere beslutningsvei, ledelsen er flinkere til å lytte, ansatte gis større ansvar og de får mer innflytelse i egen hverdag. Mht. negative effekter kan nevnes misnøye i forhold til økt arbeidstempo, økt stress og redusert arbeidsmiljø og trygghet i jobben.

Spørsmålet kan derfor være om konkurranseutsetting begrenser eller hemmer moderniseringen av offentlig sektor. En rekke problemstillinger kan reises ved innføring av konkurranseutsetting og setter argumentene tidligere behandlet i et annet lys. (ibid:45).

Konkurransetsetting innføres i en politisk kontekst. Uavhengig av hva som skal reformeres vil tiltaket som skal reformere bli påvirket av miljøet det skal operere i. Og det kan være at konkurranseutsetting som virkemiddel blir modifisert til å passe inn i det offentlige system og den ønskede effekten ikke blir som forventet.

Det kan vise seg vanskelig å gjøre politikere til strateger. Politikere kan bli tvunget inn i en spenning mellom den rollen de blir tildelt som strateg, og rolleatferd som f.eks. ombud. Og det er ikke nødvendigvis slik at politikere gjennom en rolletildeling tilpasser seg denne.

⁶ Eksempelvis kan nevnes evt. overtallighet, endringer i arbeidsmiljø, lønnsforhold, kollegiale forhold og jobbsituasjon med mer.

Fagorganisasjonene svekkes ikke nødvendigvis av konkurranseutsetting. I kampen for å oppnå innflytelse er det ikke alltid nødvendig å ty til streik og aktiv motstand. Det har vist seg at å påvirke gjennom alternative strategier kan gi like god uttelling.

De ansatte blir ikke alltid sett på som en spesielt viktig ressurs. Det kan tenkes at demokratiske deltakelsesprosesser blir offer for å få etablert en gunstig kontrakt, og prosessen i seg selv omkring konkurranseutsetting gir ikke alltid rom for en høy grad av involvering fra de ansatte.

Innføring av konkurranseutsetting fremstår ikke som enkelt. Det vil fortsatt være behov for overordnet styring og kontroll. Og utfordringen vil ikke bare være å beslutte bruk av konkurranse, men hvordan håndtere innføringen. Det skapes ikke mer markedsorientering selv om det eksisterer en vilje og en slipper løs konkurransen.

Disse problemstillingene anskueliggjør den kompleksiteten som ligger i anvendelsen av konkurranseutsetting. Det er viktig å ha et bevisst forhold til disse utfordringene og sørge for at det vises tilstrekkelig varsomhet i etableringen av en konkurranseutsetting av virksomheten.

Konkurranseutsetting er et virkemiddel som skal bidra til større effektivitet, lavere kostnader og økt kvalitet. Vurderingene som skal ligge til grunn er komplekse og krevende, og det er mange variabler og forhold det skal tas hensyn til. Det er flere fallgruver knyttet til konkurranseutsetting av offentlig virksomhet, og mangelen på et velfungerende marked vil ofte representere det største. Uten dette vil konkurransen ikke bli reell og effekten reduseres. Den kostnadmessige effekten av konkurranseutsetting er ofte en viktig målsetting, men har vist seg i praksis vanskelig å omsette fullt ut. Aktørene som påvirkes av, og har meninger om, konkurranseutsettingen må det også tas hensyn til. Totalt sett er det et virkemiddel med mange utfordringer og muligheter.

2.2.7 Bortsetting

Bortsetting av virksomhet som eget begrep er ikke det mest omtalte i litteraturen. Dette skyldes i stor grad at det ble unnfanget under prosessen med å etablere konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret. Det er et forsøk på å erstatte eller mer presist oversette det mer anvendte og internasjonale begrepet outsourcing. Det eksisterer mange definisjoner av dette begrepet, men kjernen er at man erstatter intern produksjon av en vare eller tjeneste med en form for kontrakt i markedet om denne leveransen. Sentralt i dette er overføringen av eierskap over selve produksjonsprosessen fra offentlig virksomhet til en ekstern partner eller annen offentlig virksomhet. Og spesielt i forhold til en bortsetting av virksomhet til en ekstern leverandør har begrepet ofte blitt brukt synonymt med begrepet privatisering. Dette er noe misvisende og krever en nærmere forklaring. Det er mange og ulike oppfatninger av hva privatisering er og innebærer. Johnsen, et al (2004:32) hevder at privatisering innebærer prosesser som overfører ansvaret for, finansieringen av og produksjonen av tjenesten. Det betyr i praksis at det offentlige ikke lenger

har ansvar og styringsmuligheter for leveransen, og at den i sin reneste form nærmest tillegger de enkelte borgere ansvaret for egen livssituasjon. Bortsetting av virksomhet handler ikke om bortsetting av ansvar eller finansiering av tjenesten. Det dreier seg om bortsetting av produksjonen av tjenesten. Dette kan være i regi av offentlig sektor, privat sektor eller begge deler. Den offentlige virksomhets ansvar for å få utført tjenesten og finansiere tjenesten ligger fast.

Bortsetting av offentlig virksomhet kjennetegnes av at den i prinsippet ikke skaper forskjeller i betalingsbetingelsene for allmennheten. Myndighetene bestemmer hvordan tilbudet praktisk skal utformes og dette betales over skatteseddelen. Fordelingsvirkningene blir heller ikke annerledes enn ved andre offentlige leveranser. Hovedmotivet bak bortsetting er å gjøre produksjonen av varer og tjenester rimeligere for det offentlige.

Argumentasjonen for å bortsette ulike deler av virksomheten kan være forskjellige. Og mange av argumentene for kan også brukes i mot. McIvor (2005:21) påpeker en del potensielle fordeler av bortsetting. Reduksjoner i kostnadene er det mest åpenbare og mest brukte argumentet. Dette skal oppnås ved å benytte leverandører som gjennom sin produksjon kan oppnå stordriftsfordeler og mer effektiv bruk av arbeidskraft og produksjonsutstyr. Forbedret ytelse i leveransene og økt fleksibilitet i organisasjonen er også effekter som kan oppleves. Det gir samtidig muligheter for spesialisering og kraftsamling av organisasjonen egne virksomhetsområder. Og tilgang til nyskaping i de ulike områdene kan bli større ved å knytte seg til leverandører.

På den annen side er det også risiko knyttet til bortsetting. Kostnadene kan faktisk øke gjennom ukritisk bruk av virkemiddelet. Det kan lede avhengighet til leverandører og tap av egen kontroll. Når tjenesten først er bortsatt kan det være vanskelig å ta den tilbake hvis dette skulle vise seg nødvendig. Fleksibiliteten kan også reduseres gjennom langsiktige kontrakter som påvirker evnen til raskt å reagere og endre på organisasjonens egne behov. Organisasjonen kan også miste verdifull kompetanse i prosessen og oppleve negative organisatoriske forandringer for å nevne noen.

I prosessen med å bortsette virksomhet er det mange forhold som skal vurderes og det er mange praktiske utfordringer som kan dukke opp. I mange virksomheter er det ingen strategisk tilnærming til bortsetting, og det foreligger ingen formell prosess i etableringen av slike forhold. (McIvor, 2005:64). Det er i mange tilfeller også manglende forståelse for de ulike kostnadene knyttet til det å inngå bortsetningskontrakter. Det er ofte mange skjulte kostnader som ikke alltid

lett lar seg avsløre.⁷ Og til slutt kan det være vanskelig å definere hva som er en virksomhets kjernekompetanse og hva som bør være gjenstand for vurdering av bortsetting. Alle disse forholdene viser at det må foreligge et systematisk og helhetlig rammeverk til grunn for en slik vurdering og at dette må gjennomføres som en del av virksomhetens overordnede strategi.

Og for å understreke alvoret og kompleksiteten i bruken av bortsetting gjør Power, Desouza og Bonifazi (2006:20) oppmerksom på 10 vanlige feller i forbindelse med bortsetting av virksomhet.

1. Mangel på engasjement i ledelsen.

Ledere tror feilaktig at bortsetting raskt kan løse alle større strukturelle og finansielle problemer i virksomheten, og uten å forstå hvilket langsiktig fokus som må til for å lykkes med en bortsetting ender det ofte ut i en forverret situasjon. Ledelsen må innse at de overordnede problemene må på plass før en iverksetter bortsetningsplaner. Engasjement i arbeidet med å definere hvilke utfordringer virksomheten står overfor og forslå løsninger på er derfor sentralt.

2. Lite kjennskap til bortsetningsmetodikk.

Mange virksomheter kaster seg på bortsetningsbølgen uten å være klar over at dette er en del av deres strategi. Kompetanse i bruken av bortsetting som metode er nødvendig for å lykkes i å effektivisere virksomheten. Dette innebærer at organisasjonen må tildele dette ansvaret i linjen og tilstrekkelig ressurser i form av personell og økonomi må bevilges. Organisasjoner som tar dette på alvor søker etter beste praksis på området og sammenligner deretter egen virksomhet med dette.

3. Mangel på en kommunikasjonsplan vedrørende bortsetting

Personell er en viktig, og i enkelte virksomheter den viktigste, ressurs. Disse må informeres om hvilke tiltak og endringer virksomheten planlegger i en stadig skiftende omverden.

Kommunikasjon med de ansatte er viktig for å sikre at de forstår sin rolle i en bortsetting og at de som må forlate organisasjonen blir ivaretatt på beste måte.

4. Svikt i forståelsen av risiko knyttet til bortsetting

Bortsetting innebærer risiko, og i enkelte tilfeller overføres leveranseansvar fullt og helt til en ekstern leverandør. I en slik situasjon bør en stille seg en del kritiske spørsmål slik at man kan være forberedt hvis ikke alt går etter planen. Og spesielt mht. hva som bør gjøres hvis ekstern partner ikke leverer i henhold til plan.

⁷ Eksempler på dette kan være kostnader knyttet til leverandørsøk og – utvelgelse, overføring av funksjonen til leverandør, administrasjon og kontroll av leverandørsamarbeidet og overgangen fra en leverandør til en annen eller tilbakeføring av funksjonen.

5. Mangel på forståelse for behov for ekstern kompetanse

De fleste organisasjoner har stor tro på egne ferdigheter og forutsetter nærmest at de skal kunne løse utfordringene selv. Organisasjonens kultur og måte å drive virksomheten på kan i seg selv være et hinder i å oppnå ønskede effekter. Ekstern kompetanse kan komme inn å se ting på nye og andre måter og derigjennom bidra til en effektiv bortsettingsprosess.

6. Ikke bruke de beste interne ressursene

Likevel kan ikke selv den beste eksterne kompetansen erstatte egen intern kompetanse når det skal etableres et bortsettingsmiljø. Her må virksomheten være forberedt på å la de beste interne ressursene delta for nettopp å sikre seg at løsninger etableres til beste for virksomheten.

7. Haste igjennom tiltakene

I sin jakt på gevinster må ikke virksomheten bli fristet til å ta snarveier. Dette gjelder i alle faser av en bortsetting. Jakten på hvilke aktiviteter som kan/ bør settes ut, søk etter den beste løsningen og eksterne partneren må ikke skje forhastet. Etablering av et samarbeidsforhold og kontrakt, og hvordan sørge for en myk overgang i forholdet er viktige elementer. Å ikke ivareta dette på en tilfredsstillende måte kan vise seg skjebnesvangert for resultatet av bortsettingen.

8. Ikke forstå kulturelle forskjeller

Kanskje den mest kompliserte og undervurderte i forholdet mellom egen virksomhet og ekstern partner. Dette kan dreie seg om alt fra synet på ledelse, organisasjonsstruktur, forretningstilnærming, beslutningsprosesser med mer. Dette kan påvirke det langsiktige samarbeidsforholdet og må derfor være en viktig faktor i vurderingen av ekstern partner i et bortsettingsforhold.

9. Undervurdere innsatsen det krever å få leverandøren produktiv

I en overgangsfase vil det sannsynligvis ikke være optimal drift. Overføring av nødvendig informasjon og kompetanse fra intern virksomhet til ekstern partner tar nødvendigvis noe tid, og all nødvendig informasjon lar seg heller ikke fremskaffe eller overføre. Maksimal gevinst bør derfor ikke kalkuleres inn fra første dag.

10. Svak håndtering av leverandørforholdet

Det er ikke bare etableringen av en bortsetting som koster. Å ivareta forholdet over tid og sørge for en kontinuerlig forbedring av forholdet koster også ressurser. En plan for dette forholdet bør også utvikles. Den bør inneholde elementer som beskrivelser av aktivitetene, hvem som er ansvarlige kontaktpersoner på begge sider, budsjett, ytelsesmålinger osv. Denne planen bør omfatte hele samarbeidsforholdet, og den bør utvikles i forkant av kontrakten. Det sikrer at

strategi og bortsetting blir satt sammen i en helhet, og kan tjene som en kommunikator i både egen og ekstern partners virksomhet.

Power et al (2006:30) understreker likevel at ved å anvende bortsetting korrekt som en del av en overordnet strategi kan en oppnå reduserte kostnader, økt evne til å fokusere på kjernevirksomheten, økt kvalitet, overlegne ferdigheter og kapabiliteter med mer.

Bortsetting er uten tvil et virkemiddel som kan bidra til å fokusere og effektivisere virksomheten. Det er likevel ikke uten risiko og må benyttes med aktsomhet og som en del av virksomhetens overordnede strategi. Bortsetting betyr fortsatt offentlig ansvar og offentlig finansiering.

2.2.8 Konkurransetsetting og bortsetting – to sider av samme sak?

Det kan ved første øyekast virke som om konkurransetsetting og bortsetting nesten er samme sak. Og ved å bruke en generell og nokså åpen tilnærming til begrepene kan dette virke ganske riktig, og det er ikke uten grunn å hevde at de griper inn i hverandre. Det er ikke problematisk å bruke dette om hverandre dersom innholdet i begrepene brukes bevisst og med rett intensjon.

Konkurransetsetting kan defineres som prosessen med å la andre rettssubjekter konkurrere om å få utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv.

I bortsetting ligger overføringen av eierskapet til produksjonen av en vare eller tjeneste. I dette kan det ligge både prosessen med å etablere et slikt forhold og selve overføringen og etableringen av mekanismer for å ivareta organisasjonens funksjoner av en ekstern leverandør.

Grunnen til denne refleksjonen omkring disse begrepene er forvirringen eller nærmere bestemt anvendelsen av disse begrepene. I denne oppgaven vil konkurransetsetting bety den konkurrerende delen av konkurranseeksponering med fokus på mulighet for å vurdere alternative leverandører i et fritt og åpent marked.

Bortsetting vil på den annen side innebære og sørge for en etablering av et forhold til en ekstern partner som skal ivareta den offentlige virksomhets funksjon. Dette medfører etablering av bl.a. kontrakter og samarbeidsformer som vil gjøre det mulig å måle de avtalte leveranser.

Avslutningsvis er det ikke til å komme bort fra at bortsetting og konkurransetsetting har et nært forhold, om enn ikke fullt ut avhengig så i hvert fall tett knyttet. Bortsetting av virksomhet bør brukes i sammenheng med bruk av konkurranse og bruk av konkurranse kan medføre en bortsetting av virksomhet.

2.3 Oppsummering

NPM forklarer mye av den pågående omlegging og modernisering av Forsvaret og offentlig sektor i dag. Tanken er å anvende effektiviserings- og ledelsesmetoder fra markedsøkonomien i privat sektor til å skape mer effektiv offentlig produksjon. Markedsorientering og konkurranse fremstår som et bærende element i denne tilnærmingen.

Teorien bak NPM kjennetegnes av mer bruk av marked og markedsmekanismer. Det er et ønske om å innføre økt fokus på målstyring og resultater, og i bunnen av dette ligger et behov for mer bedriftsøkonomisk styring og mer profesjonelle ledere med økt ansvar og innflytelse.

NPM har imidlertid møtt en del motstand og kritikken går i stor grad ut på utfordringene knyttet til de spesielle behov offentlig sektor har og skal dekke. Likevel må det trekkes frem positive effekter som større bevissthet hos brukerne, større grad av ansvarliggjøring og økt motivasjon i organisasjonen.

Oppportunisme trekkes frem som et problem i offentlig sektor. For å møte dette problemet kan konkurranse benyttes som virkemiddel. Denne konkurransen kan foregå på ulike arenaer og i ulike former. Det kan bl.a. nevnes interne markeder, konkurranse om brukere og ressurser, og den som oppfattes som mest krevende for offentlig sektor, konkurransen mot private virksomheter.

Konkurransesutsetting er et tiltak som kan benytte seg av det private markedet. Bruken av dette virkemiddelet er ikke uten utfordringer og spesielt mangel på reell konkurranse i markedet kan resultere i manglende suksess. Det offentlige har benyttet dette aktivt i sine forsøk på å effektivisere virksomheten, og dette har resultert i både bortsetting av virksomhet og effektivisering av intern virksomhet.

Bortsetting av virksomhet kan være et nyttig tiltak som et ledd i å effektivisere virksomheten. Det er i denne oppgaven definert som aktiviteten for å regulere forholdet i mellom eksterne partner og egen virksomhet. Det er fortsatt det offentlige som har ansvaret for og finansieringen av funksjonsområdet. Det viktige er at det inngår som en del av virksomhetens overordnede strategi og følger en helhetlig og metodisk tilnærming.

3 Metode

3.1 Innledning

Hensikten med dette kapittelet er å forklare hvordan arbeidet med oppgaven er gjennomført, og derigjennom gi mulighet for å spore og etterprøve det arbeid som er gjort. Det er gjennomført en diskusjon og vurdering av det datamaterialet oppgaven bygger på, samt en vurdering av oppgavens funn mht. gyldighet og pålitelighet.

3.2 Studieobjekt

Innføring og bruk av konkurranse i Forsvaret som et strategisk virkemiddel i den pågående omlegging er hovedfokuset i denne oppgaven. Prosjekter som er gjennomført etter Forsvarets konsept og metode for bortsetting ble valgt ut som analyseobjekt. Konsept og metode er også gjenstand for vurdering og kan derfor også defineres som analyseobjekt. Hensikten er å bruke både konsept og metode og de gjennomførte prosjektene som et grunnlag for å vurdere i hvilken grad Forsvaret har lyktes i sin bruk av dette virkemiddelet.

3.3 Forskningsdesign

Det finnes ingen perfekt forskningsprosess skriver Jacobsen (2005:17) i sin bok om den samfunnsvitenskapelige metode. Alle slike prosesser vil være beheftet med feil, svakheter og manglende presisjon. Hvilken metode som passer best varierer med hensikten med oppgaven, problemstillingen, studieobjektet, ressurser til disposisjon med mer.

I designet av denne oppgaven ble tilgang til praktiske eksempler på Forsvarets bruk av bortsetting en begrensende faktor. Et intensivt design ble derfor grunnlaget for analysen. I dette ligger det en dypere behandling av et færre antall enheter men med en mulighet for å betrakte disse enhetene gjennom et større sett av variabler. Robert Yin (2003:9) angir at casestudiet er den anbefalte strategien når et hvordan eller hvorfor spørsmål blir stilt omkring et sett av hendelser som den som undersøker har liten eller ingen kontroll over. Jacobsen (2005:92-93) er til dels enig i denne anbefalingen men skiller mellom spesifikke hendelser og spesifikke fenomen. Mer fokus på fenomen gjennom betraktninger fra flere steder og situasjoner og med enheter fra flere kontekster, gir en rikere beskrivelse av fenomenet enn hvis det bare ble studert en enkelt case.

I denne oppgaven er det mer et fenomen som betraktes, bortsetting av virksomhet, og ønsket er en rik beskrivelse og forklaring av dette. Dette skal belyses gjennom betraktning av konsept og metode for bortsetting av virksomhet samt gjennomførte prosjekter. Det innebærer at designet beveger seg i grenselandet mellom et rent case-studie og små N-studier. Dette betyr i praksis svært lite, det er styrkene og svakheterne i denne formen for design en må være klar over. For å

kunne fastslå om bortsettingen har vært en suksess må det gjennomføres en evaluering av de prosjektene som er gjennomført. Dette innebærer en form for beskrivende tilnærming hvor oppgaven blir å forstå hvordan bortsetting har blitt benyttet i Forsvaret. Det kan i kjølvannet av dette være behov for å forklare hvorfor og hvordan de ulike funnene har oppstått. Derfor vil denne oppgaven både ha en beskrivende og forklarende dimensjon i seg.

3.4 Datainnsamling

Det er valgt en kvalitativ metodisk tilnærming. Den kvalitative tilnærmingen innebærer bruk av størrelser som det ikke er mulig å tallfeste, altså empiri i form av ord som formidler mening. (Andersen, 2005:14). Dette innebærer i hovedsak gjennomgang av skriftlig materiale og bruk av intervjuer og samtaler. De kvalitative regnes som mer fleksible enn de kvantitative og analysen skjer ved å klassifisere og få frem meningsinnholdet i datagrunnlaget. Hensikten er å forstå og utdype begreper og fenomener, det vil si å få tak på generelle fenomener.

Tilgangen til personell med kunnskap om problemstillingen var og er noe begrenset, og derfor var ikke bruk av spørreskjema noe godt alternativ i denne oppgaven.

3.4.1 Primærdata

Primærdataene består av intervjuer av personell som i en eller annen form har vært knyttet til eller bidratt i prosessen av Forsvarets bortsetting av virksomhet. Denne gruppen spenner over et stort antall interessenter fra premissgivere til brukere, og fra prosjektpersonell til leverandører. Det har vært en bevisst målsetting at alle de involverte parter i bortsettingsprosessen skal være gitt mulighet til å bidra, og det må nevnes at alle parter har vært mer enn villige til å delta. Mer presist har personell fra relevante stillinger og posisjoner i fra Forsvarsdepartementet (FD), FLO, prosjekter, ansatte og organisasjoner og leverandører bidratt i dette arbeidet. Primærkildene er i stor grad benyttet til å underbygge analysen av den praktiske tilnærmingen til bortsetting av virksomhet i Forsvaret, men har også bidratt med opplysninger om de mer faktabaserte forhold omkring OPP og bortsetting av virksomhet i Forsvaret.

3.4.2 Sekundærdata

Litteratur omkring modernisering av offentlig sektor, NPM, konkurranseutsetting og outsourcing har vært benyttet for å bygge opp et teoretisk grunnlag for oppgaven.

Konsept og metode for bortsetting av virksomhet danner basisen for analysen av Forsvarets teoretiske tilnærming til bruk av bortsetting av virksomhet.

Evalueringsrapporten som ble ferdigstilt sommeren 2006 gir verdifulle bidrag i evalueringen av den praktiske tilnærmingen. De ulike prosjektene har gjennom sin dokumentasjon fra de ulike fasene samt foreløpige evalueringsrapporter bidratt med nyttig og viktig informasjon.

De skriftlige kildene danner vesentlige og viktige bidrag i analysen av problemstillingene. I hovedsak har det vært benyttet to iverksatte bortsettingsprosjekter som basis for analysen:

- Forsvarets transportvirksomhet - Innenlands godstransport
- Sanitetsmateriellforvaltningen

Begrunnelsen for å anvende disse to er for det første at de begge er gjennomført i henhold til og etter innføringen av konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret. For det andre har de ulike egenskaper i form av at det første prosjektet omhandler distribusjon av materiell i Forsvaret mens det andre innehar også betydelige elementer av lager og kompetanseutveksling. For det tredje har de hatt ulik tilnærming i gjennomføringen av prosjektet mht. bruk av for eksempel ekstern kompetanse og forholdet til intern virksomhet.

3.4.3 Gjennomføring

Datainnsamlingen til oppgaven ble gjennomført gradvis. Det startet med samtaler av nøkkelpersonell som ledet frem til nye kilder og utfyllende informasjon som både spisset søkene og samtidig bidro i utviklingen av problemstillingen.

Parallelt med dette ble det innledningsvis brukt mye tid på å studere de skriftlige kildene. Dette for å skape et grunnlag for mer nøyaktige og tilpassede spørsmål i utviklingen av intervjuguiden og senere til gjennomføringen av intervjuene. Intervjuene ble stadig utviklet, nye temaer ble avdekket og nye personer ble gjort kjent. Dette er en variant av det Jacobsen (2005:175) beskriver som snøballmetoden. I sin reneste form tar denne ikke utgangspunkt i noe kriterium for utvelgelsen av verken personer eller tema. På bakgrunn av de innledende intervjuene blir stadig nye sider og nye ressurspersoner avdekket og ballen starter å rulle. Dette kan være en meget fruktbar metode, men er meget krevende og den gir heller ingen garanti for resultater. Metoden i denne oppgaven vil derfor kunne karakteriseres som en lett utgave av denne og den har som tidligere beskrevet gitt dette arbeidet praktiske resultater gjennom både økt bredde og dybde. Intervjuene er gjennomført i individuell form, både som personlige møter og over telefon. Det ble i tillegg gjennomført et gruppeintervju i et av prosjektene. Erfaringer knyttet til dette er beskrevet i neste kapittel.

3.5 Evaluering av metoden

Det vil i denne delen vurderes sterke og svake sider ved opplegget som ble valgt. Eventuelt hva som er vunnet og tapt ved å benytte alternative kilder og metoder.

3.5.1 Casestudiets styrker og svakheter

Det er en klar erfaring at bruk av dybdeintervju bidrar til å motvirke misforståelser og misoppfatninger i og omkring spørsmålene. Det er meget vanskelig å etablere spørsmål som alle

oppfatter og tolker likt. I en intervjusammenheng gis det muligheten til å utdype og korrigere spørsmålets mening og derved et sikrere grunnlag at spørsmålet er forstått som det var ment forstått. (Yin, 2003:89).

Det er også en klar erfaring at bruken av intervju gir en bedre tilgang til de hendelser og fenomener som skal utforskes. Det er lettere å sette de enkelte handlinger, episoder og beslutninger i forhold til sammenhengen og det gir mulighet for å utforske og utvikle spørsmålene og temaene underveis.

Samtidig må det nevnes at bruk av casestudier gir begrensede muligheter for å generalisere de funn som er gjort over i andre deler av virksomheten og innen andre virksomhetsområder. (Jacobsen, 2005:222). De funn som er gjort er vanskelig å manipulere for derigjennom å teste ut alternative resultater.

3.5.2 Validitet

Dette dreier seg i korte trekk om gyldigheten på resultatene som er avdekket. De kan deles inn i to, den interne og den eksterne. Den interne gyldigheten handler om hvorvidt en har fått tak i de resultatene som det er ønsket å få tak i og den eksterne om en kan overføre funnene til andre sammenhenger. (Jacobsen, 2005:214)

I forholdet til den interne gyldigheten er det en utfordring mht. den begrensede tilgangen til kilder. Kildene er plukket ut for å dekke de fleste aspektene og interessentene i saken. I enkelte tilfeller så kan det bestemt hevdes at de riktige kildene er funnet og gitt anledning til å delta, men samtidig må det påpekes at det er ingen sikkerhet for at dette gir et helt riktig bilde.

Spesielt i forhold til primærkildene er det vanskelig å si i hvilken grad kildene gir fra seg riktig informasjon. De ulike interessentene har ulike agendaer og kan derfor se dette som en mulighet til å påvirke fremtidige prosjekter og vurderinger. Eksempelvis kan leverandører innta en positiv holdning i den hensikt å oppnå goodwill og positiv holdning i Forsvaret. Det er vanskelig å avdekke i hvilken grad dette skjer men kan ikke sees helt bort i fra. Samtidig har vi ansatte og organisasjoner som kan forsøke å sette fokuset på sine problemstillinger. Det er uansett viktig å være klar over hvilken agenda de ulike interessentene har og ta hensyn til dette i den totale vurderingen.

Intervjuene ble gjennomført etter at analysen av konseptet var foretatt. Innledende undersøkelser av begge prosjektene var også gjennomført slik at en viss kunnskap om bortsettingen var etablert. Det er en fare for at jeg på det tidspunktet intervjuet ble gjennomført allerede hadde gjort meg opp meninger om ulike forhold til temaene til intervjuene. (Yin, 2003:91). Dette kan videre ha påvirket min egen evne til å være mest mulig frikoblet i et forsøk på å fange inn mest mulig inntrykk og være så nøytral som mulig. Det er likevel vurdert dit hen at totalt sett har det

gitt større effekt å sette seg noe inn i stoffet for på den måten å kunne utfordre og utdype de enkelte temaene i større grad.

Alle intervjuer har startet med en innledende del med presentasjon av deltakerne i intervjuet, hva oppgaven dreier seg om, hvilken hensikt oppgaven har, hvordan oppgaven er strukturert og forventningene til oppgavearbeidet. Denne innledningen tjente flere hensikter. Oppgavearbeidet ble presentert med mulighet for spørsmål, intervjuobjektet ble satt inn i situasjonen og det ga totalt sett en god ramme omkring intervjuet.

Det ble gjennomført et intervju i gruppesammenheng og dette ga flere positive erfaringer. Det er først og fremst en veldig spennende form for intervju men krever stor grad av forberedelse og bidrag i gjennom intervjuet. Det er en klar positiv effekt at en kommer dypere i teamene og det er lettere å få et fullstendig bilde av de ulike momentene. Erfaringen er at deltagerne både utfyller og utfordrer hverandre og at dette gir et veldig fruktbart resultat. Det er likevel ikke til å komme fra at det er negative effekter som det også må tas hensyn til. Dominerende deltagere kan fort ta over styringen av diskusjonen og dermed fortrenge andre i gruppa som ikke kommer til orde. Disse har som regel også viktige synspunkter og må slippes til i diskusjonen. Dette innebærer at intervjuer i større grad må styre noe av diskusjonen for å sørge for at alle får muligheten til å bidra.

Jeg vil hevde at det ikke er tilstrekkelig med erfaringer til å kunne gi bastante svar men heller gi antydninger og retning på en del utfordringer og problemstillinger i forholdet til å kunne generalisere mine funn. Enhetene er forsøkt trukket ut slik at de gir et representativt utvalg i populasjonen. I flere tilfeller er alle de som er tilgjengelig representert mens i andre tilfeller er det valgt å plukke ut respondenter. Da dette er et tema som behandles av en begrenset antall Forsvaret og som har vært anvendt i et begrenset omfang blir ikke det tilgjengelige utvalget veldig stort. Dette har vært en utfordring i forhold til å kunne anvende dette i en generaliseringssammenheng.

3.5.3 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelige de data vi har samlet inn er, og hvorvidt jeg kan stole på det datamaterialet man sitter på. (Jacobsen, 2005:225).

De offentlige dokumenter som er benyttet er antatt å være av pålitelig karakter. Den øvrige skriftlige dokumentasjon, som for eksempel Forsvarets egen evalueringsrapport og dokumentasjon fra prosjektene er vurdert til å være pålitelige kilder. Det er ikke dermed sagt at disse kan være gitt føringer og påvirket av forhold som f.eks. kan medvirke til at disse fremstår mer fordelaktig for Forsvaret enn hvis gjennomført under andre forhold. Det har ikke vært denne oppgavens hensikt å avsløre hvorvidt det har foregått slike prosesser.

Intervjuene derimot har jeg hatt stor påvirkning på og krever en mer grundig gjennomgang. Det ble i forkant av alle intervjuer gjennomført en samtale i møte eller pr telefon. Hensikten med dette var å innlede og forberede intervjuobjektene på det forestående intervjuet. Det ble utviklet en intervjuguide til hver enkelt kategori intervjuobjekter og denne ble i de fleste tilfeller sendt til intervjuobjektet etter den innledende samtalen.

Intervjuene er i stor grad holdt under nøytrale omstendigheter eller på intervjuobjektets arbeidsplass for å unngå at konteksten kan påvirke svarene og resultatet av intervjuet. Det er benyttet båndopptaker under gjennomføringen av intervjuene, og grunnen til dette var å unngå at viktig informasjon gikk tapt under intervjuet og at jeg som intervjuer kunne fokusere på innholdet i intervjuet og ikke omkring å få med meg alle momenter.

Det ble i etterkant av hvert intervju beskrevet i korte trekk hvordan intervjuet opplevdes. Dette ble gjort for å forsøke å sikre seg noe av den stemningen som intervjuet ble foretatt under. Disse erfaringene ble senere brukt i sammenheng med behandlingen og analysen av de enkelte intervju. Intervjuene er gjennomgått og behandlet i ettetid med største nøyaktighet og aktsomhet. Det er likevel ikke til å unngå at opplysninger kan være feiltolket og misforstått.

Det er ikke til å unngå at jeg som forsker påvirker situasjonen og at jeg som en sentral aktør i arbeidet i stor grad også påvirker oppgavens retning og konklusjoner. Min bakgrunn som offiser og tidligere erfaringer fra ulike posisjoner i Forsvaret vil også etter all sannsynlighet ha innvirket på mitt arbeid. Jeg mener likevel å ha vært bevisst risikoene omkring denne rollesituasjonen og gjort forsøk på å unngå å havne i dem. Eksempelvis har jeg som forsker og intervjuer forsøkt å unngå å påvirke intervjuobjektene direkte og la vedkommende åpent få fremstille sine svar og beretninger. I mine analyser har jeg behandlet innsamlet materiale med ett åpent og objektivt sinn og ikke latt meg friste til å anvende dette på en ufordelaktig måte. Jeg vil hevde at jeg er relativt klar over min rolle i oppgavearbeidet men kan likevel ikke garantere at jeg som utreder eller forsker ikke blir påvirket av både indre og ytre faktorer.

3.6 Konklusjon metode

Metoden er i størst mulig tilpasset den valgte problemstilling, og det er tatt hensyn til og forsøkt unngått mulige fallgruver i utviklingen og gjennomføringen av undersøkelsen.

På bakgrunn av behandlingen ovenfor mener jeg at dataene er relevante for problemstillingen og at gyldigheten i datamaterialet er sikret. Påliteligheten i materialet anses som tilfredsstillende.

4 Analyse og evaluering

4.1 Innledning

Målsetting med analysen er å gi en vurdering av i hvilken grad bortsetting av virksomhet i Forsvaret kan betegnes som en suksess. Dette vil bli gjennomført ved hjelp av en analyse av Forsvarets konsepter med bakgrunn i gjeldende teori etablert gjennom det teoretiske grunnlaget i kapittel 2. Deretter vil det bli gjennomført en evaluering av Forsvarets praktiske tilnærming til konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret.

4.2 Forsvarets teoretiske tilnærming til konkurranseutsetting og bortsetting

4.2.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil jeg gjennomføre en analyse av konsept for OPP, og konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret. Denne vil gjennomføres med basis i det teoretiske grunnlaget for NPM og teorien omkring konkurranseutsetting og bortsetting. Den vil avdekke i hvilken grad Forsvarets konsepter kan sies å inneha de kjennetegn og trekk denne teorien bygger på, og i hvilken grad Forsvaret er forberedt på å møte utfordringene knyttet til virkemiddelet.

Innledningsvis vil det gis et kort historisk tilbakeblikk på Forsvarets bruk av OPP og bortsetting. Deretter beskrives de faktorer som vil danne basisen for drøftingen av konsepter og metode som tidligere er behandlet i det teoretiske grunnlaget. I selve drøftingen vil konsept og metode først bli presentert for deretter å bli behandlet gjennom de ulike faktorene.

4.2.1.1 Historikk

Konsept og metode for bortsetting ble godkjent av FD i april 2002 og et iverksettingsdirektiv ble utarbeidet av daværende Forsvarets Overkommando august samme år. Ambisjonene var høye og betydelige ressurser ble lagt ned for å få en rask forgang i implementeringen. Tiltaket ble sett på som en mulighet til å redusere kostnadene og derigjennom bidra til å bedre balansen i budsjettet.

Konsept for OPP ble godkjent av FD februar 2004 og foreligger pr i dag i revidert utgave av februar 2005. Dette konseptet har videreført de ambisjoner og målsettinger som ble uttrykt i konseptet for bortsetting. Hensikten med konseptet er å sikre en felles forståelse for OPP, implementering og videreutvikling av OPP. Metode for OPP er under utarbeidelse og antas å kunne være ferdigstilt i løpet av sommeren 2007. Implementering forventes gjennomført i 2008.

4.2.1.2 Faktorer

Forsvarets konsept for OPP skal være overbygningen for de tiltak hvor Forsvaret anvender privat sektor for å ivareta en del av sine oppgaver. I Forsvarets konsept og metode for bortsetting er konseptdelen i stor grad overlappende med konseptet for OPP. I drøftingen av Forsvarets konseptuelle tilnærming vil det derfor bli benyttet to sett av faktorer. Det ene vil anvendes i konseptdelene, mens det andre settet vil benyttes til drøftingen av metodedelen ved bortsetting. Grunnen til denne differensieringen er at konseptene anses å gi de overordnede retningslinjene og rammevilkårene og vil derfor naturlig knyttes til den teori som moderniseringen av offentlig sektor bygger på. Metoden for bortsetting av virksomhet vil være fokusert på å oppnå de overordnede effektene gjennom å utnytte de muligheter dette tiltaket gir. Det er derfor valgt å benytte den teori som ligger til grunn for konkurranseutsetting og bortsetting som grunnlag for en vurdering av metodedelen.

New Public Management

I kapittel 2 ble det teoretiske grunnlaget for NPM diskutert og redegjort for. I korte trekk kan dette med relevans for Forsvaret oppsummeres som følger:

- Mer bruk av marked og markedsmekanisme, herunder konkurranse
- Innføring av standarder for mål og resultat, og økt fokus på resultat
- Mer bedriftsøkonomisk styring
- Mer synlige og mer profesjonelle ledere med økt ansvar og innflytelse

Disse faktorene danner grunnlaget for den videre drøfting og vurdering av Forsvarets konsept både for OPP og bortsetting av virksomhet.

Konkurranseutsetting og bortsetting

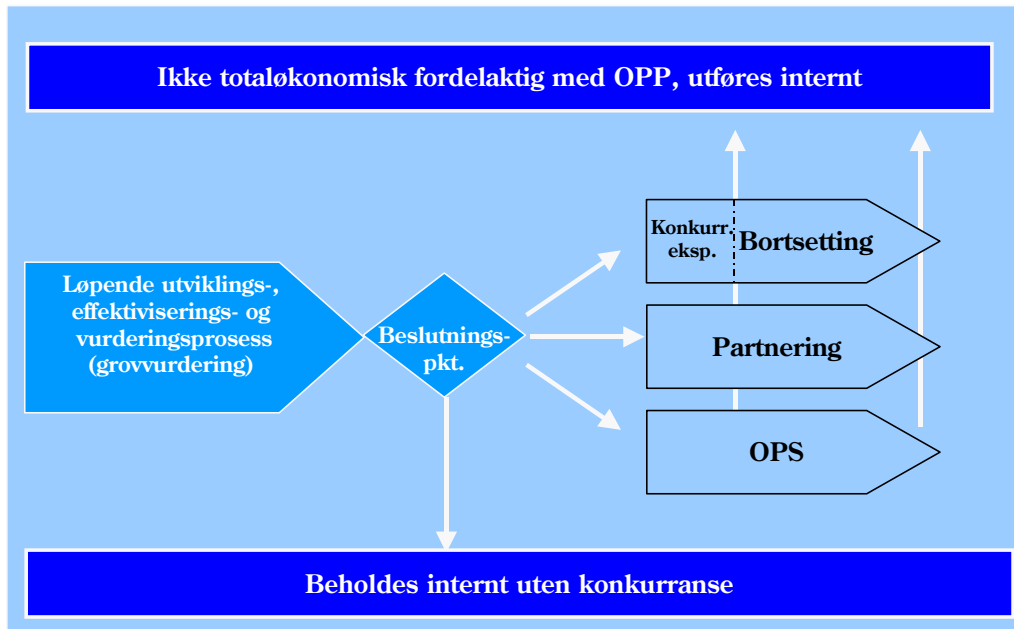
Under redegjørelsen for konkurranseutsetting og bortsetting i kapittel 2 ble det bl.a. presentert og diskutert 10 vanlige feller ved bortsetting. (Power et al, 2006:20). Disse vil danne grunnlaget for vurderingen av Forsvarets metode for bortsetting av virksomhet. Denne vurderingen skal bidra til å si noe om i hvilken grad Forsvaret er forberedt på og er i stand til å unngå å havne i dem.

4.2.1.3 Presentasjon av konsept for OPP i Forsvarssektoren

Grunnlaget er at ulike former for offentlig-private løsninger er ett av flere virkemidler i den pågående moderniseringen av Forsvaret og ikke et mål i seg selv. Hensikten er å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon. Dette skal oppnås ved en best mulig utnyttelse av de til enhver tid rådende markedsressurser. OPP vil hovedsaklig omfatte det offentlige og næringslivet, men vil i enkelte tilfeller også kunne omfatte ulike deler av offentlig virksomhet. Målet er at OPP skal bidra betydelig i omleggingen

av Forsvaret, bl.a. ved å muliggjøre en omprioritering av ressurser fra støttevirksomhet til høyere prioritert virksomhet.

Omfanget av OPP er illustrert i nedenstående figur, som også viser beslutningsprosessen forut for en eventuell beslutning om OPP-løsning.



Figur 1: Konseptuell modell for OPP

En løpende utviklings-, effektiviserings- og vurderingsprosess vil gå i forkant av en eventuell beslutning. Her vil ulike konkurransemekanismer bli brukt aktivt, herunder benchmarking mot sammenlignbare virksomheter, horisontal samhandel med mer. I beslutningspunktet velger en å vurdere en OPP-løsning videre, eller man kan av ulike årsaker velge å beholde virksomhetsområdet internt uten videre vurdering.⁸

I gjennom hele prosessen vil det etableres et grunnlag for å kunne gi en totaløkonomisk vurdering. Resultatet av denne vurderingen kan være at man beslutter å inngå samarbeid med ekstern leverandør i form av bortsetting, partnering eller OPS. Men det kan også synliggjøre at en OPP-løsning ikke er totaløkonomisk fordelaktig, og at virksomhetsområdet og/eller fremskaffelsen derfor bør utføres internt i Forsvaret.

OPP i forsvarssektoren omfatter bortsetting, partnering og offentlig privat samarbeid (OPS).

⁸ Årsaken kan f.eks. være at virksomheten er en del av Forsvarets kjernevirksomhet, at det ikke eksisterer noe sivil marked, at det foreligger folkerettslige begrensninger ift samarbeid med sivil leverandør med videre.

Disse kan kort beskrives som følger:

- *Bortsetting* er prosessen med å overlate hele eller deler av en virksomhets funksjon(er) til en eller flere eksterne leverandører, som forpliktes å levere avtalte ytelser tilbake.
- *Partnering* betegner ulike typer gjensidig forpliktende, langsiktige avtaler mellom to eller flere parter hvor integrerte samarbeidsformer ofte anvendes og hvor finansieringen i sin helhet eller i all hovedsak forestås av den offentlige part.
- *Offentlig privat samarbeid (OPS)* er en samarbeidsform der privat leverandør finansierer størstedelen av en utbygging eller materielleveranse og stiller sitt produkt til rådighet for det offentlige mot leie i et visst antall år.

En gjennomgående karakteristikk av alle samarbeidsformene er at Forsvaret definerer krav til kapasiteten i form av ytelse og kvalitet, mens den private part har ansvaret for å foreslå, utvikle (alene eller sammen med Forsvaret) og levere løsninger basert på disse kapasitetskravene.

Beslutninger om iverksetting av OPP-løsninger skal baseres på grundige vurderinger, der alle relevante forhold belyses. Også samfunnsøkonomiske hensyn skal vektlegges. Det presiseres at OPP-løsninger alltid skal være totaløkonomisk fordelaktige for Forsvaret.⁹ I tillegg skal faktorer som evne til fokus på kjernevirksomhet, kvalitet, fleksibilitet, tilgang på nødvendig kompetanse, leveringssikkerhet og operative hensyn vektlegges.

4.2.1.4 Presentasjon av konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret

Konseptdelen

I dette konseptet har Forsvaret definert bortsetting av virksomhet som ”prosessen med å overlate hele eller deler av en organisasjons funksjon(er) til en eller flere eksterne leverandører som, via et kontraktuelt arrangement, forpliktes til å levere avtalte ytelser”. Innenfor denne vide definisjonen finnes en rekke forskjellige varianter/typer av bortsetting. Kommersielle begreper som outsourcing, crossourcing, cosourcing, og partnerskap omfattes av disse.

Kjernen i forbindelse med bortsetting av virksomhet er at organisasjonens fokus skifter fra å lede ressurser til å lede resultater. Tradisjonell intern organisering er ressursorientert. Organisasjoner, også Forsvaret, fokuserer på å erverve og lede ressurser. Dette innebærer et sterkt produktivitetsfokus. Selv om ledelsen kontinuerlig fokuserer på de ønskede resultatene, viser erfaringene at tiden og oppmerksomheten primært knyttes opp mot ressursene.

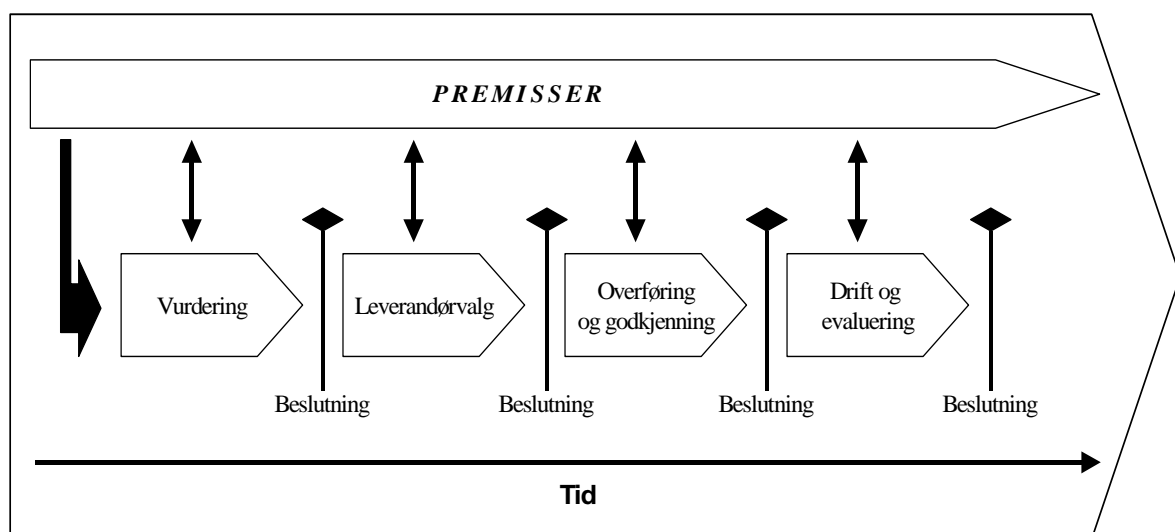
⁹ I begrepet ”totaløkonomisk” legger FD de samlede kostnader, effekter og nytte for Forsvaret og samfunnet for øvrig i et levetidsperspektiv. (Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008, Iverksettingsbrev for Forsvarssektoren).

Konseptet legger altså vekt på at når virksomhet settes bort skal fokuset skifte fra å lede ressurser mot å definere resultater. I tillegg skal det etableres eksterne relasjoner med de som skal produsere disse resultatene. En organisasjon overfører administrativt ansvar og kontroll for den bortsatte funksjonen til leverandøren(e), og funksjoner kontraheres fra leverandøren(e) uten tanke på produktivitetsforhold og komponentkostnader (som nå er leverandørenes ansvar).

Kjernen i konseptet har sitt grunnlag i at det er bruken av konkurransemekanismer som resulterer i økonomiske resultater, enten virksomhetsområdet settes bort eller beholdes internt. Dette medfører at det er konkurranseeksponering som kan medføre bortsetting av virksomhet som danner den vesentligste strategiske komponenten, og prosessen ivaretar helheten ved å vurdere økonomiske, personellmessige, merkantile og beredskapsmessige forhold.

Bortsetting av virksomhet er et komplisert virkemiddel som krever kvalitative vurderinger og beslutninger tilknyttet en viss risiko. En av de viktigste suksessfaktorene er dog ledelsesfokus. Ved en helhetlig tilnærming, med strukturerte og selektive vurderinger, med profesjonell oppfølging og samarbeid med ekstern leverandør, ligger forholdene til rette for på sikt å realisere betydelige gevinster.

Modellen består av en kontinuerlig ledelsesprosess som gjennom hele prosjektløpet gir premisser. Som en del av ledelsesprosessen foretas det grove vurderinger som gir grunnlag og føringer for å innlede vurderingsfasen. Derne er det skissert hvilke hovedfaser som et prosjekt må gå gjennom. Vurderinger basert på de grunnleggende faktorer (økonomiske, personellmessige, merkantile og beredskapsmessige forhold) gjennomføres innen hver fase med økende presisjonsnivå. Det tas fortløpende beslutninger underveis som kobler prosjektgjennomføring og linjeledelse sammen.



Figur 2: Modell for bortsettingsprosessen

Metodedelen

Hensikten med metodebeskrivelsen er å gi retningslinjer for hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i gjennom bortsettingsprosessen. Metoden beskriver en rekke gjensidig avhengige aktiviteter bygget på konkurranseutsetting (direkte og indirekte) som konsept og gjennomgående vurderinger av økonomiske, personellmessige, merkantile og beredskapsmessige forhold. Det skal være samme faktorer som vurderes gjennom alle faser med økende detaljgrad. Aktivitetene beskrives gjennom faser bundet opp i del-beslutninger etter hver fase.

Innledningsfase: Grove strategiske vurderinger foretas av ledelsesnivået. Det avklares hvorvidt det er hensiktsmessig å fortsette arbeidet. Verdien av å sette inn ressurser innenfor området fastsettes og det konkretiseres områder/funksjoner/prosesser som egner seg for ytterligere vurdering. Prosjekt etableres ved beslutning om videreføring.

Vurderingsfasen: Gjennomføre en sammenliknende konkurranse mellom intern og ekstern virksomhet. Denne munner ut i ett sett av alternativer som kan omfatte bortsetting av virksomhet (herunder virksomhetsoverdragelse hvis dette er tilfelle), direkte eller indirekte konkurranseutsetting, partnerskap med større leverandør eller også økt bruk av egen kapasitet.

Leverandørvalgsfasen: Vurdere potensielle samarbeidspartnere, velge partner og samarbeidsformen avtales gjennom en hensiktsmessig kontrakt. Målet er at Forsvaret skal kunne lede og administrere relasjonen, opprettholde fleksibilitet og kontroll over leveransen og måle leverandørens prestasjoner som bidrag til Forsvarets verdiøkning.

Overførings- og godkjenningsfasen: Den skal sikre en god teknisk, operasjonell og organisasjonsmessig realisering av det som er avtalt i tidligere faser mellom Forsvarets og leverandøren frem til leveransen er godkjent. Resultatet av denne fasen er en godkjent overføring og etablering av normal drift i henhold til kontrakt som er inngått, og etter de prosedyrer og rutiner som er etablert i overføringsfasen.

Drift og evalueringsfase: Resultatene som er avtalt i kontrakten realiseres og leveransene skal fortløpende evalueres. Målet er å befeste en relasjon mellom Forsvaret og leverandøren som er i henhold til de forventninger og avtaler som er inngått.

Etter denne korte presentasjonen av konsept for OPP i forsvarssektoren, og konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret vil oppgaven dreie fokuset mot analyse og evaluering av Forsvarets teoretiske og praktiske tilnærming til konkurranseutsetting og bortsetting.

4.2.2 Analyse - konseptdelene

Denne analysen baseres på de tidligere beskrevne kjennetegn ved NPM. Analysegrunnlaget vil være Forsvarets konsept for OPP og bortsetting av virksomhet. Analysen vil bestå i å identifisere de teoretiske kjennetegn og trekk ved NPM i Forsvarets konsepter.

o Mer bruk av marked og markedsmekanismer

I *konseptet for OPP* heter det at Forsvarets organisasjon vil til enhver tid være gjenstand for utviklings-, effektiviserings- og vurderingsprosesser. I disse prosessene vil ulike konkurransemekanismer bli brukt aktivt, herunder benchmarking mot sammenlignbare virksomheter, horisontal samhandel med mer. Dette indikerer at konkurranse skal brukes bevisst både internt og eksternt i forsøkene på å legge om organisasjonen.

I omtale av bortsetting som tiltak presiseres dette ytterligere gjennom å vise til at man gjerne vil benytte konkurranseeksponering for å komme frem til et beslutningsgrunnlag. Og med konkurranseeksponering menes strukturerte sammenligninger og benchmarking mellom interne og eksterne aktører. Dette innebærer bruk av målestokkonkurranser som virkemiddel for forbedring. Denne gjennomføres ved at det defineres en nå-situasjon og en ønsket situasjon. Intern aktørs beste praksis kostnadsberegnes, ekstern praksis beregnes ved hjelp av markedsundersøkelser og intern og ekstern aktørs pris og kvalitet sammenlignes. Resultatet av prosessen kan enten være at man går videre med en bortsettingsløsning eller at man velger å beholde virksomhetsområdet internt. Det kommer ikke klart frem i hvilken grad styringskostnader og transaksjonskostnader inkluderes i disse beregningene, og dette bør i så fall være et moment som må bli ivaretatt i det forestående konsept og metode for OPP.

I innledningen til *konseptet for bortsetting* gjøres det en del begrepsavklaringer. En av disse er konkurranseutsetting og bortsetting. Det hevdes der at konkurranse som kan medføre bortsetting av virksomhet er lagt inn som et kjerneelement i strategien. Konkurranseutsetting er en situasjon der Forsvaret utsetter sin egen virksomhet for konkurranse ved å bruke markedet aktivt, og lar interne og eksterne leverandører (offentlige eller private) konkurrere om oppdrag. Videre heter det at Forsvaret vil nytte både indirekte og direkte konkurranseutsetting. Indirekte konkurranseutsetting innebærer at Forsvarets organisasjon eksponerer egen virksomhet for konkurranse gjennom ulike former for markedstester for å skape et effektiviseringspress.

Konkurranseutsetting har både en smalere og en videre betydning enn bortsetting av virksomhet. Poenget er at den interne leverandøren blir utsatt for konkurranse, uten at dette nødvendigvis fører til at en ekstern leverandør overtar oppgaven. Konkurranseutsetting kan også omfatte selve kjernen i virksomheten. For Forsvaret kan dette f.eks. være en indirekte konkurranseutsetting ved

sammenligninger med andre lands forsvar, eller også konkurranseutsetting mellom interne aktører.

I konseptets beskrivelse av mål og strategi står det beskrevet at bortsetting av virksomhet skal vurderes som et virkemiddel, og en kilde til å finansiere moderniseringen av Forsvaret. Videre står det at bortsetting innebærer bruk av ulike konkurransemekanismer, f.eks. ved at interne og eksterne leverandører kan konkurrere om å levere definerte ytelser. Hele spekteret av ulike konkurransemekanismer kan benyttes. Denne konkurransen kan medføre at eksterne leverandører overtar deler av Forsvarets virksomhet. Igjen understrekes bruken av konkurranse og at både interne og eksterne kan delta i denne konkurransen.

Videre i konseptet omtales konkurransedeltagelse fra interne aktører som eget punkt. Her påpekes det at Forsvaret vil la interne aktører få delta i konkurransen der dette er hensiktsmessig. Det presiseres at dette vil variere fra virksomhetsområde til virksomhetsområde, og at en eventuell beslutning om en slik deltagelse må tas tidlig. Dette for å la intern virksomhet omstille sin virksomhet slik at de har en reell mulighet til å delta i konkurransen.

Oppsummering:

Forsvaret kan sies å ha et helt bevisst forhold til å benytte markedet generelt og konkurranseutsetting spesielt i sin tilnærming i bruken av OPP. Dette innebærer både å la intern virksomhet få mulighet til å delta der dette er mulig, og å la eksterne leverandører konkurrere om å få overta driften av deler av Forsvarets virksomhet.

o Innføre standarder for mål og resultat, og økt fokus på resultat

Under avsnittet om effekter for forsvarssektoren i *konsept for OPP* omtales bruken av resultatkrav. Det skal satses på spesifisering av resultatkrav i stedet for prosesser og spesifikke tekniske krav til materiellet.

Under de merkantile forhold presiseres det at Forsvaret i sine funksjonelle krav i mindre grad vil utarbeide detaljerte kravspesifikasjoner i kontrakten med den private part. Dette skal i stedet reguleres gjennom resultatkrav i kontrakten mellom Forsvaret og leverandør.

En gjennomgående karakteristikk av alle samarbeidsformene er at Forsvaret definerer krav til kapasiteten i form av ytelse og kvalitet, mens den private part har ansvaret for å foreslå, utvikle (alene eller sammen med Forsvaret) og levere løsninger basert på disse kapasitetskravene.

I begrepsavklaringen i *konsept for bortsetting* i kapittel 2.2.3 - Forskjellen mellom bortsetting av virksomhet og kjøp av tjenester - heter det at resultatet er kontrahering av resultater, ikke kjøp av

ressurser. Dette understreker fokuset på effekten og resultater som de viktige variablene ved bortsetting.

I mål og strategi skal Forsvaret merkantilt bidra til omfattende og fleksible kontrakter som fokuserer på klart definerte resultater, objektive ytelseskriterier, samt gjensidige økonomiske gevinster for å få partene til å trekke i samme retning. Igjen en understreking av det resultatmessige fokuset.

En merkantil suksessfaktor påpeker behovet for mulighet til å måle leverandørens prestasjon og leverandørens bidrag til Forsvarets verdiskapning.

Bortsettingsrelasjoner må ledes for å bli vellykket ved å etablere klare og målbare leveranser. Prestasjonsmålinger skal omfatte mål og resultatindikatorer. Målsettingen må kontraktsfestes og leverandørens prestasjon må kontinuerlig måles. Incentivordninger for prestasjoner som bidrar til økt verdiskapning eller kostnadsreduksjoner for Forsvaret bør etableres. Dette er viktige momenter ift. leverandør og må vektlegges for å unngå at det hersker usikkerhet ift. leveransenes kvalitet og eventuelle kostnader. Dette innebærer en beslutning ift. hvor mye kostnader det bør anvendes til oppfølging av leveransene sammenlignet med det en er villig til å akseptere i tap leveranse-kvalitet. Uansett er det viktig å være bevisst dette forholdet og legge til rette for en hensiktsmessig løsning for begge parter.

Forsvaret styringskonsept ligger til grunn for konsept for OPP og bortsetting. Dette innebærer at mht. innføring av standarder for mål- og resultatstyring følger disse konseptene Forsvarets overordnede styringskonsept. Her ligger bl.a. bruk av balansert målstyring og risikostyring inne som tilgjengelige verktøy.

Oppsummering:

Forsvaret ser i stor grad ut til å vektlegge betydningen av å kunne definere og senere følge opp kravene til resultater i et samarbeidsforhold med en ekstern leverandør. Det er sågar understreket at fokuset skal være på å måle resultater og ikke ressurser.

o Mer bedriftsøkonomisk styring

Dette temaet omtales ikke direkte i konseptene, men det antydes implisitt gjennom sin begrepsbruk at en slik tilnærming i større grad er ønsket og nødvendig. Dette bygger på at det er en grunnleggende forutsetning for å kunne gjennomføre kostnads- og effektivitetsberegninger av egen virksomhet at det eksisterer kunnskap innen det bedriftsøkonomiske fagfelt. I dette ligger det at Forsvaret som andre virksomheter må anvende sine ressurser på en slik måte at det gir størst mulig verdi for egen virksomhet og samfunnet forøvrig. I konseptene er utfordringene

knyttet til finansieringsmodeller knyttet til OPP-prosjekter og til beregninger av de totaløkonomiske forhold understreket. Ved å tvinge frem problemstillinger knyttet til slike økonomiske beregninger vil dette også etter hvert tvinge frem behov for løsninger som gir grunnlag for bruk av mer bedriftsøkonomisk styring. En konsekvens av dette er at regnskapssystemene i Forsvaret og i offentlig sektor blir mer like for de som gjelder for privat sektor. Et eksempel på dette er en større kopling mellom inntekter og utgifter, som er et vesentlig forhold i bl.a. driften av støttevirksomheten. Det er uten tvil en stor utfordring å etablere dette grunnlaget. Forutsetningene ligger pr i dag ikke til rette for å anvende bedriftsøkonomiske prinsipper. Forsvaret og store deler av Staten anvender kontantprinsippet og gjør spesielt forholdet til kostnadsberegninger kompliserte. Dette vil igjen påvirke mulighetene for å beregne og etablere sammenlignbare grunnlag som basis for de nødvendige beslutninger om et OPP eller ikke.

På den annen side er konseptene meget fokusert på å oppnå Forsvarets totale målsettinger, og i mindre grad rettet mot å gi Forsvarets ulike interne virksomheter større frihet og ansvar innen de økonomiske forhold. Dette er ikke i tråd med kjennetegn ved NPM.

Oppsummering

Det synes klart at Forsvaret har behov for mer bedriftsøkonomisk styring. Det uttrykkes likevel ikke klart i konseptene, men må mer betraktes som en generell forutsetning og et bakteppe for mange av de oppgavene og målsettingene som konseptet beskriver.

o Mer synlige og mer profesjonelle ledere, og å gi dem økt ansvar og innflytelse

Dette temaet omtales bl.a. indirekte i form av fokuset på informasjon og kommunikasjon i konseptene. Budskapet er at bevisst bruk av kommunikasjon i ledelsen skal være et virkemiddel for å oppnå organisasjonens målsetninger. Det erkjennes at det har vært et lite prioritert område, men at dette er av avgjørende betydning for å kunne oppnå målsettingen med bruk av bl.a. bortsetting av virksomhet. Dette legger grunnlaget for å gi ledere et større ansvar og å gi dem et ansikt i omleggingen av virksomheten. Forsvarets utfordring er at det ikke er kultur for å gi ledere større handlefrihet og videre fullmakter med et tilhørende større ansvar for resultatet. Det er fortsatt et stykke vei å gå før Forsvaret kan defineres med en slik leder-kultur og – praksis, i NPM's ånd. Det må likevel legges til at mange av disse utfordringene kan ikke Forsvaret direkte påvirke men i større grad ta hensyn til og tilpasse seg. F.eks. kan nevnes begrensninger innen lønnsfastsetting og muligheter for individuell avlønning som et viktig incitament for ledere og ansatte.

Helt konkret understreker konseptene behovet for og betydningen av å peke ut de personene som skal ha ansvaret for ledelsen av bortsettingsprosessen, og av oppfølgingen med leverandøren etter at kontrakten er undertegnet. Den løpende ledelsen av en etablert bortsettingsrelasjon er en av de viktigste faktorene for om en bortsetting skal bli vellykket eller ikke.

Bortsettingskontrakter er ofte etablert for lange perioder, i omgivelser med hurtige teknologiske og forretningsmessige endringer. Det er derfor nødvendig med en sterk kontraktsleder med nødvendig ansvar og myndighet. Toppledelsen må velge en kontraktsleder som kan tjene som et mellomledd mellom organisasjonen og leverandøren og som kan samarbeide tett med leverandøren om prioriteringer, håndtere problemer og overvåke ytelsene.

Oppsummering:

Konseptet omtaler denne delen av NPM i mer generelle ordelag selv om behovet for sterke ledere i håndteringen av relasjonen til leverandøren omtales som et suksesskriterium. Det kan synes som om dette er mer en organisasjonsutfordring for Forsvaret generelt enn et problem for bruk av OPP i forsvarssektoren.

4.2.2.1 Oppsummering - konseptene

Forsvarets konsepter for OPP og bortsetting kjennetegnes i høy grad av fokus på bruk av marked og markedsmekanismer og spesielt bruken av konkurranse både internt og eksternt. De tilfredsstillende også i stor grad kriteriet til fokus på resultat, og innføring av standarder for mål og resultatstyring.

De mer menneskelige faktorene som lederes opptreden og ansvar er lite omtalt og dette svekker konseptene noe.

Totalt sett vurderes konseptene å bygge på de prinsipper og kjennetegn som NPM har som grunnlag. Forsvaret har i stor grad tatt inn over seg de endringer og omstillinger dette har medført, og har gjennom sine konsepter tilpasset seg de muligheter som en slik endring åpner for.

4.2.3 Analyse - metode for bortsetting av virksomhet

Overordnet er hensikten med metode for bortsetting av virksomhet å gi retningslinjer for hvilke aktiviteter som skal gjennomføres. Dette er en vurdering av i hvilken grad Forsvarets metode for bortsetting av virksomhet legger til rette for å unngå de fellene en kan gå i ved bruk av dette virkemiddelet. Disse er tidligere beskrevet i kapittel 2.2.7 Bortsetting.

1. Mangel på engasjement i ledelsen.

Det vesentlige er å integrere bortsettingsarbeidet i takt med utviklingen av organisasjonen som helhet. Metoden beskriver måter å håndtere dette på. Det innebærer f.eks. å gjennomføre kontinuerlige aktiviteter som del av den fortløpende strategiske ledelsesprosessen og at fortløpende føringer skal gis fra strategisk nivå. Dette innebærer å være en del av ledelsens styringsverktøy. Dette skal sørge for en engasjering av ledelsen i arbeidet, og unngå at bortsetting blir en aktivitet som er løsrevet fra resten av organisasjonens målsettinger og virksomhet.

2. Lite kjennskap til bortsettingsmetodikk.

I metoden er det anbefalt å ha et eget kompetansemiljø på strategisk nivå. De skal etablere en tett kontakt med organisasjonen og fortløpende kunne identifisere muligheter for konkurranseeksponering, samt igangsette, koordinere, følge opp og evaluere slike prosjekter. Videre vil benchmarking av utvalgte deler av organisasjonen medføre konkret innhold i den løpende styringen av underlagte enheter, samt å innhente erfaringer fra andre lands forsvar, andre etater i stat og kommune og kommersielle aktører. For å legge forholdene til rette for nødvendig engasjement er det viktig å gi mulighet for utvikling og å vedlikeholde kompetanse på området internt i Forsvaret. Disse tiltakene viser at Forsvaret har til hensikt å bygge opp et kompetansemiljø innen bortsetting som skal sikre at de overordnede målsettingene oppnås i tråd med organisasjonens målsettinger.

3. Mangel på en kommunikasjonsplan vedr bortsetting.

Det er i vedlegg F utviklet en egen metodebeskrivelse for utvikling av kommunikasjonsplan ved bortsetting av virksomhet. Målet er å sette prosjektdeltakere i stand til å utarbeide og gjennomføre en kommunikasjonsplan knyttet til et konkret prosjekt.

Beskrivelsen er inndelt i tre deler. Den første delen skisserer hva som menes med strategisk kommunikasjon, kommunikasjonsløpet i en prosess for konkurranseeksponering av virksomhet og en beskrivelse av hovedelementene i Forsvarets metode for kommunikasjon i slike prosesser. Den andre delen er en veiledning som tar prosjektmedarbeiderne steg for steg igjennom metoden for å utarbeide en kommunikasjonsplan. I den siste delen knyttes den strategiske planen sammen

med fasene i selve konkurranseeksponeringsprosessen for å vise når de ulike tiltakene bør settes inn.

Kommunikasjon ved bortsetting av virksomhet i Forsvaret er satt på dagsorden og ledelsens bevisste bruk av dette virkemiddelet skal bidra til å oppnå organisasjonens målsetninger.

4. Svikt i forståelsen av risiko knyttet til bortsetting.

I vedlegg H behandles risiko i forbindelse med bortsetting. Det rettes fokus mot risiko generelt i forbindelse med bortsetting og en omtale av ulike kilder for risiko. I dette vedlegget trekkes manglende leveranser, endrede rammebetingelser, redusert fleksibilitet, irreversibilitet av beslutningen og tap av kontroll som de mest fremtredende. Det omtales samtidig mekanismer for å ivareta og kunne møte disse risikoene.

Risikoanalyse og risikoområder gis en gjennomgang, og kontraktsmekanismer for å redusere de største risikoene. Avslutningsvis fokuseres det på de interne risikoene og kostnadene ved å beholde virksomheten internt.

Risiko kan derfor sies å være behørig behandlet og det er poengtert hvilke momenter organisasjonen må være oppmerksomme på når de utvikler og etablerer løsninger for bortsetting av virksomhet. Det er videre understreket at risiko sjelden kan unngås, eller overføres i sin helhet til leverandøren. Risiko må behandles og balanseres av begge parter. Åpenhet om dette er viktig og kan redusere leverandørens mulighet for å opptre opportunistisk.

5. Mangel på forståelse for behov for ekstern kompetanse.

Forsvaret har i sin metode eksplisitt behandlet bruk av ekstern kompetanse. Det står beskrevet at ledelsen bør sørge for at den hele tiden har tilstrekkelig juridisk kompetanse inne i prosessen, og vurdere å leie inn ekstern kompetanse med god kunnskap om bortsetting. Videre bør ledelsen søke råd og hjelp fra utenforstående ressurspersoner til å plukke ut og lede den gruppen som får ansvaret for å evaluere bortsettingen og forhandle kontrakten. Det er viktig å tenke på at leverandørene stiller til forhandlinger med mye erfaring, og med personer som er godt forberedte. Ved å anvende nøytrale rådgivere vil det bli mer likeverdige forhandlinger. I sine egne definerte suksesskriterier understrekes viktigheten av å ha med personer som har erfaring fra bortsettingsprosesser og det anbefales å anvende eksterne ressurspersoner. Når bortsetting truer status quo i en organisasjon er det kanskje ikke mulig å stole på interne kilder i forhold til det å få frem nøyaktige anslag for interne kostnader, eller intern effektivitet. I slike tilfeller bør man bringe inn folk utenfra til beregningsarbeidet.

Forsvaret legger med andre ord i stor grad opp til å benytte ekstern kompetanse i alle faser av etableringen av en bortsettingsløsning. I praksis kan dette dog bli en utfordring å få til. Etter flere

uheldige episoder ved bruk av innleide konsulenter, kom dette virkemiddelet under sentral styring og kontroll i 2003, og det har sågar vært opprettet og brukt egne måltall i dette arbeidet med å redusere det totale antall innleide konsulenter i Forsvaret.

6. Ikke bruke de beste interne ressursene.

Forsvaret uttrykker i sine kriterier at det er viktig å ha med personer som har erfaring fra bortsettingsprosesser, og som kan utforme anslag for mulige gevinster og kostnader ved en bortsetting på grunnlag av erfaring. Tidlig i prosessen bør man plukke ut de personene som skal ha ansvaret for ledelse, analyse og beslutninger vedrørende en eventuell bortsetting. Hvilke personer som bør velges ut, må avgjøres ut ifra det som vurderes bortsatt. Og det beskrives ytterligere ved at teamet som skal lede bortsettingen bør ha en blanding av teknisk kompetanse og organisasjons- /ledelseskompentanse. Teamet bør også ha med representanter for de brukerne som blir berørt av bortsettingen. Størrelsen på teamet avgjøres av bortsettingens omfang, men personellet bør være avsatt til bortsettingsarbeidet på heltid.

Forsvarets metode understreker både at intern kompetanse skal anvendes, at det skal være en bredt sammensatt gruppe og det anbefales at de dedikeres til dette arbeidet i prosjektets levetid.

7. Haste igjennom tiltakene.

Forsvarets metode for bortsetting av virksomhet gjennomføres av en systematisk og helhetlig tilnærming. I kriteriene beskrives bortsetting som en omfattende prosess som krever et betydelig forarbeid, kompetanse og innsikt i problemkomplekset. Det er derfor viktig å utarbeide en fremgangsmåte som beskriver de ulike fasene og aktivitetene som gjør det mulig med en grundig evaluering. Dette for også å sikre at resultatene blir vurdert i en helhetlig sammenheng, og for å avgjøre fremtidig drift. Kjernen er en grundig, trinnvis og selektiv tilnærming til bortsetting.

Forsvarets metode er inndelt i ulike faser. Hver av fasene er nøye beskrevet med en generell beskrivelse av fasen, mål og hensikt og en metodebeskrivelse, og krav til beslutningsgrunnlaget som skal oversendes høyere myndighet for godkjenning. I tillegg har de enkelte faser særskilte krav til områder som skal behandles og som inngår som en del av beslutningsgrunnlaget.

Leverandørfasen er litt spesiell da beslutningsgrunnlaget her er en ferdig forhandlet kontrakt, ikke underskrevet. Hver fase krever et grundig og omfattende arbeid. Ved slutten av hver fase foretas en vurdering av hvorvidt prosjektet skal videreføres eller termineres.

Forsvaret viser gjennom sin metode for bortsetting av virksomhet at dette tas meget seriøst og alvorlig. Mange forhold skal klareres gjennom flere faser og prosjektene som til slutt slipper gjennom nåløyet og omsettes i praksis bør være meget godt gjennomarbeidet.

8. Ikke forstå kulturelle forskjeller.

I Forsvarets metode understrekes det at en viktig del av den kommersielle oppfølgingen er oppfølging av relasjonen til leverandøren. Det uttrykkes eksplisitt at dette er kanskje den viktigste og normalt den mest oversette oppfølgingen ved en kontrakt om bortsetting av virksomhet. Hensikten er bl.a. å redusere leverandørens vilje til opportuniste, men også Forsvarets oppfatning av i hvilken grad leverandører opptrer, eller ser ut til å kunne komme til å opptre opportunistisk.

Målet er å sikre leveranser i henhold til kontrakt og det behov Forsvaret til enhver tid måtte ha. Erfaringer tilsier at gode relasjoner mellom kunde og leverandør er en av de viktigste suksessfaktorene for en vellykket bortsetting.

Likevel presiseres det at i leverandørvalgfase skal det legges spesielt vekt på lønnsomhet, konkretiserte personellmessige og organisatoriske konsekvenser for Forsvaret. Dette kan gi inntrykk av at fokus er rettet mot Forsvarets egne interesser og ikke fullt så mye relasjonens felles interesser. Det handler om å oppnå tilfredsstillende strategisk kontroll uten å detaljstyre leverandøren.

9. Undervurdere innsatsen det krever å få leverandøren produktiv

Forsvaret er fullstendig klar over alvoret i en overførings- og godkjenningsfase. Det uttrykkes i metoden at denne fasen er avgjørende for kvaliteten av samarbeidet. Å ikke lykkes vil ofte være kostnadsdrivende og kunne medføre betydelige konsekvenser for driften av virksomhetsområdet. Det er derfor viktig å sette av tilstrekkelig tid og kompetanse i denne fasen, fordi dette arbeidet legger premissene for et langvarig samarbeid. Forsvaret og leverandøren skal bli enige om en plan for iverksettelse eller overføring, og denne overføringen skal reguleres i et eget dokument. Det skal videre gjennomføres en godkjenningsperiode før endelig overføring av virksomhetsområdet foretas.

Det uttrykkes ikke eksplisitt at det kan forventes en overgangsfase med en noe lavere produktivitet og eventuelt lavere kvalitet på tjenesten som bortsettes. Men det bør kunne forventes at dette vil være regulert i avtalen mellom Forsvaret og leverandør som et moment i overføringsfasen. Det kan i hvert fall antas at en leverandør i det minste vil forsøke å sikre seg en slik opsjon og at dette må tas hensyn til i utarbeidelsen av kontrakten. Forsvarets metode fokuserer i stor grad på ivaretagelse av egne interesser. I denne sammenheng burde det også hensynet til transaksjonsspesifikke investeringer vært behandlet. Disse kan representere betydelige kostnader, og med behov for tilpasning og prøvekjøring før det når et optimalt nivå på driften.

10. Svak håndtering av leverandørforholdet.

Forsvarets metode beskriver dette forholdet i drift- og evalueringsfasen. All aktivitet i denne fasen skal være regulert i kontrakten med leverandør. Det betyr at håndteringen av dette forholdet må være planlagt og forberedt som en del av den avtalen som inngås. Momenter i denne fasen er oppfølging av relasjonen og kontrakten og ytelses- og prestasjonsmålinger. Målet er å sikre leveranser iht. kontrakt og det behov Forsvaret til enhver tid måtte ha, og sikre relasjoner mellom kunde og leverandør som et av de viktigste suksesskriteriene for en vellykket bortsetting.

Det er ikke alle forhold som fanges opp av kontrakten. Det skal derfor etableres et system som kan fange opp dette og bidra i prosessen med å forbedre og revidere kontrakten.

Målsettingen med bortsettingen må kontraktsfestes, det må etableres klare og målbare leveranser og leverandørens prestasjon må kontinuerlig måles gjennom bruk av mål- og resultatindikatorer. Incentiv- og sanksjonsordninger som bidrar til økt verdiskapning eller kostnadsreduksjoner for Forsvaret skal etableres, og for å oppnå en suksessfull relasjon bør det etableres et verktøy for ytelsesmåling. Dette gjør at mulighetene for løpende endringer i f.eks. servicenivåer og krav kan gjøres.

Målet med hele fasen er å befeste en relasjon mellom Forsvaret og leverandøren som er i henhold til de forventninger og avtaler som er inngått.

Forsvaret legger opp til en systematisk og metodisk oppfølging av sitt forhold til leverandøren, og burde derfor ha gode forutsetninger for å kunne håndtere dette forholdet til beste for både leverandør og Forsvaret.

4.2.3.1 Oppsummering - metodedelen

Denne analysen har vært basert på ti vanlige feller i bruken av bortsetting som virkemiddel. Den viser at Forsvarets metode for bortsetting gir gode forutsetninger for å kunne sikre at dette virkemiddelet vil bidra til organisasjonens overordnede målsettinger. På de fleste punkter er Forsvaret godt forberedt med en helhetlig og systematisk tilnærming til oppgaven. Det som trekker i en noe negativ retning er en nokså snevert fokus på å oppnå resultater til fordel for egen virksomhet, og at leverandøren kommer i en rolle som en ren tilbyder.

Avslutningsvis presiseres det faktum at en god metode ikke gir noen form for garanti for ikke å gå i fella, men det er likevel et godt utgangspunkt for å unngå at en havner i dem.

4.2.4 Oppsummering - teoretisk tilnærming

Forsvarets konseptuelle tilnærming til moderniseringen av offentlig sektor og til teorien bak New Public Management synes å være god. Det overordnede budskapet er å benytte markedsmekanismer og konkurranse i et forsøk på å effektivisere og rasjonalisere egen virksomhet. Forsvarets metode legger grunnlaget for å sikre at organisasjonen blir ivaretatt på en helhetlig og systematisk måte og at de overordnede målsettinger blir nådd.

4.3 Forsvarets praktiske tilnærming til konkurranseutsetting og bortsetting

Dette er en evaluering av prosjekter gjennomført i henhold til Forsvarets konsept og metode for bortsetting av virksomhet, og etter at konsept og metode ble innført. Den er basert på Forsvarets egne suksesskriterier og overordnede målsettinger. Evalueringen vil gjennomføres med et prosessuelt fokus og et resultatmessig fokus.

4.3.1 Innledning

Det empiriske materialet er basert på to hovedkilder:

- Skriftlig dokumentasjon fra følgende prosjekter:
 - Forsvarets transportvirksomhet - Innenlands godstransport
 - Sanitetsmateriellforvaltningen

Grunnen til valget av disse er redegjort for i kapittel 3 Metode.

- Intervjuer med personer involvert i de utvalgte prosjekter fra ulike deler av Forsvarets organisasjon både fra ledelse, administrasjon, prosjektpersonell og de ansatte, samt samarbeidspartnere/leverandører.

Forsvarets transportvirksomhet - Innenlands godstransport

Hensikten med oppdraget var å etablere en fleksibel transportvirksomhet, som en tjeneste i FLO, og som kunne dekke Forsvarets behov på kort og lang sikt på en optimal måte enten transporten ble utført i intern eller ekstern regi. Hensikten var videre å finne frem til hvilke konsekvenser en eventuell konkurranseutsetting av transportvirksomheten kan ha for Forsvaret samt trinnvis implementering av alle godkjente tiltak med dokumenterte gevinster.

Med egne vogntog samt innleie av transportkapasitet forflyttet Forsvaret 120.000 m³ som langtransport i Norge samt ca 227.000m³ som lokaltransport. Forsvaret har benyttet 25 egne vogntog. Totale kostnader for denne transport beløpet seg til ca 40 mill kr årlig inkludert administrasjonskostnader og EBA kostnader på ca 4,7 mill.

Den valgte løsning innebar, gjennom en utlysning med konkurranse, overføring av leveranseansvar for transporttjenester til sivil tjenesteyter. Løsningen innebar nedleggelse av Forsvarets interne transportvirksomhet og opprettelsen av et transportkontrollcenter med ansvar for Forsvarets bestillerkompetanse.

Sanitetsmateriellforvaltningen

Bakgrunn var at etterforsyning og lagring av sanitetsmateriell i Forsvaret i hovedsak skjedde gjennom egne forsyningssystemer og magasiner. Magasinene forsynte ca 40 sykestuer samt de operative avdelinger. Ett prøveprosjekt ble etablert for å vurdere direkte levering fra sivil leverandør til 6 av sykestuene.

Prosjektets effektmål var knyttet til Forsvarets strategiske utvikling/mål:

- Bidra til omstilling og modernisering av Forsvaret
- Sikre fokus på Forsvarets kjernevirksomhet
- Dynamisk å kunne styre tilgjengelighet på materielle leveranser og tjenester ut fra endringer i trusselbilde
- Optimalisere leveranser ut fra kundens behov

Den valgte løsning innebar, gjennom en utlysning med konkurranse, overføring av leveranseansvar på varer og tjenester til sivile tjenesteytere. Løsningen er sammenfallende med Forsvarets konsept for kildelogistikk. Løsningen innebar nedleggelse av virksomheten ved de to berørte sanitetsmagasin og opprettelse av stillinger for å styrke den profesjonelle bestillerkompetansen.

4.3.2 Evaluering - definisjon

En evaluering kan betraktes som en systematisk, retrospektiv bedømmelse av gjennomføring, prestasjoner(produktivitet) og utfall(effektivitet) av offentlig politikk.(Busch et al, 2005:360)

I det systematiske ligger det til grunn en gjennomskuelig metode for evalueringen. Bedømmelse innebærer mer enn bare en undersøkelse. Det er en evaluering som på godt og vondt vurderer ut i fra gitte verdier, kriterier og standarder.

Evalueringen gjennomføres både med et prosessuelt (organisering og gjennomføring) og resultatmessig (produktivitet og effektivitet) fokus. En prosessevaluering kan eksempelvis gjennomføres av beslutningsfasen eller i omorganiseringsfasen, herunder skille bestiller og utførerfunksjonen. Det kan benyttes i utforming av konkurransegrunnlaget, i selve gjennomføringen av konkurransen og av omstillingsfasen, og av selve driftsfasen.

Resultatevalueringen retter fokuset mot effekter på tjeneste- og produktkvalitet som følge av en bortsetting. Det kan være eventuelle økonomiske besparelser i form av lavere kostnader og/eller økt effektivitet eller i form av effekter på de ansattes arbeidssituasjon.

4.3.3 Evalueringskriterier - prosess

Forsvaret har i konsept og metode for bortsetting, vedlegg A definert 10 suksesskriterier. Disse vil bli presentert og senere benyttet som grunnlag for den prosessuelle delen av evalueringen av Forsvarets praktiske tilnærming til bortsetting av virksomhet.

1. Definer målene med bortsetting

Bortsettingen må gjennomføres på en grundig og systematisk måte med eksplisitte mål. Grunnen er å unngå bortsetting på feil grunnlag. En kartlegging av utfordringene og motivene bak en bortsetting bør vektlegges for å avdekke hvilke forhold som påvirker beslutningen om å gjennomføre bortsettingen.

Et viktig mål er å finne de mest kosteffektive løsningene i gjennomføringen av støtteaktivitetene. Årsaken til dette er å bidra til en bedre balanse mellom primær og støtteaktivitetene, bedre kunne støtte norske operasjoner i fred, krise og krig, og få tilgang til ny teknologi og kapabiliteter fra det sivile næringsliv.

2. Sett bortsettingen inn i en større sammenheng

Bortsettingen må inngå som en del av en helhet, og må sees i forhold til hvordan virksomhetsområdene som vurderes bortsatt passer inn i Forsvarets organisasjon. En del sentrale spørsmål bør derfor være avklart.¹⁰

3. Anvend en systematisk og metodisk tilnærming

Bortsetting er en omfattende prosess som krever et betydelig forarbeid, kompetanse og innsikt i problemkomplekset. Organisasjoner som mener de har lykket med bortsetting har valgt en grundig, trinnvis og selektiv tilnærming. Det er viktig å utarbeide en fremgangsmåte som beskriver de ulike fasene og aktivitetene som gjør det mulig med en grundig evaluering. Dette for også å sikre at resultatene blir vurdert i en helhetlig sammenheng, og for å avgjøre fremtidig drift.

4. Ta hensyn til involverte parter

Det vil være mange interessenter som med stor sannsynlighet vil reagere på en vurdering av bortsetting av virksomhet. Dette kan være alt fra politikere, embetsverk, brukere, leverandører, ansatte og næringsliv. Dette bør FD, forsvarsledelsen og de prosjektansvarlige ta hensyn til så tidlig som mulig i prosessen ved å vurdere virkningene for alle parter. Disse vurderingene bør så langt det lar seg gjøre inkluderes i den videre planleggingsprosessen.

¹⁰ Hva er Forsvarets kjernekompetanse? Hvilke tjenester eller støttefunksjoner er ikke en integrert del av vår kjernekompetanse? Kan vi løse problemene internt? Hva vil bli bedre utført av en ekstern leverandør? Hva slags samarbeidsform med leverandøren(e) er den beste?

5. Håndtere personellet

Bortsetting av virksomhet vil som regel medføre konsekvenser for personell i organisasjonen. Det er derfor viktig å trekke de ansatte med i denne prosessen så tidlig som mulig. God kommunikasjon med de ansatte er en forutsetning for å lykkes i en bortsettingsprosess, og har erfaringsmessig vist seg som en av de mest utfordrende i hele denne prosessen.

Informere og involvere de ansatte er viktig og å utarbeide løsninger som er rettferdige for dem. De ansatte må oppleve dette som en anstendig prosess og at Forsvaret som arbeidsgiver opptrer iht. de lover og regler som gjelder for slike tiltak.

6. Involvere de rette personene i Forsvaret

Personell som skal ha ansvar for ledelse, analyse og beslutninger vedrørende en eventuell bortsetting bør plukkes ut så tidlig som mulig i prosessen. Deltagerne bør utvelges i forhold til det som skal settes bort. Forankring i ledelsen anses som et viktig kriterium. De som skal delta i dette arbeidet bør ha en blanding av teknisk og faglig kompetanse samt kompetanse innen organisasjon og ledelse. Representanter fra brukerne som blir berørt av bortsettingen bør også inkluderes. Personer med erfaring fra bortsettingsprosesser kan bidra med praktiske ferdigheter og er viktig å ha med seg. Ekstern kompetanse bør også vurderes da disse kan virke som en objektiv, nøytral og balanserende faktor i utredningsarbeidet og spesielt mht. vurdering av intern virksomhet. Langsiktighet og forutsigbarhet er nøkkelord. Personell som skal delta i prosessen med å utarbeide beslutningsgrunnlag og etablere kontrakt med en eventuell leverandør må bli sittende i gjennom hele perioden. Dette for å sikre den løpende relasjonen mot leverandør og at Forsvarets forpliktelser og krav blir fulgt opp i henhold til kontrakten.

7. Forstå leverandørene

Leverandører er profesjonelle aktører som kan ha til hensikt å påvirke Forsvarets bortsettingsprosesser i bestemte retninger. Det krever derfor fra Forsvarets side at det personell som skal lede forhandlingsarbeidet må ha nødvendig kompetanse og erfaring i slikt arbeide. Det bør vurderes å benytte utenforstående ressurspersoner for å lede dette arbeidet og sikre likeverdige forhandlinger.

I relasjonen til leverandøren er det samtidig viktig å gi denne nødvendig tillit og handlingsrom i forhold til hvordan de etterspurte tjenestene skal leveres. Forsvaret må sørge for å være resultatfokustert og ikke legge seg opp i hvordan tjenesten fremskaffes.

8. Innse at bortsetting ikke er alt eller ingenting

Bortsetting er et av flere virkemiddel som kan anvendes i omstillingen av Forsvaret. Det er viktig å være klar over hva det innebærer å sette bort virksomhet. Ved en total bortsetting overføres det

meste av ansvaret til leverandøren og man kan tape kontroll over kjerneaktiviteter. Likevel er det ikke sikkert at en ignorering av det eksterne markedet og en total insourcing heller er løsningen. Dette kan medføre problemer med å gjennomføre de nødvendige effektiviseringer og organisasjonsendringer.

Ukritisk bruk av bortsetting kan føre galt av sted. Det krever nøye vurdering av Forsvarets egnethet og markedets egnethet samt en gjennomgang av potensielle fordeler og ulemper. Kjernen er en grundig, trinnvis og selektiv tilnærming til bortsetting.

Essensen synes å være å kunne håndtere en funksjon som en portefølje av aktiviteter gjennom en selektiv bortsettingsstrategi. Det betyr at noen aktiviteter bør settes ut mens andre krever kontinuerlig oppmerksomhet, beskyttelse og utvikling for å sikre fremtidig suksess.

9. Forhandle frem en god kontrakt

Kontrakten regulerer forholdet mellom kunde og leverandør. Innholdet i denne er derfor avgjørende for om en bortsetting blir vellykket eller ikke. Kontrakten bidrar til å skape en maktbalanse i relasjonen mellom leverandør og Forsvaret. Kjernen er omfattende og rigide kontrakter som eliminerer mulighetene for konflikt og opportunisme. Det er flere viktige forhold i en slik kontrakt. Den bør være balansert, det vil si til fordel for begge parter. Det bør vurderes bruk av insentiver for ytterligere å stimulere leverandøren til å bidra i prosessen.

I utarbeidelsen av kontraktene bør det vurderes bruk av juridisk kompetanse og eventuelt ekstern kompetanse. Dette er en kontrakt som skal vare over lang tid og dårlige valg kan påføre Forsvaret unødvendige kostnader eller andre uønskede resultater.

For å kunne følge opp relasjonen til leverandør er det viktig at kontraktene er basert på mulighet for effektive målemetoder og objektive ytelseskriterier. Resultatfokuset er essensielt og effektive målinger kan tjene som ekstra motivasjon for leverandøren.

10. Utarbeide beredskapsplan for tilbakeføring

Fremtiden er usikker og selv med gode planer og avtaler må Forsvaret være forberedt på at samarbeid kan bryte sammen og at alternative løsninger må etableres. En beredskapsplan skal derfor være utarbeidet slik at kontrollen kan gjenvinnes og tjenesteleveransen opprettholdes.

4.3.4 Prosessmessig evaluering

I dette kapitlet gis det en evaluering av i hvilken grad Forsvaret har vært i stand til å oppfylle sine egne suksesskriterier i bruken av bortsetting av virksomhet. Suksesskriteriene er nærmere beskrevet i forrige kapittel. Denne evalueringen er basert på de gjennomførte intervjuene med de ulike interessentgruppene tidligere beskrevet i kapittel 3 Metode.

1. Definer målene med bortsetting

Forståelsen av den overordnede målsetting med bruk av bortsetting i Forsvaret kommer tydelig frem under intervjuene. Alle interessenter er inneforstått med hva bortsetting innebærer og hvorfor dette virkemiddelet er anvendt i Forsvaret. Det vises også stor forståelse for at Forsvaret som andre etater i Staten må vurdere sin virksomhet nøye og stadig forsøke å forbedre og effektivisere denne. Ingen har uttrykt at de er direkte negativt til omstilling men at dette må foregå på en ryddig og rettferdig måte.

Prosessen frem til en beslutning om hvilke aktiviteter som bør bortsettes er nok noe mer gjenstand for diskusjon i organisasjonens ulike ledd. Prosjektets personell og eiere mener at de fleste forhold er kartlagt og at beslutningen om en bortsetting er fattet på et relativt objektivt og fullstendig grunnlag. Denne oppfatningen deles ikke av de ansatte. Det er bl.a. i vurderingen av intern virksomhet at striden kjerne står. Fastsetting og vurdering av de ulike kriterier for å beslutte å bortsette aktiviteter i Forsvaret synes vanskelig, og oppfattes av de ansatte til ikke å være fullt ut rettferdig. Alle parter er helt enige om at dette er vanskelig arbeid. Spesielt arbeidet knyttet til å definere egen virksomhet og deretter bestemme denne virksomhetens kostnad oppfattes som meget vanskelig. Og det er dette som utløser den største skepsisen og mistroen mot bortsetting som virkemiddel. De ansatte føler at denne prosessen ikke har gitt dem mulighet til å vise at egen virksomhet kan effektiviseres og at det tallgrunnlag som benyttes i vurderingene ikke er det reelle. Dette har ført til at de ansatte føler et dette er en styrt prosess og at beslutningen om bortsetting allerede var fattet og at diskusjonen egentlig handlet om hvem som skulle overta ansvaret for disse leveransene.

Det må likevel understrekes at prosjektarbeidene har vært gjennomført med en stor bredde av både interessenter og forhold, og at arbeidet virker meget godt gjennomarbeidet og er godt dokumentert. Dette indikerer at de fleste forhold bør være behandlet og at beslutningen i så måte burde kunne sies å være balansert. På den annen side er målsettingen å finne kosteffektive løsninger og dersom det viser seg at de løsninger som er valgt ikke tilfredsstillende dette kravet bør dette være en erfaring som må tas hensyn til i større grad ved neste gangs gjennomføring.

2. Sett bortsettingen inn i en større sammenheng

Dette forholdet er svært kompleks og inneholder mange faktorer og relasjoner. En av de største utfordringene i denne sammenheng er å definere hva Forsvarets kjernevirksomhet egentlig er. Dette er angitt på overordnet nivå og forsøkt operasjonalisert gjennom bl.a. stortingsproposisjoner og meldinger. Det uttrykkes ulike oppfatninger under intervjuene og er uten tvil den faktoren som det er mest komplisert å uttale seg om ifm. bruken av bortsetting. Dersom det hadde foreligget en klar oppfatning om hva Forsvarets kjernekompetanse er og derigjennom hva som ikke er en integrert del av dette, ville arbeidet med å definere hva som skulle vurderes holdt internt og hva som burde vurderes bortsatt vært enklere. Forsvaret som organisasjon er en del av et samfunn som stadig endrer seg. Disse forandringene påvirker og til dels preger dets virksomhet, og dette innebærer at det både må ha et klart forhold til hva som er dets kjernekompetanse men samtidig være klar over at det kan være andre faktorer som påvirker hva som skal prioriteres.

Helt konkret påpekes det både fra FLO og FD at aktiviteter som pr i dag er vurdert og har blitt bortsatt ikke under noen omstendighet hadde kunnet blitt definert som del av Forsvarets kjernevirksomhet.

3. Anvend en systematisk og metodisk tilnærming

Forsvaret har utviklet konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret. Denne gir et godt grunnlag for å sikre at prosessen med å utvikle løsninger for bortsetting av virksomhet blir ivaretatt på en gjennomgående og ordnet måte. Metoden beskriver og setter krav til leveranser til de ulike fasene, og skal derigjennom sikre at alle forhold for en bortsettingsløsning blir vurdert. Det uttrykkes stor tilfredshet fra alle parter omkring verdien av å ha et konsept og metode på plass. Det hevdes sågar, og da spesielt fra prosjektpersonell, at det har vært helt avgjørende for å kunne gjennomføre prosjektene med en tilfredsstillende kvalitet i prosess og resultat. Det muliggjør samhandling i løpet av prosessene og at alle hensyn til de ulike involverte sikres i stor grad.

Samtidig uttrykkes det at en slik tilnærming kan virke begrensede da metodefokus kan ta overhånd og det innholdsmessige arbeidet kan svekkes. Spesielt trekkes beslutningssløyfene frem som virker til dels både kompliserende og forsinkende. Men det uttrykkes forståelse for at vurderingene må gjennomarbeides da det er beslutninger som kan medføre alvorlige konsekvenser for både Forsvaret som organisasjon og ikke minst for personell ansatt i Forsvaret. Konsept og metode oppfattes som et viktig verktøy i den fasen Forsvaret nå er inne i. Flere av de som har blitt intervjuet mener at de etter en førstegangs gjennomføring nå i større grad forstår og kan anvende metodikken. Det uttrykkes at behovet for en rettesnor etter hvert blir viktigere en et

eksakt verktøy for å bringe bortsettingsprosessen i havn. Bakgrunnen for dette er aktivitetenes individuelle behov for justering og tilpasning.

En evaluering av konsept og metode har blitt etterspurt av flere av de som har bidratt i gjennomføringen av de ulike prosjekter. Mange føler at de har noe å bidra med i en videreutvikling av konseptet og metoden og at dette bør gjennomføres før det igangsettes flere prosjekter.

4. Ta hensyn til involverte parter

Det er ingenting som tyder på at Forsvaret ikke har vært i stand til å sørge for involvering av parter som i en eller annen form blir berørt av en bortsetting av virksomhet.

Det virker som dette har vært en bevisst prosess hvor alle aktører og interessenter har vært gitt tilbudet om å bli involvert i prosjektet. Det uttrykkes likevel noe skepsis til i hvilken grad dette har vært reelt, da det har skjedd veldig mange ting samtidig i omstillingen av Forsvaret slik at det har vært vanskelig for de ulike interessenter å kunne delta og bidra på de ulike arenaer. Dette til tross for at det til nå i Forsvaret har vært forsøkt gjennomført bortsetting på forholdsvis ”enkle” prosjekter. I dette ligger det at man har vært relativt sikre på at dette er aktiviteter som bør kunne bortsettes fordi det er mange tilbydere, altså et relativt fritt marked og det er aktiviteter som ikke har vært vurdert som virksomhetskritiske.

På den annen side tok Forsvaret initiativet til å etablere en medbestemmelsesavtale for å sikre involvering av de ulike arbeidstakernes organisasjoner i prosessen. Dette var en utdyping og operasjonalisering av konseptet og metoden, og innebar bl.a. at det ble spesifisert hva som skulle drøftes og hva som skulle forhandles i gjennom de ulike fasene i prosjektene. Det understrekes fra FLO sin side at dette var helt avgjørende for å kunne gjennomføre de ulike prosjektene og sikre at det var en felles forståelse i mellom partene mht. hva konsept og metode for bortsetting av virksomhet innebar.

5. Håndtere personellet

Det er erkjent fra Forsvaret at det er et meget viktig forhold at personellet holdes informert om hva som foregår i organisasjonen mht. effektivisering og omlegging. Dette er viktig både for de som er direkte involvert og berørt i prosessen, og for de som ikke er direkte berørt men som kan betraktes som en del av organisasjonen. Og for å ta de siste til slutt så er det nok slik at bortsettingsvurderingene og arbeidet omkring dette har vært for spesielt interesserte. Det ble etablert en hjemmeside på Forsvarets intranett og informasjon om de ulike tiltak i forbindelse med omstillingsprosessen ble lagt ut. Det kan likevel synes som om svært få i Forsvaret har fått konkret og målrettet informasjon omkring dette. Det har medført at rykter har blitt spredt flittig

og at diskusjoner omkring iverksatte tiltak har blitt ført på ufullstendig grunnlag. Dette kan være en medvirkende årsak til at mange hevder at holdningen til Forsvarets ansatte mht. bortsetting av virksomhet generelt er generelt dårlig og preges av negativ omtale. Begrep som brukes omkring denne prosessen er at den kan virke truende, fare for å miste arbeidet, for mye påvirket av blårusspolitikk og privatisering av virksomheten.

De enkelte prosjektene har etablert kommunikasjonsplaner med bl.a. målsettinger, budskapsplattform, målgrupper og kommunikasjonsplattformer. Dette medførte i praksis bl.a. gjennomføring av informasjonsmøter med det berørte personellet. Det er delte meninger om effekten av disse tiltakene. Fra de ansattes side hevdes det at det var både for lite og for mye informasjonsmøter. Grunnen til en slik reaksjon er oppfatningen om at det ble gjennomført møter kun for møter skyld og at det i praksis var lite nytt som kom ut av det. Informasjonen ble også ofte sett som lite konkret og det ble oppfattet som om ikke all informasjon som kunne vært gjort tilgjengelig ble det.

Reaksjonen til de ansatte etter at beslutningen om bortsetting var fattet var naturlig nok skuffelse og bitterhet. Dette skyldes i stor grad at de ikke følte at deres argumenter var blitt hørt, og at de ikke fikk sjansen til å konkurrere på like vilkår. Enkelte har uttrykt det som et svik fra arbeidsgiver, og at det hele var et avtalt spill med en proforma prosess og et forhåndsbestemt resultat.

Det er likevel ingen grunn til å hevde at lover og regler ble brutt under disse prosessene men dette understreker behovet for å ta dette området meget alvorlig.

Når det er sagt føler de ansatte seg godt ivaretatt etter at beslutningen er fattet og de ordningene som Forsvaret tilbød de enkelte beskrives som gode og til dels veldig gode. Det er pr i dag ingen som ikke har fått en anstendig behandling av Forsvaret i ettertid med muligheter for overgang til annen virksomhet i Forsvaret, til leverandøren eller andre ordninger.

6. Involvere de rette personene i Forsvaret

Utfordringene knyttet til å sørge for en riktig sammensetning av faglig kompetanse både innen virksomhetsområdet og bortsetting, tilstrekkelig med personell og kontinuitet i ledelsen av aktivitetene er mange og må nok sies å være løst i varierende grad i Forsvaret.

Det er ingen tvil om at bortsetting som virkemiddel er forankret i Forsvarets ledelse. De fleste intervjuede uttrykker stor tilfredshet med den kommuniserte støtte og prioritering av tiltakene i forkant. Det er likevel uttrykt noe skepsis mht. oppfølging og kontroll under utvikling av løsningene. Prosjektene har i stor grad hatt stort innslag av kompetente interne ressurser. Det er i varierende grad klart å sørge for en kontinuitet i bemanningen av prosjektene. Dette har medført at f.eks. overgangen fra leverandørvalgsfase til overførings- og godkjenningsfasen er

gjennomført med bytte i flere av prosjektets sentrale funksjoner, som f.eks. prosjektleder. Dette er ikke heldig og er påpekt fra leverandør som en direkte ulempe i forbindelse med implementering av løsning.

Det har også vært varierende grad av deltagelse fra bruker, og dette betegnes som svært uheldig fra prosjektenes side. Manglende deltagelse kommer som et resultat av mange prioriterte oppdrag både i daglig drift og i omstillingen av Forsvaret.

Prosjektene har anvendt ekstern kompetanse i ulik grad. Et av prosjektene hadde ekstern kompetanse inne på permanent basis bl.a. som leder av prosjektet, mens andre prosjekt kun har hatt ekstern kompetanse inne for å løse spesielle oppgaver og kun i begrensede perioder.

Hvorvidt den ene eller den andre løsningen har vært bedre enn den andre lar seg ikke direkte fastslå, men det er ikke tvil om at innslag av ekstern kompetanse er nødvendig og bidrar til at kvaliteten både på prosess og resultat høynes og sikres. Erfaringene tilsier at den eksterne kompetansen bidrar med en form for objektivitet og nøytralitet som kan bidra til at skepsisen omkring bortsettingsprosessen dempes. Det er likevel viktig at den eksterne kompetansen som benyttes er valgt med omhu og ikke skaper gjenstand for mistillit og splid i organisasjonen.

Håndtering av relasjonen mellom leverandør og Forsvaret etter at kontrakten er undertegnet er meget viktig og avgjørende for at fruktene av et slik samarbeid skal kunne høstes. Det er fra enkelte av leverandørene uttrykt en bekymring i håndteringen av dette forholdet. Det er som regel meget god kompetanse på det personell som Forsvaret stiller med, men det er ikke nok kapasitet totalt sett slik at Forsvaret i flere tilfeller ikke har vært i stand til å håndtere sine egne forpliktelser i kontrakten. Blant de årsakene som gis størst betydning i så måte er det faktum at Forsvaret har fokusert mye på å redusere årsverk og hente ut gevinster, men ikke i tilsvarende grad vært i stand til å investere og oppbemanne der det har vært behov for det. Det er en erkjennelse at i håndteringen av bortsettingsrelasjoner kreves det betydelige ressurser og kompetanse. Prosjektene har som regel tatt høyde for dette men ikke alltid lykkes i å få gjennomslag for sine planer på dette området.

7. Forstå leverandørene

En meget viktig del av det å sette bort virksomhet til en ekstern leverandør er å erkjenne at dette er et forhold mellom to parter som ikke nødvendigvis deler de samme målsettingene. Forsvaret har som nevnt tidligere i oppgaven benyttet det sivile næringsliv i mange år i understøttelsen av sin virksomhet. Det eksisterer god merkantil kompetanse som bl.a. har vært til støtte for bortsettingsprosjektene. Dette har sikret Forsvaret juridisk sikre kontrakter og at gjeldende bestemmelser har blitt fulgt i prosessen med å velge ut leverandør. Det kan synes som om

prosjektene har hatt det nødvendige fokus på at forholdet til leverandøren må betjenes profesjonelt og ryddig for å unngå å bli en utnyttet part i forholdet.

Den andre siden av dette forholdet er å sørge for at leverandøren blir i stand til å yte maksimalt slik at Forsvaret får det beste resultatet både kvantitativt og kvalitativt. Denne dimensjonen fokuserer i større grad på et samarbeidsforhold og et partnerskap. Dette innebærer bl.a. å legge forholdene til rette slik at leverandøren kan oppfylle sine forpliktelser i avtalen, og at Forsvaret fokuserer på og følger opp sine forpliktelser. Leverandørene oppfatter dette forholdet som meget godt. De mener å ha klare definerte ansvarsområder, og å ha blitt gitt den nødvendige tillit og handlingsrom i sine leveranser av avtalte tjenester. Det var forventet noen utfordringer i forbindelse med overgangen ved oppstarten av kontrakten og på enkelte områder ble disse større enn antatt. Det kan synes som om Forsvaret ikke var godt nok forberedt på denne overgangen og at prosjektene bl.a. ikke fullt ut styrte avviklingen av egen virksomhet. Eksempelvis ble eget personell tilbudt avgang før leverandør hadde overtatt leveranseansvaret. Dette medførte noe innkjøringsproblematikk og dette ble opplevd fra kundesiden som redusert leveranse kvalitet. Det kan videre synes som om Forsvaret ikke helt har tatt innover seg endringen i forholdet til leveransene. Det krever en annen type rolle og kompetanse å skulle være bestiller av tjenester kontra å være ansvarlig for hele leveranseprosessen. Helt konkret innebærer en slik endring at Forsvaret må tilsette personell med riktig kompetanse og i riktig mengde. Leverandøren er helt avhengig av at Forsvaret klarer å stille denne kompetansen for at de skal kunne levere de avtalte tjenester til de avtalte ytelser. Totalt sett vurderer leverandørene Forsvaret som en krevende men interessant kunde som gir verdifulle erfaringer. Forsvaret betraktes i stor grad som en seriøs og profesjonell aktør i markedet.

8. Innse at bortsetting ikke er alt eller ingenting

Forsvaret har så langt benyttet bortsetting av virksomhet i begrenset omfang. I fra FD og FLO uttrykkes dette som en bevisst prosess for å gjøre dette stegvis, skaffe seg erfaringer og lære underveis. Det er derfor valgt ut områder hvor man mener risikoen er lav for å mislykkes. I dette ligger det for det første at det er stor sannsynlighet for at de utvalgte prosjektene vil gi de antatte resultater basert på grundige vurderinger. For det andre, at dersom uhellet skulle være ute og kontrakten må kanselleres, finnes det muligheter for å erstatte leverandøren enten via andre eksterne eller ta hele virksomhetsområdet tilbake.

De største utfordringene så langt har vært knyttet å kunne definere Forsvarets egen virksomhet og komme opp med et presist overslag på hva egen virksomhet faktisk koster. Og denne vurderingen er paradoksalt nok et av de viktigste kriteriene for å sette bort virksomhet. Og det er her uenighetene og konfliktene oppstår, og pågår pr i dag. Det har vært mye diskusjon omkring

Forsvarets beregninger av egen virksomhet og i hvilken grad vi skal tillate intern virksomhet å delta i konkurransen og konkurrere på like vilkår. Og det er ikke til å underslå at dette er et meget alvorlig problem for Forsvaret og en stor utfordring i å vurdere virksomhetsområder som gjenstand for bortsetting. Det er grunn til å hevde at Forsvaret i dag ikke er i stand til å gi et nøyaktig kostnadsbilde for egen virksomhet, og at ved bortsettingsvurderinger må det tas høyde for dette. Det forventes at ved innføringen av det Felles Integreerte Forvaltningssystem vil dette bedres betraktelig.

Organisering av funksjonen bortsetting og OPP for øvrig må ikke bare bli et ansvar for et lite kompetansemiljø samlet et sted i Forsvarets organisasjon. Dette må gjennomsyre hele organisasjonen slik at dette blir et virkemiddel som vurderes på linje med andre muligheter når en skal vurdere både anskaffelse av nye kapabiliteter og effektivisering av eksisterende virksomhet. Tendensen i Forsvaret tyder derimot på at man ønsker å etablere et sentralt miljø som besitter denne type kompetanse og at dette skal løse de fleste utfordringer knyttet til OPP og bortsetting av virksomhet.

En effekt av å sette i gang prosesser med et OPP-fokus er at dette bidrar til en effektivitetsøkning i resten av organisasjonen og at organisasjonen blir mer bevisst sin egen virksomhet og kostnader. Dette uttrykkes av alle parter.

9. Forhandle frem en god kontrakt

Resultatet av en god kontrakt vil være vanskelig å måle før etter noe tids drift, og kanskje ikke mulig å vurdere i det hele tatt før man har reforhandlet eller avsluttet kontrakten og fått vurdert den i forhold til en alternativ løsning. Foreløpig kan derfor disse kontraktene kun gi indikasjoner og tendenser og det vil ikke kunne gis en total vurdering av hvorvidt kontraktene kan defineres som gode eller ikke.

Det er likevel momenter omkring kontraktsforholdet som kan vurderes. I utarbeidelsen av kontraktene har Forsvaret benyttet seg av egen merkantil kompetanse og dette er et fagmiljø med allsidig og sterk kompetanse innen fagfeltet. Det er lite som tyder på at Forsvaret i denne prosessen har utsatt seg selv for unødvendig risiko. I forholdet til leverandørene og å etablere og opprettholde en viss form for maktbalanse mellom partene er det indikasjoner på at Forsvaret i hvert fall ikke har satt seg i en uheldig posisjon. Det påpekes fra leverandørene at Forsvaret har relativt stor fleksibilitet og at risikoen i stor grad har blitt overtatt av leverandørene. Det gjenstår å se hvorvidt denne risikoen er riktig priset. Høy fleksibilitet påpekes også fra Forsvarets side og vil bli nærmere behandlet i den resultatmessige evalueringen.

Det ligger lite incentiver for leverandøren utover å ha en trygg og stabil kunde som som oftest gjør opp regningene i tide. Det er foreløpig ikke blitt benyttet direkte mekanismer som kan tjene

som incentiver for at leverandørene skal sette inn ekstra ressurser for å videreutvikle forholdet til Forsvaret. Kontraktene inneholder derimot sanksjoner dersom leverandøren ikke overholder sine forpliktelser. Det er ikke kjent i hvilken grad dette er benyttet i praksis i forholdet mellom leverandører og Forsvaret.

Det uttrykkes noe usikkerhet knyttet til kontraktens innhold mht. å kunne måle leverandørens ytelser. Det er i flere tilfeller vært vanskelig å kunne vurdere hvorvidt leverandøren har oppfylt sine forpliktelser eller ikke. Grunnen til dette angis å være at kontraktene er for vage og ikke presise nok.

10. Utarbeide beredskapsplan for tilbakeføring

Dette er ikke gitt vesentlig betydning i de prosjektene som er vurdert og utviklet så langt. Det virker likevel som dette er et resultat av en bevisst prosess og beslutning. I dette ligger det at prosjektene har gjennomført en nøye vurdering av risikoen for brudd og tilbakefall i kontrakten. Vurderingene har vist at risikoen er så lav at det har gitt lite mening å utarbeide tilbakeføringsplaner og anvende eventuelle kostnader knyttet til dette.

Det erkjennes likevel at det vil ta noe tid å føre virksomhetsområdet tilbake til egen organisasjon eller la andre leverandører overta, samt at det vil medføre noe lavere kvalitet i en overgangsperiode og det vil komme til å påføre organisasjonen ekstra kostnader.

4.3.4.1 Oppsummering prosessmessig evaluering

Forsvaret har startet prosessen i begrenset omfang. Målet har vært å tilegne seg kunnskap og erfaring på området, og innledningsvis har relativt lite komplekse virksomhetsområder vært gjenstand for vurdering. Det er gjort mange gode erfaringer så langt men prosessen har fortsatt utviklingspotensiale. Konsept og metode bør i større grad operasjonaliseres og ytterligere samarbeid med leverandører bør utvikles. Det er også viktig at OPP-begrepet avmystifiseres og gjøres bedre kjent i organisasjonen. Involvering av både internt og ekstern personell må videreføres, og berørt personell må behandles på en anstendig og rettferdig måte også i fortsettelsen. Utfordringene virker å være knyttet til vurdering og beskrivelse av egen virksomhet, og å kunne stille kravene til leverandøren i kontraktsform. Det må være en grundig betraktning som ligger til grunn for en beslutning om bortsetting av virksomhet. Totalt sett vurderes det likevel som en gjennomtenkt, gjennomarbeidet og vel dokumentert prosess.

4.3.5 Evalueringskriterier – resultat

Disse er tidligere nevnt under presentasjonen av konseptene som hovedhensikten med OPP. Det er å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon. De vil her bli gitt en grundigere presentasjon.

4.3.5.1 Økt fokus på strategiske områder

For perioden 2005-2008 er følgende forsvarspolitiske mål styrende for Forsvarets virksomhet:

- Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press;
- Sammen med allierte, gjennom deltagelse i flernasjonale fredsoperasjoner og internasjonalt forsvarssamarbeid bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot Norge og NATO;
- Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte iht. våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep med tvangsmakt for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet; og
- Bidra til å ivareta norsk samfunnsikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

Forsvarets oppgaver deles inn i to kategorier.

Den første kategorien skal, som en balansert helhet, være styrende for dimensjoneringen og utformingen av Forsvarets struktur. Dette omfatter både nasjonale og flernasjonale oppgaver. Personell og kapasiteter for nasjonale og internasjonale oppdrag er i det alt vesentlige overlappende. Disse står derfor ikke i et prinsipielt motsetnings- eller konkurranseforhold til hverandre. Tvert imot skal de utfylle hverandre slik at det skapes gjensidig forsterkende effekter. De fleste av Forsvarets kapasiteter skal kunne brukes både alene og sammen med andre, både hjemme og ute.¹¹

Den andre kategorien oppgaver skal ikke være dimensjonerende for styrkestrukturen, men løses i den grad det er mulig med den strukturen som etableres for å ivareta de to første oppgavene.¹²

¹¹ - Å håndheve norsk suverenitet, - Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder, - Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkl. bruk av masseødeleggelsesvåpen, - Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner

¹² - Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen, - Å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver, - Øvrige aspekter ved utførelsen av Forsvarets oppgaver, som innretning av den militære beredskap, styrkeoppbyggingsystem og beredskapssystem for Forsvaret og vern mot atom-, radiologiske, biologiske og kjemiske våpen.

Målet er å betjene færre områder og fokusere på Forsvarets definerte strategiske områder og oppgaver. Dette oppnås gjennom å redusere antall fokusområder, i praksis vil det si redusere de områder hvor vi må besitte alle ressurser og kompetanse selv og frigjøre dette for fokus på de strategiske områdene. Og å bli enda dyktigere til å fokusere på de riktige tingene innen hvert fokusområde.

4.3.5.2 Kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten

Kjernevirksomhet er summen av den kjernekompetansen organisasjonen besitter. Og kjernekompetanse er de aktivitetene som skaper verdi for en organisasjon. Disse kompetansene er relatert til organisasjonens overordnede mål og produkter. Utfordringen ligger i å definere hva som skaper verdi for organisasjonen, og operasjonalisere og definere målsettinger og leveranser til et nivå som gjør det mulig å skille kjernevirksomheten fra ikke-kjernevirksomhet.¹³ Det er det som er definert som ikke-kjernevirksomhet som skal være gjenstand for bortsetningsvurderinger. Forsvaret og til dels offentlig sektor generelt har store problemer med å definere hva denne verdiskapningen representerer og hvordan den skal håndteres.

I konsept for OPP står det beskrevet at bruken av militære maktmidler er Forsvarets kjernevirksomhet. Den egne kompetansen Forsvaret må sikre seg i tilfelle krig eller krigslignende situasjoner, skal ivaretas. Involvering av privat sektor i Forsvarets verdikjede krever et bevisst forhold til valg av de leverandører som skal bistå Forsvaret, både nasjonalt og under operasjoner i utlandet. Forsvaret skal ikke sette bort virksomhet hvis operative eller sikkerhetsmessige hensyn vil komme svekket ut.

Eksemplene viser at det ikke er enkelt å beskrive hva Forsvarets kjernevirksomhet egentlig er, og kunne bruke dette som et grunnlag for å vurdere bortsetting av virksomhet.

Målet er å kunne rasjonalisere og effektivisere ikke-kjernevirksomhet i den hensikt å kunne flytte disse innsparte ressursene over i kjernevirksomheten. Disse økte ressursene vil videre kunne bidra til en økt kvalitet på kjernevirksomheten.

4.3.5.3 Reell kostnadsreduksjon

Bortsetting skal være totaløkonomisk lønnsomt for Forsvaret. Det er en løsning for å skape et økonomisk handlingsrom og øke organisasjonens fleksibilitet. Bortsetting er et virkemiddel for å fjerne ubalansen mellom drift og investering, ressurser og oppgaver, samt mellom kjerne- og støttevirksomheten.

¹³ Eksempelvis heter det i Innst.S.nr.234 (2003-2004) - Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008 at administrative støttefunksjoner, med unntak av et minstemål av bestillerkompetanse, ikke er definert som en kjernevirksomhet i Forsvaret.

Det presiseres at OPP ikke er et mål i seg selv, og at beslutninger om iverksetting av slike løsninger må baseres på grundige vurderinger, der alle relevante forhold belyses, også samfunnsøkonomiske. Det må dokumenteres at slike løsninger gir mer kostnadseffektive og kvalitativt bedre tjenester for Forsvaret. I den forbindelse forutsettes det at OPP-løsninger alltid skal være totaløkonomisk fordelaktige.

Det understrekes av flertallet i forsvarskomiteen gjennom Innst.S.nr.234 (2003-2004) at bortsetting og andre former for offentlig-private løsninger ikke er et mål i seg, og at eventuelle beslutninger om å iverksette slike løsninger må baseres på grundige og helhetlige vurderinger der alle relevante forhold belyses. De påpeker videre at forutsetningen for kjøp og utsetting av støttefunksjoner skal være at det må dokumenteres at det gir mer kostnadseffektive og bedre tjenester for brukerne (Forsvaret) og høyere kvalitet og effektivitet totalt sett. Det er dermed ikke noe gyldig argument å vise til reduserte årsverkskostnader dersom dette ikke fører til at de totale kostnadene blir lavere.

4.3.6 Resultatmessig evaluering

Det er viktig at prosessen frem til et samarbeid og en kontrakt løper i henhold til de gitte retningslinjer og at alle faktorer og de involverte ivaretas på en riktig og retteferdig måte. Det er likevel ingen tvil om at dersom de overordnede målsettingene ikke nås hjelper det lite med en vellykket prosess. I dette kapitlet gis det en evaluering på hvorvidt Forsvaret har oppnådd de overordnede målsettinger med bruk av bortsetting av virksomhet. Denne er basert på Forsvarets egen evalueringsrapport og intervjuene.

o Økt fokus på strategiske områder

Omfanget av bortsetting av virksomhet i Forsvaret har vært begrenset. Men det som har vært gjennomført burde kunne sies å ha bidratt til et økt strategisk fokus. Virksomhetsområdene som har blitt satt bort har medført at Forsvaret sitter igjen med et mindre virksomhetsomfang som de selv må besette med ressurser og kompetanse for å forvalte. De ressursene som bidro til de nå bortsatte aktivitetene er enten tatt ut av organisasjonen, og representerer en redusert kostnad og derved frigjorte midler for omsetning i andre prioriterte deler av organisasjonen. Eller de er flyttet over i andre deler av virksomheten og burde teoretisk sett bidra til en større fokus på høyere prioriterte oppgaver. Det må likevel understrekes at det er vanskelig å vise en klar sammenheng mellom redusert virksomhetsomfang og et større strategisk fokus. Det er ikke nødvendigvis slik at selv om organisasjonen setter bort deler av sin virksomhet og gis muligheten for å oppnå et større strategisk fokus at dette automatisk skjer.

Om en betrakter dette rent matematisk så kan det sannsynligvis lettere forsvares. Forutsetningen er at den delen av organisasjonen som sørger for det strategiske fokus holdes konstant og en bortsetter virksomhet med frigjorte ressurser som resultat.

Det forutsetter likevel at de frigjorte midler blir effektivt utnyttet der de tilføres og at ressursene blir tilført den delen av organisasjonen som defineres som strategisk viktig.

Konklusjonen er at det er færre virksomhetsområder å besette med egne ressurser og en har i gjennom dette oppnådd et større strategisk fokus.

o Kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten

Om sammenhengen mellom bortsetting av virksomhet og økt strategisk fokus er vanskelig, er ikke målsettingen om kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten særlig lettere. Og det avhenger i stor grad av hvordan en velger å definere kvalitetsforbedring. Det kan synes som om kvalitetsforbedringer av kjernevirksomheten i Forsvaret betyr å bedre muligheten til å

gjennomføre kjernevirksomheten. Dette innebærer to vesentlige forhold. For det første at Forsvaret har en klar formening om hva som menes med kjernevirksomhet, og dermed hva som ikke er kjernevirksomhet i Forsvaret. Og for det andre at Forsvaret har et helt bevisst forhold til og begrep om hvordan virksomheten ble drevet tidligere. Det er dessverre et faktum at Forsvaret ikke har klart å tilnærme seg disse forholdene grundig og konsist nok.

Begrepet kjernevirksomhet benyttes flittig i både offentlige og mindre offentlige diskusjoner, men det eksisterer i dag ingen adekvat og operasjonalisert beskrivelse av hva Forsvarets kjernevirksomhet er. Det er tidligere referert til hva de overordnede dokumentene forstår med dette, men dette bidrar i liten grad til en bedre anvendelse ift. OPP og bortsetting av virksomhet. Alle interessenter i bortsettelsesvurderingene er kjent med begrepet og anvender det både i skriftlig og muntlige sammenhenger. Det er dessverre lite dokumentasjon og god argumentasjon omkring dette temaet.

Det andre ankepunktet er Forsvarets forhold til egen virksomhet, og her er det ikke til å underslå at det er store huller. Dette viser de mange analyser som er gjennomført både direkte i forhold til bortsetting av virksomhet, men også indirekte i forhold til omstillingsprosessen generelt. Det er store utfordringer knyttet til å kunne definere egen virksomhet slik at dette gir de nødvendige innspill for å kunne fatte beslutninger. Det positive er at Forsvaret stadig blir bedre. Arbeidet som er gjort i de ulike prosjektene bidrar til å øke forståelsen og skape et bedre bilde av virksomheten. Samtidig har de bortsatte aktivitetene blitt gjenstand for en bedre styring og større kostnadskontroll. Totalt sett er det altså en klar forbedring av virksomhetsforståelsen. Det hersker videre stor enighet om at bortsetting av virksomhet gir en form for større fleksibilitet. Det er lettere å tilpasse de nødvendige ressursene til endringer i behovet fra kunden, og det er mindre faste kostnader som gjør Forsvarets økonomi mer fleksibel.

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt de gjennomførte bortsettelsestiltak har bidratt til økt kvalitet på kjernevirksomheten. Det kan i beste fall konkluderes med at det har gitt økt fleksibilitet men at dette i seg selv vanskelig kan være nok. En større utvikling innen dette kriterium innebærer en ytterligere operasjonalisering av begrepet kjernevirksomhet og definisjon og forståelse av Forsvarets egen virksomhet.

o Reell kostnadsreduksjon

Prosjektene uttrykker at sannsynligheten er meget stor for at de totale kostnader er redusert. Dette inkluderer gevinsten knyttet til reduserte antall årsverk og redusert antall kvadratmeter EBA. Disse antagelsene er basert på foreløpige evalueringer av de bortsatte aktivitetene, og det

presiseres at dette er foreløpige anslag og at det er for tidlig å trekke konkrete slutninger omkring dette.

Utfordringen er igjen knyttet til i hvilken grad man har lyktes i å definere egen virksomhet som et grunnlag for å vurdere alternative ekstern løsninger.

En annen utfordring i å kunne måle den reelle kostnadsreduksjonen er den stadige forandringen av egen organisasjon som følge av den pågående omlegging. Dette bidrar til at sammenligningsgrunnlaget stadig endres og at de antatte reduksjonene ikke skyldes bortsetting av virksomhet men kan forklares av andre årsaker som f.eks. at organisasjonen har blitt redusert over tid.

4.3.6.1 Oppsummering resultatmessig evaluering

Det er foreløpig vanskelig å si konkret om effektene av bortsatt virksomhet har bidratt til oppnåelse av de overordnende målsettingene. Prosjektene som er iverksatt har løpt i en relativt begrenset tidsperiode og trenger ytterligere tid for å få satt seg og vise resultater. Det er likevel indikasjoner som tyder på at det går riktig vei og at hvis disse tendensene fortsetter vil det gi det kunne gi betydelige positive bidrag i den videre omleggingen av Forsvaret.

4.3.7 Oppsummering - praktisk tilnærming

Denne evalueringen har vist at Forsvaret har hatt en relativt god prosessuell tilnærming til bortsetting av virksomhet. Dette baserer seg på at det fremstår som en gjennomtenkt, gjennomarbeidet og vel dokumentert prosess, og at den i stor grad har vært i stand til å oppfylle sine egne definerte suksesskriterier. Evalueringen viser samtidig at det er noe tidlig å uttale seg om disse prosessene har gitt seg utslag i konkrete resultater og en realisering av de definerte overordnende målsettinger. Det er likevel indikasjoner som tyder på at Forsvaret er på rett vei.

5 Avslutning

5.1 Oppsummering av oppgavearbeidet

5.1.1 Hovedfunn

På bakgrunn av denne oppgavens analyse og evaluering har følgende sentrale funn blitt observert:

- Forsvarets konsept og metode har høy grad av fokus på bruk av marked og markedsmekanismer, og spesielt bruken av konkurranse både internt og eksternt.
- De bidrar til økt resultatfokus og innføring av standarder for mål og resultatstyring.
- Det er registrert et til dels snevert fokus på å oppnå resultater til fordel for egen virksomhet, og at leverandøren kommer i en rolle som en ren tilbyder og noe liten partnerskapstankegang.
- Konseptet har vært til god støtte og av avgjørende betydning for i det hele tatt å kunne ha gjennomført vurderingene på en adekvat måte. Det har sørget for en helhetlig og systematisk tilnærming.
- De gjennomførte prosjektene og andre involverte etterspør en evaluering av konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret.
- Definisjon og kostnadsvurdering av egen virksomhet er meget komplekst og komplisert. Forsvarets kjernevirksomhet er sentralt i bortsettingsvurderinger og er utfordrende å identifisere.
- Det synes som om involveringen har vært god og etableringen av en medbestemmelsesavtale har sikret involveringen til de ulike arbeidstakerorganisasjonen. Det er likevel til bekymring at ansatte opplever prosessen frem til beslutning som et skuespill og at resultatet var gitt på forhånd.
- De ansatte føler seg godt ivaretatt etter at beslutningen om bortsetting var fattet.
- Leverandør føler at Forsvaret ikke er i stand til å ivareta bestillerrollen. Kompetansen holder et høyt faglig nivå, men det er ikke nok tilgjengelige ressurser.
- Bortsetting av virksomhet har medført større fleksibilitet i organisasjonen. Mindre faste kostnader og dermed mer "frie" midler, og lettere tilpasning av tilbud og etterspørsel.
- Det er indikasjoner på reduserte kostnader, men fortsatt for tidlig å være helt konkret og entydig.

5.2 Konklusjon

Basert på den beskrevne teori, tilgjengelige empiri og de gjennomførte vurderinger er det med stor sannsynlighet grunn til å kunne konkludere med at Forsvarets bruk av bortsetting av virksomhet så langt har vært vellykket.

Det har vært gjennomført en gradvis tilnærming og utvikling, og et eget konsept og en metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret er utviklet. Det ble deretter vurdert noen prosjekter i den hensikt å skaffe seg erfaring og legge et grunnlag for en videreutvikling av virkemiddelet. Totalt sett virker den foreløpige bruken av bortsetting av virksomhet i Forsvaret å ha vært en helhetlig og systematisk prosess og tilnærming, med fokus på å oppnå kostnadsbesparelser til fordel for den operative virksomheten i Forsvaret.

Forsvarets konseptuelle tilnærming har vært god gjennom riktig tilnærming til bruk av teorien bak moderniseringen av offentlig sektor. Forsvarets praktiske tilnærming viser at de i stor grad har vært i stand til å oppfylle sine egne konseptuelle suksesskriterier, og at en er på god vei til å fylle de overordnede målsettingene.

5.3 Anbefalinger om videre arbeid

Det er ønskelig med en bredere og grundigere undersøkelse blant brukere og kunder. Dette vil kunne være med på å skape en større forståelse for og innsikt i resultatene av bortsetting av virksomhet.

Det er også ønskelig med en ytterligere operasjonalisering og definisjon av Forsvarets kjernevirksomhet. Et slikt arbeid vil lette oppgaven med å vurdere hva som bør settes bort og ikke.

Det er nødvendig med en evaluering og revisjon av konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret for å videreutvikle bruken av virkemiddelet.

Denne oppgaven har vært begrenset til bruken av bortsetting av virksomhet i Forsvaret. De to andre tiltakene omfattet av OPP-begrepet, partnering og OPS, bør også være gjenstand for en gjennomgang.

6 Kildeliste

6.1 Litteratur

- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.). 2001. *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo. Universitetsforlaget AS.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. 2005. *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer.*. Oslo. Universitetsforlaget AS. 2. utgave.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. 2002. *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo. Universitetsforlaget AS. 3. utgave.
- From, J.(mfl.). 2003. *Hvor moderne? Konkurransetsetting i offentlig sektor*. Oslo. Abstrakt forlag AS.
- Gadde, L-E. and Håkansson, H. 2002. *Supply Network Strategies*. West Sussex. UK. John Wiley & Sons Ltd.
- Jacobsen, D.I. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget AS. 2.utgave.
- Johnsen, Å., Sletnes, I. og Vabo, S.I (red.). 2004. *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo. Abstrakt Forlag AS
- Matlary, J.H. og Østerud, Ø. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo. Abstrakt forlag AS.
- McIvor, R. 2005. *The Outsourcing Process – Strategies for Evaluation and Management*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Opstad, L. 2006. *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Power, M.J., Desouza, K.C. og Bonifazi, C. 2006. *The Outsourcing Handbook. How to Implement a Successful Outsourcing Process*. London. Kogan Page Limited.
- Sandmo, A. og Hagen, K.P. 1992. *Offentlig politikk og private incitament*. Oslo. Tano A.S.
- Sørensen, R.J., Borge, L.E. og Hagen, T.P. 1999. *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Yin, R.K. 2003. *Case study research: design and methods*. London. Sage Publications Inc. Third Edition.

6.2 Artikler

- Bakke, S-E. 2003. *Suksesskriterier for bortsetting av virksomhet i Forsvaret*. Oslo. Norsk Militært Tidsskrift 03-03.
- Bakke, S-E. 2004. *Risiko i forbindelse med bortsetting av virksomhet*. Oslo. Norsk Militært Tidsskrift 02-04.

Deloitte Consulting LLP. April 2005. *Study: Calling a Change in the Outsourcing Market. The Realities for the World's Largest Organizations*. New York, NY. USA.

Olsen, Johan P. 1986. *Foran en ny offentlig revolusjon*. Oslo. Nytt Norsk Tidsskrift nr. 3, side 3-15.

6.3 Offentlige dokumenter

Forsvarsdepartementet. 2002. *St.prp. nr. 55 (2001-2002) Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo.

Forsvarsdepartementet. 2001. *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005. Iverksettelsesbrev*. Oslo.

Forsvarsdepartementet. 2004. *St.prp. nr. 12 (2003-2004). Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*. Oslo

Forsvarsdepartementet. 2004. *St.prp. nr. 42 (2003-2004). Den videre omlegging av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo

Forsvarsdepartementet. 2006. *St.prp. nr. 1 (2006-2007). For budsjetterminen 2007-8. Utgiftskapitler: 1700-1795. Inntektskapitler: 4700-4799*. Oslo

Forsvarsdepartementet. 2005. *Konsept for Offentlig Privat Partnerskap (OPP) i forsvarssektoren*. Oslo.

Forsvarsdepartementet. 2002. *Konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret*. Oslo.

Stortinget. 2004. *Innst.S.nr.93 (2003-2004). Innstilling fra forsvarskomiteen om iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*. Oslo

Stortinget. 2004. *Innst.S.nr.234 (2003-2004). Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo.

6.4 Rapporter

Kjerstad, E. 1997. *SNF-rapport nr. 7/97. Konkurransetsetting – noen sentrale temaer*. Bergen. Stiftelsen for samfunns- og næringsforskning. Bergen Print Service as.

Forsvarets Logistikkorganisasjon. 2003-2005. *Prosjekt " Konkurransetsetting av Sanitetsmateriellforvaltningen"*. Oslo.

Forsvarets Logistikkorganisasjon. 2003-2005. *Prosjekt " Konkurransetsetting av innenlands materiell- og godstransport"*. Oslo.

Forsvarets Logistikkorganisasjon. 2006. *Rapport – Evaluering av bruk av Offentlig og Privat Partnerskap i Forsvaret*. Kjeller.

Sæther, T. 2004. *Interne markeder og internprising i Forsvaret*. Hovedoppgave til mastergrad i Industriell økonomi og informasjonsledelse. Høgskolen i Agder. Grimstad.

7 Vedlegg

7.1 Intervjuguide – prosjekt

Forhold i utviklingen av bortsettingsprosjektene

- Hvilke fordeler og ulemper antok man bortsettings samarbeidet kunne medføre?
- Ble det gitt klare målsettinger?
- Er det tilstrekkelig med engasjement fra ledelsen? I hvilken grad virker ledelsens engasjement støttende/ begrensende?
- I hvilken grad er Forsvarets ledelse villig til å ta risiko ved bortsetting?
- Hvor stor usikkerhet ble det operert med i beregning av kostnadene?
- Ble det benyttet ekstern kompetanse i prosjektet?
- Ble de beste interne ressursene brukt i prosjektet?
- Hvilken betydning hadde det for gjennomføringen av prosjektet at det forelå et konsept og en metode for bortsetting av virksomhet?

Samarbeidspartnere/ leverandører

- Hvilke beslutningskriterier ble ansett som de viktigste i valg av leverandør?
- I hvilken grad er det tatt hensyn til innsatsen det kreves for å få leverandøren produktiv?
- Hvordan evalueres samarbeidet?
 - o Hvordan er leverandørens ytelse og bidrag til Forsvarets verdiskapning?
 - o Hvordan er styrken på forholdet?
 - o Hvor sterkt er avhengighetsnivået til leverandøren?
 - o Hvordan måles den totale kostnaden ifm etablering, anskaffelse, bruk og vedlikehold av produktet eller tjenesten?

Kontraktsforhold

- Er kontrakten robust nok?
 - o Presise (spesifiserte kostnads- og ytelseskrav)
 - o Komplette (høy detaljgrad)
 - o Insentivbaserte (for å motivere og utvikle samarbeidet)
 - o Balanserte (for å beskytte begge parter i kontrakten)
 - o Fleksible (for å møte endringer i rammebetingelser; ressurser, teknologi, reguleringer, politiske mm)
- Er det mulig å evaluere resultatet basert på effektivitetskrav uformet i kontrakten?
- Hva gjøres i kontrakten for å redusere risiko?

Ansatte

- Hvilke tiltak har vært gjort for å informere de ansatte?
- Hvordan reagerte de ansatte da de ble gjort kjent med at aktiviteten skulle settes bort?
- Hvordan ble de ansatte ivaretatt utover prosessen, og hva er status på de ansatte i dag?
- Hvordan er holdningen til Forsvarets ansatte mht bortsetting av virksomhet?

Effekten av bortsettingen

Økonomiske forhold

- Hvor store er de øk gevinstene? Kan de betraktes som vesentlige?
- I hvilken grad bidrar bortsetting av virksomhet til å øke produktiviteten i Forsvaret?

Kvalitet

- Hvordan har oppfølging og kontroll av tjenesten vært gjennomført?
- I hvilken grad bidrar bortsetting av virksomhet til økt fleksibilitet og kvalitet?
- I hvilken grad har bortsettingen muliggjort økt fokus på andre aktiviteter?
- Hvilke fordeler og ulemper mener dere bortsettingen har medført?

Beredskap/ leveringssikkerhet

- Hvordan er muligheten for å opprettholde tjenesteleveransen hvis kontrakten brytes?
- Er det etablert beredskapsplan i prosjektene?
- Er det mulig å gjennomføre en tilbakeføring av det bortsatte virksomhetsområdet?
- Er det gjort beregninger som viser hvor mye en tilbakeføring vil koste?

Generelt

- I hvilken grad kan det sies å ha vært en veloverveid og systematisk prosess?
- Hvilke områder har vært enkle å håndtere?
- Og hvilke har vært mer komplekse og utfordrende?
- Har Forsvaret vært i stand til å betjene bestillerfunksjonen?
- Hvor moden er organisasjonen for bortsetting av virksomhet som virkemiddel?
(Kunnskaper, ferdigheter og holdninger)
- Hva har vært det overordnede fokuset for bortsettingen?
- I hvilken grad mener du Forsvaret har vært i stand til å oppfylle sine egne suksesskriterier/kritiske forhold?
- Totalt sett; kan Forsvarets bruk av bortsetting av virksomhet betegnes som en suksess?
Hvorfor?

7.2 Intervjuguide – FD

Historikk

- Oppstart og utvikling av konsept?

- Hvor mange prosjekter er blitt vurdert for bortsetting?
- Hvor mange bortsettingsprosjekter har blitt realisert?
- Er det flere prosjekter som ligger til vurdering for bortsetting eller andre former for OPP?

Konsept

- Hvilken betydning har det for gjennomføringen at det foreligger et konsept og en metode for bortsetting?
- Når kan konsept og metode for OPP forventes å være ferdigstilt og implementert?

Forhold i utviklingen av bortsettingsprosjektene

- Blir det gitt klare målsettinger? Hva er de viktigste forholdene i en bortsettingsvurdering?
- Er det tilstrekkelig med engasjement fra ledelsen? I hvilken grad virker ledelsens engasjement og involvering støttende/ begrensende?
- I hvilken grad mener du Forsvarets ledelse er villig til å ta, og bære, risikoen ved bortsetting?

Kontraktsforhold

- Er kontraktene robuste?
 - o Presise (spesifiserte kostnads- og ytelseskrav)
 - o Komplette (høy detaljgrad)
 - o Incentivbaserte (for å motivere og utvikle samarbeidet)
 - o Balanserte (for å beskytte begge parter i kontrakten)
 - o Fleksible (for å møte endringer i rammebetingelser; ressurser, teknologi, reguleringer, politiske mm)
- I hvilken grad benyttes kontraktene som et middel for å redusere risiko?
- Hva er det viktigste for Forsvaret i kontraktssammenheng?

Samarbeidspartnere/ leverandører

- Hvilke beslutningskriterier ble ansett som de viktigste i valg av leverandør?
- Hvorfor tror dere leverandørene inngikk samarbeidet?
- I hvilken grad er det tatt hensyn til innsatsen det kreves for å få leverandøren produktiv?
- Har Forsvaret vært i stand til å betjene bestillerfunksjonen?
- I hvilken grad er det mulig å måle leverandørens prestasjon og bidrag til Forsvarets verdiskapning?
- Og hvordan evalueres samarbeidet?
 - o Hvordan måles den totale kostnaden ifm etablering, anskaffelse, bruk og vedlikehold av produktet eller tjenesten?
 - o Hvordan har styrken på forholdet vært?
 - o Hvor sterkt er avhengighetsnivået til leverandørene?

Resultatet av bortsettingen

Økonomiske forhold

- Hvor store er de øk gevinstene? Kan de betraktes som vesentlige?
- I hvilken grad bidrar bortsetting av virksomhet til å øke produktiviteten i Forsvaret?

Kvalitet

- Hvordan har oppfølging og kontroll av tjenesten vært gjennomført?
- I hvilken grad bidrar bortsetting av virksomhet til økt fleksibilitet og kvalitet?
- I hvilken grad har bortsettingen muliggjort økt fokus på andre aktiviteter?
- Hvilke fordeler og ulemper mener du bortsettingen har medført?

Beredskap/ leveringssikkerhet

- Hvordan er muligheten for å opprettholde tjenesteleveransen hvis kontrakten brytes?
- Er det etablert beredskapsplan i prosjektene?
- Er det mulig å gjennomføre en tilbakeføring av det bortsatte virksomhetsområdene?
- Er det gjort beregninger som viser hvor mye en slik tilbakeføring vil koste?

Generelt

- Hva har vært hovedmotivet bak bruk av bortsetting i Forsvaret?
- I hvilken grad kan bortsettingsprosjektene sies å ha vært gjenstand for en veloverveid og systematisk prosess? (grundig, trinnvis og selektiv tilnærming)
- Hvilke områder har vært enkle å håndtere?
- Og hvilke har vært mer komplekse og utfordrende?
- Hvor moden er organisasjonen for bortsetting av virksomhet som virkemiddel?
(Kunnskaper, ferdigheter og holdninger)
- Hvordan er den generelle holdningen til Forsvarets ansatte mht bortsetting av virksomhet?
- I hvilken grad mener du Forsvaret har vært i stand til å oppfylle sine egne suksesskriterier/kritiske forhold i bortsettingsvurderingene?
- Totalt sett; kan Forsvarets bruk av bortsetting av virksomhet betegnes som en suksess?
Hvorfor?

7.3 Intervjuguide – FLO

Konsept

- Hvilken betydning har det for gjennomføringen at det foreligger et konsept og en metode for bortsetting?
- Hvor mange prosjekter er blitt vurdert for bortsetting?
- Hvor mange bortsettingsprosjekter har blitt realisert?
- Er det flere prosjekter som ligger til vurdering for bortsetting eller andre former for OPP?

Forhold i utviklingen av bortsettingsprosjektene

- Hvilke fordeler og ulemper antok man bortsettingssamarbeidet kunne medføre?
- Ble det gitt klare målsettinger? Hva er de viktigste forholdene i en bortsettingsvurdering?
- Er det tilstrekkelig med engasjement fra ledelsen? I hvilken grad virker ledelsens engasjement støttende/ begrensende?
- I hvilken grad er Forsvarets ledelse villig til å ta, og bære, risikoen ved bortsetting?
- Hvor stor gevinst og usikkerhet ble det operert med i beregning av kostnadene?
- Ble det benyttet ekstern kompetanse i prosjektet?
- Ble de beste interne ressursene brukt i prosjektet?
- Hvilken betydning hadde det for gjennomføringen av prosjektet at det forelå et konsept og en metode for bortsetting av virksomhet?

Samarbeidspartnere/ leverandører

- Hvilke beslutningskriterier ble ansett som de viktigste i valg av leverandør?
- Hvorfor tror dere leverandøren inngikk samarbeidet?
- I hvilken grad er det tatt hensyn til innsatsen det kreves for å få leverandøren produktiv?
- Har Forsvaret vært i stand til å betjene bestillerfunksjonen?
- I hvilken grad er det mulig å måle leverandørens prestasjon og bidrag til Forsvarets verdiskapning?
- Hvordan evalueres samarbeidet?
 - o Hvordan måles den totale kostnaden ifm etablering, anskaffelse, bruk og vedlikehold av produktet eller tjenesten?
 - o Hvordan er styrken på forholdet?
 - o Hvor sterkt er avhengighetsnivået til leverandøren?

Kontraktsforhold

- I hvilken grad benyttes kontraktene som et middel for å redusere risiko?
- Er kontraktene robuste?
 - o Presise (spesifiserte kostnads- og ytelseskrav)
 - o Komplette (høy detaljgrad)
 - o Insentivbaserte (for å motivere og utvikle samarbeidet)
 - o Balanserte (for å beskytte begge parter i kontrakten)
 - o Fleksible (for å møte endringer i rammebetingelser; ressurser, teknologi, reguleringer, politiske mm)
- Er det mulig å evaluere resultatet basert på effektivitetskrav utformet i kontrakten?

- Hva er det viktigste for Forsvaret i kontraktssammenheng?

Beredskap/ leveringssikkerhet

- Hvordan er muligheten for å opprettholde tjenesteleveransen hvis kontrakten brytes?
- Er det etablert beredskapsplan i prosjektene?
- Er det mulig å gjennomføre en tilbakeføring av det bortsatte virksomhetsområdet?
- Er det gjort beregninger som viser hvor mye en tilbakeføring vil koste?

Ansatte

- Hvilke tiltak har vært gjort for å informere de ansatte?
- Hvordan reagerte de ansatte da de ble gjort kjent med at aktiviteten skulle settes bort?
- Hvordan ble de ansatte ivaretatt ilt prosessen, og hva er status på de ansatte i dag?

Effekten av bortsettingen

Økonomiske forhold

- Hvor store er de øk gevinstene? Kan de betraktes som vesentlige?
- I hvilken grad bidrar bortsetting av virksomhet til å øke produktiviteten i Forsvaret?

Kvalitet

- Hvordan har oppfølging og kontroll av tjenesten vært gjennomført?
- I hvilken grad bidrar bortsetting av virksomhet til økt fleksibilitet og kvalitet?
- I hvilken grad har bortsettingen muliggjort økt fokus på andre aktiviteter?
- Hvilke fordeler og ulemper mener du den bortsatte løsningen har medført?

Generelt

- Hva har vært hovedmotivet bak bruk av bortsetting i Forsvaret?
- I hvilken grad kan bortsettingsprosjektene sies å ha vært gjenstand for en veloverveid og systematisk prosess? (grundig, trinnvis og selektiv tilnærming)
- Hvilke områder har vært enkle å håndtere?
- Og hvilke har vært mer komplekse og utfordrende?
- Hvor moden er organisasjonen for bortsetting av virksomhet som virkemiddel? (Kunnskaper, ferdigheter og holdninger)
- Hvordan vurderer du den generelle holdningen til Forsvarets ansatte mht bortsetting av virksomhet?
- I hvilken grad mener du Forsvaret har vært i stand til å oppfylle sine egne suksesskriterier/kritiske forhold?
- Totalt sett; kan Forsvarets bruk av bortsetting av virksomhet betegnes som en suksess? Hvorfor?

7.4 Intervjuguide – Ansatte/organisasjoner

Forhold i utviklingen av bortsettingsprosjektene

- Hvilke fordeler og ulemper antok man at bortsettingssamarbeidet kunne medføre?
- Ble det gitt klare målsettinger?
- Var det tilstrekkelig med engasjement fra ledelsen? I hvilken grad virket ledelsens engasjement støttende/ begrensende?
- Hvor stor gevinst og usikkerhet ble det operert med i beregning av kostnadene?
- Ble det benyttet ekstern kompetanse i prosjektet?
- Ble de beste interne ressursene brukt i prosjektet?
- Hvilke tiltak har vært gjort for å informere de ansatte?
- Ble årsaken til bortsettingen presentert?
- Hvordan reagerte de ansatte da de ble gjort kjent med at aktiviteten skulle settes bort?
- Hvordan ble de ansatte ivaretatt utover prosessen, og hva er status på de ansatte i dag?
- Oppfattes denne prosessen som inkluderende og rettferdig?
- Hvordan er den generelle holdningen til Forsvarets ansatte mht bortsetting av virksomhet?

Effekten av bortsettingen

Økonomiske forhold

- Hvor store er de økte gevinstene? Kan de betraktes som vesentlige?
- I hvilken grad bidrar bortsetting av virksomhet til å øke produktiviteten i Forsvaret?

Kvalitet

- Hvordan har oppfølging og kontroll av tjenesten vært gjennomført?
- I hvilken grad bidrar bortsetting av virksomhet til økt fleksibilitet og kvalitet?
- I hvilken grad har bortsettingen muliggjort økt fokus på andre aktiviteter?
- Hvilke fordeler og ulemper mener dere bortsettingen har medført?

Beredskap/ leveringssikkerhet

- Hvordan er muligheten for å opprettholde tjenesteleveransen hvis kontrakten brytes?
- Er det etablert en beredskapsplan i prosjektene?
- Er det mulig å gjennomføre en tilbakeføring av det bortsatte virksomhetsområdet?
 - o Kompetanse, personell, utrustning med mer
- Er det gjort beregninger som viser hvor mye en tilbakeføring vil koste?

Generelt

- I hvilken grad kan det sies å ha vært en veloverveid og systematisk prosess?
- Hvilke områder har vært enkle å håndtere?
- Og hvilke har vært mer komplekse og utfordrende?

- Har Forsvaret vært i stand til å betjene bestillerfunksjonen?
- Hvor moden er organisasjonen for bortsetting av virksomhet som virkemiddel? (Kunnskaper, ferdigheter og holdninger)
- Hva har vært det overordnede fokuset for bortsettingen?
- I hvilken grad mener du Forsvaret har vært i stand til å oppfylle sine egne suksesskriterier/kritiske forhold?
- Totalt sett; kan Forsvarets bruk av bortsetting av virksomhet betegnes som en suksess? Hvorfor?

7.5 Intervjuguide – Leverandører

Relasjonen

- Totalt sett; hvordan vurderer dere samarbeidet med Forsvaret? Hvorfor?(kort)
- Har Forsvaret vært i stand til å håndtere bestillerfunksjonen?
 - o Har Forsvaret tilstrekkelig med kompetanse for å kunne håndtere dette forholdet?
 - o I hvilken grad kan Forsvaret karakteriseres som en profesjonell aktør?
- Er det klare ansvarsområder i forholdet mellom dere og Forsvaret?
- Hvordan gjennomføres den løpende relasjonen mellom dere og Forsvaret?
- I hvilken grad ble det tatt hensyn til at det kreves en god del innsats i etableringen av et samarbeid for å få dere produktiv?
 - o Hvordan har Forsvaret lagt forholdene til rette for å få til dette?
- Hvordan evalueres samarbeidet?
 - o Ytelsen?
 - o Styrken på forholdet?
 - o Avhengighetsnivået mellom dere og Forsvaret?
- Hvordan mener dere at det er mulig å måle den prestasjon og de bidrag dere yter til Forsvarets verdiskapning?
- Hvordan har oppfølging og kontroll av tjenesten vært gjennomført i praksis?
- I hvilken grad er det muligheter for å øke eller redusere tjenestebehovet?
- Har Forsvaret gitt nødvendig tillit og handlingsrom for å kunne levere de avtalte ytelser?
- I hvilken grad har Forsvaret klart å fokusere på hva som skal leveres og ikke hvordan?

Kontraktsforhold

- I hvilken grad er kontrakten med på å redusere risiko?
- Er kontraktene robuste nok? Eksempelvis:
 - o Presis, spesifiserte kostnads- og ytelseskrav, komplett, høy detaljgrad
 - o Incentivbasert, belønning for gode prestasjoner og straff for dårlige

- Balansert, for å beskytte begge parter i kontrakten
- Fleksibel, for å møte endringer i rammebetingelser, eks. teknologi, reguleringer(lover og regler) og politisk miljø?
- Er det mulig å evaluere resultatet basert på effektivitetskrav uformet i kontrakten?
 - Objektive, målbare, kvantifiserbare og sammenlignbare mot forhåndsbestemte kriterier.
- Hvilke mekanismer har dere for å løse kontraktsuenigheter?