

Outsourcing i Forsvaret – et rammeverk for vurdering av kandidater

Sverre Nyhus Kvalvik (FFI) og Kenneth Fjell (NHH)

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

6. januar 2011

FFI-rapport 2010/01608

1186

P: ISBN 978-82-464-1844-5

E: ISBN 978-82-464-1845-2

Emneord

Outsourcing

Bortsetting

Rammeverk

Offentlig-privat partnerskap

Kostnadseffektivisering

Godkjent av

Espen Berg-Knutsen

Prosjektleder / forskningssjef

Espen Skjelland

Avdelingssjef

Sammendrag

Forsvaret har til alle tider i større eller mindre grad samhandlet med privat sektor. Særlig skjøt dette fart med den kalde krigens slutt og nye styringsprinsipper i offentlig sektor på 1980-tallet. Oppmerksomheten rundt og bevisstheten om Forsvarets kjøp av tjenester fra private har imidlertid vært lav i de siste 5–6 årene, og nye avtaler synes å ha blitt inngått på grunn av ytre endringer heller enn som en følge av Forsvarets bevisste strategi.

Det anbefales at Forsvaret tar i bruk et helhetlig rammeverk for vurderinger av økonomiske konsekvenser av outsourcing, og at dette rammeverket benyttes til en helhetlig gjennomgang av Forsvarets portefølje. Det foreslåtte rammeverket i denne rapporten kan beskrives som en tredelt stegvis prosess.

Det første steget i rammeverket er *grovsorteringen*, hvor det vurderes hvorvidt aktiviteten er en del av Forsvarets kjernevirksomhet eller ikke og hvorvidt konkurranseintensiteten i det private leverandørmarkedet er tilstrekkelig. Basert på vurderingene i grovsorteringen, går de beste outsourcingkandidatene videre til *prioriteringsfasen*. Her blir kandidatene rangert etter hvordan transaksjonskostnadene og koordineringskostnadene antas å bli påvirket av outsourcingbeslutningen. Kandidatene med høyest prioritet går videre til *kalkylefasen*, hvor den langsiktige differansekostnaden beregnes. Her foretas det en nøye vurdering av kostnadene for både intern og ekstern utførelse av oppgaven, og dersom det eksterne alternativet anses som rimeligere, anbefales outsourcing. Differansekostnaden må sees i lys av kvalitative vurderinger av fordeler og ulemper som ikke lot seg tallfeste i de foregående fasene.

Fleksibiliteten i dette rammeverket ligger i at en lang rekke ulike aktiviteter kan vurderes med begrenset ressursinnsats, og at de viktigste konsekvensene av økonomisk karakter drøftes og inkluderes i beslutningene. For å illustrere hvordan rammeverket kan benyttes, anvender rapporten rammeverket på to eksempler: Forsvarets EBA-behov og støttetjenester. I det første diskuteres først grovsorteringen og prioriteringsfasen. For å illustrere hvilke momenter som bør inkluderes i en outsourcingkalkyle, foretas det en beregning av kostnadene knyttet til intern og ekstern utførelse av leie av kontorbygg. I det andre caset vurderes både militærpoliti og vakt- og sikringstjeneste som eksempler på støttetjenester. Disse to kandidatene vurderes begge i grovsortering og prioriteringsfasen. Her konkluderes det med at deler av Forsvarets behov for sannsynligvis EBA kan dekkes gjennom kjøp av tjenester fra private, men at militærpoliti- og vaktjenester antakeligvis vil være for utfordrende med tanke på transaksjons- og koordineringskostnader.

English summary

The Norwegian Defense has always cooperated with the private sector, but at varying degrees throughout its history. This cooperation accelerated with the end of the cold war and with the introduction of new management principles in the public sector in the 1980-ies. The level of attention around defense purchase of private goods and services have however been at a low the last 5–6 years. New arrangements and contracts seem to have been entered into because of external factors rather than as a result of the Norwegian Defense's explicit strategy.

This report recommends that the Norwegian Defense starts using a framework for assessing the financial consequences of outsourcing, and that this framework is used for a broad revision of the Defense's portfolio. The suggested framework in this report can be described as a 3-step process.

The first step in this framework is the *initial cut*. In this step we assess whether the activity is a part of the Defense's core business and if the competition in the private supplier market is adequate. Based on the appraisal in the *initial cut*, the most suitable candidates are passed on to the *prioritization phase*. In this phase the candidates are ranked by the degree to which the transaction and coordination costs associated with doing business are affected by an outsourcing decision. The candidates with the highest priority pass on to the *outsourcing estimate phase*, where the long term differential cost is calculated. This phase involves a thorough assessment of the costs associated with both internal and external execution of the task. If the external option is considered less expensive, outsourcing is recommended. The differential cost must be evaluated together with the qualitative pros and cons from the earlier phases that were impossible to quantify.

The flexibility of this framework is found in the fact that a range of different activities can be appraised, and that the critical financial consequences are discussed and included in the decision process. This report uses two cases to illustrate the framework can be utilized: the Defence's need for buildings and facilities, and military police and guard services. It is concluded in these cases that buildings and facilities most likely can be bought or rented from private contractors, but that military police and guard services will be too challenging. To illustrate what elements that should be included in the outsourcing estimate phase, it is performed an estimate of the internal and external cost of renting office space.

Innhold

	Forord	6
1	Innledning	7
2	Tidligere bruk av outsourcing i Forsvaret	8
2.1	Forsvarets erfaringer med outsourcing	8
2.2	Konsepter for vurdering av outsourcing i Forsvaret	10
3	Metode for vurdering av outsourcing i Forsvaret	11
3.1	Avgrensning	11
3.2	Noen eksempler på analyserammeverk	12
3.3	Forslag til metodisk tilnærming	15
3.3.1	Grovsortering	15
3.3.2	Prioriteringsfase	19
3.3.3	Outsourcingskalkyle	22
4	Anvendelse av metode for vurdering av outsourcing	26
4.1	Case 1: Forsvarets EBA-behov	26
4.1.1	Grovsortering	27
4.1.2	Prioriteringsfase	31
4.1.3	Outsourcingskalkyle	34
4.2	Case 2: støttetjenester	39
4.2.1	Militærpoliti	40
4.2.2	Vakt- og sikringstjenester	41
5	Oppsummering og anbefalinger	45
5.1	Oppsummering	45
5.2	Anbefalinger	47
	Referanser	48
	Appendix A: stikkordsmessig oversikt over metodisk tilnærming	51

Forord

Prosjekt KOSTER III ved FFI har som formål å bidra til en mer kostnadseffektiv drift av Forsvaret. Prosjektets oppdragsgiver er Forsvarsdepartementet (FD), og to sentrale oppgaver er støtte til Forsvarets langtidsplanlegging og utarbeidelse av forslag til kostnadseffektiviserende tiltak.

Som en del av dette arbeidet har Forsvarets forhold til private leverandører blitt vurdert. Økt oppmerksomhet og bevissthet rundt grensene for Forsvarets organisasjon vil kunne bidra til en mer kostnadseffektiv driftsorganisasjon. Det er ønskelig med et helhetlig rammeverk for å kunne understøtte vurderinger og beslutninger av organisasjonens optimale størrelse og samarbeidsformer med private leverandører. I denne rapporten foreslår og gjøres det rede for et slikt rammeverk.

Denne rapporten har blitt til gjennom et samarbeid mellom Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og førsteamanuensis Kenneth Fjell ved Norges Handelshøyskole (NHH). Samarbeidet har strukket seg over et års tid, og har involvert en rekke møter, telefonsamtaler og e-post-utveksling. I denne prosessen har Fjells kompetanse innenfor økonomisk styring og outsourcing blitt koblet med FFIs forsvarskompetanse. Denne rapporten representerer forfatterens og FFIs syn, men er ikke nødvendigvis et uttrykk for NHHs standpunkter.

1 Innledning

Forsvaret har til alle tider benyttet seg av sivile leverandører for å utføre oppgaver det selv ikke kan eller ser seg tjent med å utføre. Omfanget av dette samarbeidet med sivile har imidlertid variert med tiden, både med de sikkerhetspolitiske forholdene, den teknologiske utviklingen og de økonomiske rammebetingelsene. Etterkrigstiden og den kalde krigen var for Norges og Forsvarets del preget av oppmerksomhet på selvberging og forsyningssikkerhet, og bruk av private løsninger ble i liten grad diskutert. Perioden etter den kalde krigens slutt har imidlertid aktualisert slike samarbeid, da en har opplevd et stigende kostnadsnivå og nullvekst i budsjettene (Johansen og Værholm, 2010). Dette har bidratt til at behovet for kostnadseffektivisering oppleves som mer påtrengende enn tidligere.

Omfanget av, og karakteren på samarbeidet med sivile leverandører vil være avgjørende for utfallet av Forsvarets arbeid med kostnadseffektivisering. Kvalvik og Berg-Knutsen (2009) konkluderte med at et mer utstrakt samarbeid med andre virksomheter potensielt kan gjøre Forsvaret i stand til å utnytte disse virksomhetenes stordriftsfordeler. Berg-Knutsen og Kvalvik (2010) trekker frem outsourcing som ett av 5 reformområder som anses å ha særlig høyt potensial. For å oppnå de ønskede effektene må imidlertid områdene som outsources utvelges med tanke på mulige negative konsekvenser av omleggingen, både på kort og lang sikt.

Outsourcing ble satt kraftig på agendaen i Forsvaret gjennom langtidsplanen for perioden 2005–2008 (Forsvarsdepartementet, 2004), hvor samarbeid med private leverandører trekkes frem som et sentralt virkemiddel i omstillingen av Forsvaret. Til bruk i dette arbeidet ble det utarbeidet retningslinjer av Forsvarsdepartementet (Forsvarsdepartementet, 2005) for bruk av outsourcing i Forsvaret. Her blir målsetningene med outsourcingen klarlagt, og ulike typer outsourcingformer beskrives. Videre trekkes det frem en rekke elementer som vil være sentrale i selve gjennomføringen av outsourcingen, som for eksempel kontraktslengde, forhandlingssituasjonen og outsourcingkalkylen. Bakke (2003) kompletterer dette konseptet ved å foreslå et rammeverk for vurdering av outsourcing i Forsvaret, for på den måten å velge ut kun de prosjektene som har størst sannsynlighet for å lykkes. Formen på denne korte artikkelen tillot imidlertid kun i begrenset grad en detaljbeskrivelse av de ulike momentene.

Denne rapporten foreslår, basert på forskning på feltet, et rammeverk for utvelgelse og vurdering av interne kandidater for outsourcing. Rapporten egner seg dermed for ansatte i Forsvaret eller Forsvarsdepartementet som er involvert i samarbeid med sivile leverandører eller arbeider generelt med interneffektivisering. Kapittel 2 gir en innføring i Forsvarets tidligere bruk av outsourcing. Kapittel 3 gjør rede for et tre-steps rammeverk for vurdering av outsourcing. Dette rammeverket blir benyttet i kapittel 4 på to utvalgte eksempler; Forsvarets EBA-behov og støttetjenester.

2 Tidligere bruk av outsourcing i Forsvaret

I dette kapittelet vil vi gi en kort oversikt over Forsvarets tidligere bruk av outsourcing¹ og bruk av konsepter for outsourcing. Hensikten med denne innføringen er å bidra med innsikt og bakgrunn for det metodiske rammeverket i kapittel 3.

2.1 Forsvarets erfaringer med outsourcing

Forsvaret har lang erfaring med bruk av private underleverandører, selv om omfanget har endret seg. I tiårene etter andre verdenskrig la Forsvaret stor vekt på fordelene ved å ha aktiviteter under egen kontroll. En valgte på den tiden å ha en rekke aktiviteter internt som vi i dag tar det som en selvfølge at en kjøper i markedet. Grensen mellom marked og intern virksomhet lå med andre ord lengre ute enn den gjør i dag. Avdelingene i Forsvaret kunne på denne tiden i stor grad anses som autonome enheter, med egen rekrutteringsvirksomhet, egne utdanningsløp til interne verksteder etc. (Solstrand, 2005). Det var imidlertid også i denne perioden enkelte samarbeid med private aktører. For eksempel skrev Luftforsvaret på 1950- og 60-tallet avtaler med en rekke oljeselskaper om transport og distribusjon av drivstoff (Fagerli, 2001). Kontraktene var av 3–5 års varighet, hvor selskapene forpliktet seg til å levere og håndtere drivstoff på flyplassene i både fred og krigstid.

Bruk av private leverandører og markedsløsninger fikk vind i seilene i offentlig sektor på begynnelsen av 1980-tallet, da prinsipper for virksomhetsstyring og effektivisering fra privat sektor ble forsøkt implementert også i det offentlige. Implementeringen av disse nye virkemidlene ble kalt new public management (NPM). Konkurransetsetting, privatisering og outsourcing stod sentralt i denne trenden. Men da new public management først ble tatt i bruk i forsvarssektoren, var det andre virkemidler fra NPM som i første rekke ble benyttet. Prinsippet om at bruker skal betale og tilpasning til brukers behov ble forsøkt styrket gjennom opprettelsen av Forsvarets bygningstjeneste og senere Forsvarsbygg. Likeledes ble Forsvarets forskningsinstitutt i større grad dreiet mot brukerfinansiering, og Forsvarets Logistikkorganisasjon ble opprettet for å kunne selge varer og tjenester til interne kunder.

Bruk av outsourcing som et virkemiddel i kostnadseffektiviseringen av Forsvaret ble imidlertid ikke aktuelt før mot slutten av 1990-tallet. Endringen i oppfatningen av outsourcing bør sees i sammenheng med Forsvarets økonomiske situasjon i perioden. Etter slutten på den kalde krigen i 1990 gikk Forsvaret over i en periode med svært lav vekst i bevilgningene (Johansen og Værholm, 2010). I perioden fra 1960 til 1990 vokste bevilgningene i gjennomsnitt reelt sett² med i overkant av 3 % per år. De neste to tiårene var veksten langt lavere, i underkant av 0,5 % per år. Sammen med voksende driftskostnader per enhet (Johansen og Berg-Knutsen, 2006) og stadig høyere investeringspriser (Kvalvik og Johansen, 2008), førte denne tilnærmede flate utviklingen på forsvarsbudsjettene til at Forsvaret fikk store utfordringer med balansen mellom oppgaver, struktur og bevilgninger.

¹ I rapporten brukes begrepet outsourcing om kontrakter som gis til uavhengige leverandører, med bruk av kontrakter som styringsform.

² Med reelt menes her utover Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks (KPI).

Blant annet som en følge av den vanskelige ressursituasjonen, ble outsourcing trukket frem som et virkemiddel for å effektivisere driften av Forsvaret. Særlig ser vi dette i de styrende dokumentene fra slutten av 1990-tallet og i de første årene av det nye årtusenet. Langtidsplanen for Forsvaret i perioden 2005–2008 understreker betydningen av kostnadseffektivisering, og peker på at ”det må åpnes for både konkurranseutsetting og bortsetting i de tilfelle der private aktører kan levere samme varer og tjenester til en lavere pris”. Forsvaret skulle også ”aktivt benytte ulike former for løsningsmodeller som involverer privat virksomhet” (Forsvarsdepartementet, 2003). Ordet ”bortsetting” ble brukt 14 ganger i dette dokumentet, og ordet partnering ble brukt 4 ganger. De politiske føringene ble fulgt opp med en rekke initiativer for å benytte outsourcing i arbeidet med kostnadseffektiviseringen av Forsvaret. Dette arbeidet ble koordinert gjennom et prosjekt i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) kalt Prosjekt Bortsetting. Prosjekt Bortsetting utredet outsourcing av flere titalls aktiviteter, og var delt inn i en rekke delprosjekter. Disse delprosjektene undersøkte mulighetene for å sette bort blant annet vedlikehold av teknisk driftsmateriell, drift av kantiner, fasevedlikeholdet på F-16, Forsvarets transportvirksomhet, innkjøp og lagring av sanitetsmaterieell, sentralbordtjenester og intendanturdrift. Noen av disse delprosjektene ledet til outsourcing av aktiviteter. Blant annet ble innkjøp og lagring av sanitetsutstyr satt ut til Norsk Medisinaldepot, kantinedrift ble satt bort til ISS og drift av administrative kjøretøy ble outsourcet til LeasePlan.

De fleste av tiltakene som ble utredet av Prosjekt Bortsetting ble imidlertid stanset med ny politisk ledelse høsten 2005. Det var nå en annen holdning til bruken av outsourcing i Forsvaret, og den nye langtidsplanen for perioden 2009–2012 understreket at Forsvaret må ”prioritere effektivisering internt i FMO, (...) fremfor å sette deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører” (Forsvarsdepartementet, 2007). I dette dokumentet nevnes verken ordene bortsetting eller partnering, og fokuset er her flyttet fra bruk av markedet til interneffektivisering. I etterkant av kanselleringen av Prosjekt Bortsetting ble det gjennomført en evaluering av prosessen som ledet frem til outsourcing og selve resultatet av outsourcingen (Blundell et. al, 2006). Her konkluderes det med at det er ”positive effekter i form av årsverks- og EBA-reduksjoner”. Rapporten konkluderer imidlertid ikke på hvorvidt disse reduksjonene var større enn kontraktskostnadene med leverandørene (”totaløkonomisk lønnsomhet”), da en i 2006 anså at driftsperioden hadde vært for kort.

I Forsvarsforum 2004 nummer 11 henvises det til en tilsvarende evaluering, denne gang foretatt av Riksrevisjonen. Riksrevisjonen vurderte bortsettingen av Forsvarets administrative kjøretøy til LeasePlan, og konkluderte med at de totale bilholdskostnadene ser ut til å ha økt etter bortsettingen. Både Forsvarsstaben og Riksrevisjonen peker i artikkelen på problemene med å fastslå hvorvidt omstillingen var lønnsom, som særlig var knyttet til det korte erfaringsgrunnlaget og presisjonen i anslaget på de opprinnelige kostnadene for intern utførelse. Forsvarsforums utgave nummer 6 i 2010 oppsøkte flere tidligere bortsatte virksomheter for å vurdere det som skjedde i perioden 2003–2005. I denne artikkelen uttaler oberstløytnant Hans Blundell i FLO at Forsvaret ikke ”med 100 % sikkerhet kan si at det som skjedde var totaløkonomisk fordelaktig for Forsvaret. Til det har vi for vagt tallgrunlag.”

Etter at Prosjekt Bortsetting ble kansellert skulle en tro at bruk av private løsninger opphørte, og at ingen nye aktiviteter ble satt ut. Likevel har det blitt undertegnet en rekke nye avtaler med private leverandører i perioden fra 2005/2006 og frem til 2010. Det dreier seg da vanligvis om vedlikehold av nytt og gjerne teknologisk avansert materiell. Eksempler på slikt materiell er samband, ildledningssystemer og simulatorkonsepter.

Som følge av at forsvarsmateriell har en tendens til å bli stadig mer komplisert og teknologisk avansert mellom hver generasjon (Kvalvik og Johansen, 2008), får Forsvaret stadig større utfordringer knyttet til å beholde dybdekompetansen innenfor alle de relevante teknologi-områdene. Forsvaret mangler dermed oftere og oftere den rette kompetansen internt i organisasjonen til å utføre vedlikehold og oppdateringer av nytt materiell. Løsningen blir i stedet såkalt leverandørstøttet vedlikehold, hvor produsenten av materialet forestår vedlikeholdet. Nye tiltak innenfor outsourcing i Forsvaret de siste fem årene kan dermed sies å ha blitt gjennomført som følge av eksterne endringer i stedet for å være internt drevet. Dette er en tendens som sannsynligvis også vil fortsette i framtiden. Flere av de større materiellanskaffelsesprosjektene som i dag er under utredning, planlegger med konsepter som tar i bruk ulike former for leverandørstøttet vedlikehold eller såkalt performance based logistics (PBL). Bakgrunnen for denne dreiningen varierer og er i noen tilfeller drevet av økende teknologisk kompleksitet og i andre tilfeller krav fra samarbeidsnasjoner om mer kostnadseffektive løsninger.

2.2 Konsepter for vurdering av outsourcing i Forsvaret

Forsvarsdepartementet utga i forbindelse med Prosjekt Bortsetting et konsept for vurdering av Offentlig Privat Partnerskap (OPP) (Forsvarsdepartementet, 2005). I dette konseptet skisseres ulike samarbeidsformer mellom private og Forsvaret, og det skisseres potensielle gevinster slike samarbeid kan ha. Videre pekes det på en rekke momenter som må vurderes i forkant av en outsourcing; anskaffelsesregelverk, kontraktslengde, folkerettslige forhold, personellmessige forhold, forhandlingsstrategi og totaløkonomiske forhold. I forbindelse med de økonomiske vurderingene nøyer en seg i dette konseptet med å understreke at prosjektene skal være "totaløkonomisk lønnsomme" for Forsvaret. Bakgrunnen for bruken av begrepet total-økonomi er det historisk sett sterke fokuset på årsverksstyring i Forsvaret. En var sannsynligvis bekymret for at outsourcing skulle begrunnes med årsverksreduksjoner i Forsvaret, som i neste omgang kunne mer enn motveies av høye kontraktspriser mot leverandørene.

Konseptet for OPP ble fra Forsvarsdepartementets side utfylt av en mer detaljert veileder for "Totaløkonomisk vurdering i OPP-prosjekter" (Forsvarsdepartementet, 2004). Her understrekes det behovet for å vurdere også andre aspekter enn de rent økonomiske. Økonomisk lønnsomhet er her bare en av åtte faktorer som bør vurderes og veies sammen. Disse er operative krav, fleksibilitet, ledelsesinformasjon, knytning til strategi, verdi av kunnskap, personellmessige konsekvenser og konsekvenser for berørte lokalsamfunn. I vurderingen av alternativer (intern utførelse vs. outsourcing) skulle disse faktorene scores og vektet, og det alternativet med høyest total score burde dermed velges.

Metoden for beregning av faktoren ”økonomisk lønnsomhet” er beskrevet i et vedlegg til konsept for OPP (Forsvarsdepartementet, 2005). I dette vedlegget skisseres detaljert en fremgangsmåte for å beregne den økonomiske lønnsomheten i å outsource en virksomhet. Her gjøres det blant annet rede for beregning av nåverdi og fastsetting av avkastingskrav. Denne metoden er fortsatt høyst relevant for bruk i Forsvaret, og komplementerer deler av metodikken som presenteres i denne rapporten (kalkylefasen).

Forsvaret mangler imidlertid en metode for å på en enkel måte kunne velge ut prosjekter med høyest sannsynlighet for å kunne passere en slik detaljvurdering. En kan ikke basere seg på å skulle foreta detaljerte kostnadsberegninger av alle mulige outsourcingprosjekter i Forsvaret, da arbeidsmengden ville vært nærmest uoverkommelig. Denne rapporten tar derfor frem et rammeverk hvor både seleksjon av kandidater og vurdering av kandidatene er dekket.

3 Metode for vurdering av outsourcing i Forsvaret

I dette kapittelet vil vi sammenfatte konklusjoner fra teori og empiri i en trinnvis metode for vurdering av oppgaver for potensiell outsourcing³. Målet er at metoden skal være praktisk rettet og føre til bedre outsourcingbeslutninger.

3.1 Avgrensning

Prinsipielt omhandler outsourcing hvor man trekker grensene for hva som utføres internt i organisasjonen, kontra det som utføres eksternt. I begrepet eksternt legger vi at det er uavhengig eierskap av den parten som utfører produksjon for Forsvaret. Videre vil vi primært fokusere på outsourcing hvor det er "armlengdes avstand" på transaksjonen mellom Forsvaret og den utførende parten. Sistnevnte innebærer blant annet ingen implisitte bindinger i forhold til fornyelse ved kontraktens utløp.

Utenfor bedriften styrer markedskreftene produksjonen (gjennom kontrakter). Innenfor bedriften styrer man basert på eierskap til ressursene. Økonomen Ronald Coase uttrykte det slik:⁴

”Outside the firm, price movements direct production, which is co-ordinated through a series of exchange transactions in the market. Within a firm, these market transactions are eliminated and in place of the complicated market structure with exchange transactions is substituted the entrepreneur-co-ordinator, who directs production. It is clear that these are alternative methods of co-ordinating production.”

Dette er to vidt forskjellige styringsformer og krever forskjellig kompetanse. Ved egenproduksjon har man eierskap (i den grad det lar seg gjennomføre) til ressursene og alle de residuale rettigheter dette innebærer, mens ved outsourcing må alle rettigheter tas inn i forkant i en kontrakt

³ Vi vil imidlertid ikke gi en egen gjennomgang av teorier for outsourcing. For en rask og oppdatert oversikt, se for eksempel Kulkarni og Jenamani (2008).

⁴ Coase, Ronald H. (1937), ”The Nature of the Firm,” *Economica*, 4, 386-405.

som styrer transaksjonen. Grovt sagt går man fra å forvalte eierskap av en ressurs til å være en bestiller/mottager via kontrakt. Man skal ikke undervurdere de styringsmessige endringene dette innebærer⁵.

For svært mange tjenester og produkter er det så opplagt at det gunstigste er å kjøpe dem i markedet slik at grensedragningen for organisasjonen gjøres ubevisst. Eksempelvis har det antagelig aldri vært eksplisitt vurdert hvorvidt Forsvaret burde drive skogsdrift for å supplere trevirke til papirproduksjon for å dekke eget behov for kopipapir, brevpapir og tilsvarende.

Således er outsourcing gjerne brukt når man omtaler aktiviteter hvor det foreligger en viss usikkerhet omkring hvorvidt det er gunstigst å utføre dem internt eller eksternt, det vil si når man foretar mer eller mindre veloverveide beslutninger omkring grensen til organisasjonen.

Det finnes en rekke alternativer til ren intern utførelse og ren outsourcing (armlengdes avstand). Noen av disse er blanding av intern utførelse og outsourcing ("make and buy"), allianser, krysseierskap/joint venture, og langtidsrelasjoner/lange kontrakter. Desto tettere og mer bindende samarbeidet er mellom Forsvaret og én bestemt underleverandør, desto svakere blir markedets disiplinerende krefter på relasjonen og jo mer preg får relasjonen av å være en intern utførelse. I situasjoner hvor det er vanskelig å bytte underleverandør, og det blir for ressurskrevende for Forsvaret å besitte nødvendig kompetanse internt, kan slike mellomløsninger være gunstige.

Vi vil i denne rapporten fokusere på ytterpunktene ren intern utførelse og ren outsourcing. Sistnevnte defineres som et forhold til en helt uavhengig underleverandør styrt av en relativt kortvarig kontrakt (1–5 år) uten noen grad av implisitte eller eksplisitte forpliktelser til kontraktsfornyning. Selv om det analytiske rammeverket dermed ikke er laget spesifikt for de ulike mulige løsningene som ligger mellom disse ytterpunktene, vil momentene og sjekklistene som diskuteres likevel være relevante.

3.2 Noen eksempler på analyserammeverk

Outsourcing blir gjerne fremmet som et virkemiddel for å styrke organisasjonens strategiske posisjon gjennom to overordnede forhold. Ved å overlate perifere oppgaver til eksterne får organisasjonen økt fokus på egen kjernevirksomhet og blir dermed sterkere på dette punktet. Videre vil oppgavene som outsources fortrinnsvis være innenfor underleverandørers kjernevirksomhet og hvor de derfor har et komparativt fortrinn i forhold til andre organisasjoner.⁶ Når Forsvaret skal vurdere å outsource en oppgave, vil det derfor være viktig å vurdere i hvilken grad oppgaven er del av kjernevirksomheten eller perifer til denne. Sagt annerledes, hvor strategisk sentral er oppgaven for organisasjonen?

⁵ Se f.eks. Nesheim og Vathne (2000) for en diskusjon av overgang til en bestiller-utfører modell.

⁶ Se for eksempel Gottfredson et al. (2005) og Fagerli (2001) for en nærmere diskusjon.

Videre vil det alltid være et spørsmål hvorvidt egen intern utføring eller outsourcing er mest kostnadseffektivt for en bestemt aktivitet, det vil si hvilken organisering som kan utføre ønsket omfang og kvalitet med minst ressursbruk. I et bredere perspektiv omfatter dette også kostnader knyttet til å gjennomføre markedstransaksjoner, såkalte transaksjonskostnader. Et eksempel på et enkelt rammeverk for klassifisering av aktiviteter basert på strategisk betydning og kostnadseffektivitet er illustrert i tabell 3.1.

Dersom aktiviteten er:	Strategisk viktig/sentral	Strategisk uviktig/perifer
Lønnsom (kostnadseffektiv)	Oppretthold intern produksjon	Oppretthold intern produksjon, utføre for andre (selge kapasitet)
Ulønnsom (kostnadsineffektiv)	Kostnadseffektiver	Outsource

Tabell 3.1 Eksempel på klassifisering av aktiviteter i forhold til strategisk betydning og kostnadseffektivitet.

Det finnes en rekke eksempler på slike tilnærminger for å klassifisere aktiviteter. Disse kan tjene som et rammeverk for dels å grovsortere aktiviteter, og eventuelt til å bistå i en mer inngående vurdering. Vi viser til tre slike eksempler, før vi foreslår en egen, metodisk tilnærming.

Det første eksempelet er fra (Sunnevåg, 2000) og gjengitt i tabell 3.2. Analysen til Sunnevåg omhandler primært konkurranseutsetting gjennom auksjoner (anbudskonkurranse) av noen utvalgte samferdselstjenester hvor det offentlige har et ansvar for at et visst tilbud foreligger i markedet. Som vi ser av tabell 3.2 er denne straks mer detaljert. Tjenestene er listet i første kolonne og kategorisert via de øvrige kolonnene. Med ”Kompleks ressursallokering” henvises det blant annet til hvorvidt det er av betydning for kostnadseffektiviteten om samferdselsrutene auksjoneres hver for seg eller som pakker av flere ruter. Det kan i så fall bety at man bør åpne for anbud som betinger konsesjon for en bestemt pakke av ruter. ”Contestability” indikerer hvorvidt det er enkelt for eksisterende tilbydere i relaterte markeder å hurtig etablere seg på den aktuelle ruten selv som de per i dag ikke er aktive der. En åpenbar forskjell mellom tabell 3.1 og tabell 3.2 er fokuset på konkurranseforholdene, både direkte (”# potensielle konkurrenter” og ”Contestability”) og indirekte (”Skalafortrinn”, ”Asymmetrisk informasjon” og ”Irreversible investeringer”).

Tabell 14. Oppsummering om mulighetene for konkurranse og behovet for avanserte ressursallokeringsmekanismer i utvalgte samferdselssektorer

	Kompleks ressurs-allokering	Skalafortrinn	Asymmetrisk Informasjon	Irreversible investeringer	# potensielle konkurrenter	Contestability	Klart definert budvariabel
Flyruter i kortbanenettet	Ja	Tetthet +	Nei	Ja	Få, inntil videre	Først og fremst på enkeltruter	Ja
Regionale bussruter	Ja	Tetthet +	Nei	Nei	Mange	Ja	Ja ⁷¹
Riksvegferjedrift	Ja ⁷²	Tetthet +	Nei	Nei	Mange	Ja	Ja ⁷³

Tabell 3.2 Gjengivelse av tabell 14 i (Sunnevåg, 2000).

Det andre eksempelet er Vining og Globerman (1999) sin oversikt over outsourcing-tilstander gjengitt i tabell 3.3. De beskriver fire tilstander (kolonne 1) basert på graden (høy/lav) av henholdsvis kompleksitet (kolonne 2) ved aktiviteten og spesialtilpasning av ressurser brukt av aktiviteten (kolonne 3). Sistnevnte innebærer at ressursene har lav alternativ verdi ettersom de i liten eller ingen utstrekning kan brukes til andre aktiviteter. Basert på de to dimensjonene, beskriver de den dominerende utfordringen ved outsourcing (kolonne 4) og potensielle remedier (kolonne 5).

Table 1 A Summary of Outsourcing States

Case	Product/activity complexity	Asset specificity	Dominant problem(s)	Solution(s)
1	Low	Low	Few	Rely primarily on contestability via contract termination (i.e, increase potential suppliers)
2	Low	High	Hold-up	For physical assets, outsourcing firm owns and leases assets; for temporal specificity, backloaded payments, bonuses and bonding. Use of quick arbitration
3	High	Low	Honest disagreements about quality and other performance attributes	Where possible mutually agreed upon practice guidelines
4	High	High	Opportunism by contractee	Harmonize outsourcing firm and contractee incentives through 'rent-creation'

Tabell 3.3 En oversikt over outsourcingstilstander (Vining og Globerman, 1999, tabell 1).

I tilstand 1 er graden både av kompleksitet og ressurstilpasning lav, det vil si enkle tjenester basert på standard ressurser som enkelt kan anvendes til andre formål. For slike aktiviteter er det også få problemer og de anbefaler å vektlegge potensiell konkurranse (bytte av underleverandør) for å sikre effektiv utførelse fra underleverandør ved outsourcing.

I tilstand 4 er graden både av kompleksitet og ressurstilpasning høy, noe som gjør det meget vanskelig å bytte underleverandør. Den største utfordringen er at den som outsourcer da kan bli utsatt for opportuniste (skvis) av sin underleverandør. Som løsning foreslår de harmonisering av insentiver i kontrakten der et eksempel kan være deling av verdiskapning med underleverandøren.

Det tredje og siste eksempelet er brukt av det amerikanske forsvardepartementet, som krever at aktiviteter som skal outsources må tilfredsstillende følgende kriterier (Fagerli, 2001):

- Ikke være del av kjernevirksomhet.
- Private underleverandører må kunne yte fullverdig støtte til krigsoperasjoner.
- Det må foreligge et konkurransedyktig kommersielt marked.
- Outsourcing må være mest kostnadseffektivt for stat og skattebetalere.

Kriteriene fremstår som kumulative i den forstand at samtlige må være oppfylt. Både det første og tredje kriteriet er aktuelle også for profittmaksimerende foretak. Det andre kriteriet har paralleller både for private og offentlige tjenester hvor leveransesikkerhet er viktig også i spesielle situasjoner. Ett eksempel er beredskap i forhold til gjenopprettelse av kapasitet i elektrisitet-snettverk for eksempel når det oppstår skader grunnet større uvær eller andre kritiske hendelser. Det siste kriteriet skiller seg imidlertid fra kriterier i privat sektor ved at det krever effektivitet i forhold til skattebetalere. Dog er dette, eller kan det være, generelt aktuelt for aktiviteter hvor det offentlige har en plikt i forhold til kvalitet og omfang av tilbud. I vår videre analyse nedenfor vil vi ikke eksplisitt gå inn på denne vurderingen, men snarere forutsette at så er tilfelle gjennom økt kostnadseffektivitet.

Rammeverkene ovenfor bistår beslutningstagerne med å skape en oversikt over aktivitetene i forhold til spørsmålet om outsourcing. Vi vil i neste avsnitt foreslå en slik metodisk tilnærming for det norske forsvaret.

3.3 Forslag til metodisk tilnærming

I dette avsnittet foreslår vi en praktisk orientert metodisk tilnærming til eventuell outsourcing av aktiviteter. Den er tredelt i form av en kvalitativ grovsortering og dernest en prioritering. Avslutningsvis følger en kvantitativ kalkyle. Hver del er trinnsvis oppbygget og kumulativ i den forstand at alle kriteriene framsatt på hvert trinn må oppfylles i tilfredsstillende grad. Momentene under hver fase er listet opp stikkordsmessig i appendixA. I tillegg inneholder det flere punkter som av plasshensyn ikke diskuteres i dette kapitlet.

3.3.1 Grovsortering

Grovsorteringen er basert på de to dimensjonene strategisk betydning /grad av kjernevirksomhet og konkurranseintensitet i leverandørmarkedet. Dersom en funksjon synes å være tett opptil Forsvarets kjernevirksomhet må en være mer forsiktig i sin vurdering av hvorvidt den bør outsources. Videre er det nødvendig at det foreligger konkurranse blant potensielle underleverandører. Ellers vil Forsvaret bli låst til en monopolist og stå overfor monopolpriser. Bare dersom en funksjon er tilstrekkelig perifer samt at det foreligger tilstrekkelig med konkurranse, bør man gå videre i vurdering av kandidatfunksjonen.

Strategisk betydning – kjernevirksomhet eller perifer virksomhet

Begrepet kjernevirksomhet kan være noe diffust. Det kan henspille generelt på virksomheter eller aktiviteter som er sentrale og identifiserende for organisasjonen. Et eksempel kan være sentrale

beslutninger som er fundamentale for organisasjonen. Slike kan ikke outsources, da det er ”selvet” eller ”identiteten” til organisasjonen. Øverste leder kan for eksempel ikke beslutte å outsource sin egen rolle.

Imidlertid blir begrepet kjernevirksomhet også ofte brukt om fortrinn som organisasjonen besitter i forhold til sine konkurrenter. Gottfredsson m.fl. (2005, s. 137) definerer kjernevirksomhet som aktivitet bedriften utfører bedre og billigere enn sine rivaler. Med andre ord, det er noe som gir et klart konkurransefortrinn. Derav følger at dette er synonymt med strategisk betydningsfulle ressurser organisasjonen besitter. Ressurser kan beskrives som alle eiendeler, evner, organisatoriske prosesser, bedriftskarakteristika, informasjon, kunnskap og så videre kontrollert av en bedrift og som gjør den i stand til å formulere og implementere strategier som forbedrer dens effektivitet (Barney, 1991).

Opphav til konkurransefortrinn kan identifiseres på flere måter. I strategilitteraturen er VRIN-analyse ett eksempel på en slik tilnærming på identifikasjon av strategisk viktige ressurser (ibid.). En oversikt over tilnærmingen er gitt i tabell 3.4.⁷

Verdifulle (Valuable)	Ressursen må være verdifull, det vil si gi opphav til et fortrinn i fht konkurrenter
Sjeldne (Rare)	Ressursen må være sjelden. Dersom mange (potensielle) konkurrenter også har den, vil den ikke kunne gi opphav til et varig fortrinn
Imperfekt imiterbare (Imperfectly Imitable)	Ressursen må ikke kunne imiteres av (potensielle) konkurrenter, da vil fortrinnet også falle bort
Ikke-substituerbare (Non-substitutable)	Det må ikke finnes andre typer ressurser som kan brukes av rivaler som erstatning for å oppnå tilsvarende effektivitet (konkurransefortrinn)

Tabell 3.4 VRIN-analyse av ressursers strategiske betydning.

En bedrift må således beskytte og utvikle sine konkurransefortrinn. Outsourcing av aktiviteter fører typisk til at bedriften må være mer åpen og dele informasjon med underleverandører. En slik åpning av bedriften kan medføre lekkasje av sensitiv informasjon og fare for tap av konkurransefortrinn dersom aktiviteten er av strategisk betydning. Kontrakter og patenter kan beskytte bedriften til en viss grad⁸.

Begrepet strategisk betydning er typisk diskutert med utgangspunkt i lønnsomhetsorienterte bedrifter som konkurrerer. Konkurrentbegrepet må derfor utvides noe når det skal anvendes på Forsvaret. Forsvaret skal besørge militær beskyttelse av landets interesser på en kostnadseffektiv måte. Konkurrenter i dette henseende vil typisk være organisasjoner som er potensielle, væpnede

⁷ For en analog tilnærming på norsk, se SVIMA-analyse i Jakobsen og Lien, 2001.

⁸ Baden-Fuller m.fl. (2000) diskuterer særtilfeller hvor selv deler av kjernevirksomheten bør outsources.

trusler.⁹ Videre har Forsvaret legalt monopol på å besørge militært beskyttelse av landet – ingen kan opprette et konkurrerende forsvar av Norge. Således er Forsvaret ikke utfordret av de vanlige markedskreftene.

Bruken av militærmakt skiller også Forsvaret fra tradisjonelle bedrifter. I henhold til folkeretten skal ikke private aktører utføre stridende funksjoner eller komme i direkte eller indirekte kontakt med krigsfanger (Forsvarsdepartementet, 2005). Av juridiske og moralske hensyn må utøvelse av militærmakt defineres inn under Forsvarets kjernevirksomhet, og kan ikke outsources. Grensen mellom en stridende funksjon og en støttende funksjon vil imidlertid i mange tilfeller kunne være uklar, og hvert tilfelle bør vurderes nøye ut fra de folkerettslige forpliktelser Norge har.

Outsourcing og leiesoldater

Selv om bruken av militærmakt i utgangspunktet skal forbeholdes Forsvaret, kan en utglidning bli konsekvensen ved outsourcing. Eksempelvis synes det amerikanske forsvaret å outsource en relativt stor andel oppdrag i Irak, inkludert oppdrag som krever væpnede styrker. I følge Nettavisen¹⁰, hadde USA rundt 200.000 soldater i Irak i 2007 hvorav halvparten av dem var leiesoldater. Ett av leieselskapene, Blackwater, hadde angivelig 30.000 til 50.000 soldater i Irak og deres kontrakt i Irak for 2006 var verdt over 200 millioner dollar. I følge artikkelen er falske leiesoldater ikke offisielt knyttet til den amerikanske hæren, slik at Blackwaters døde ikke blir regnet inn på Pentagons dødslistene, og de er i tillegg unntatt mye av det rettslige ansvaret som påhviler hæren selv. Disse to momentene kan være viktige årsaker til den tilsynelatende utstrakte bruken av leiesoldater. Et åpent spørsmål synes å være hvilke oppdrag så store leiestyrker vil finne når USAs etterspørsel avtar? Hvorvidt de vil kunne bli en trussel mot den regulære amerikanske hæren er kanskje tvilsomt i dag, men det synes åpenbart at det må være del av en langsiktig vurdering før man gjennom outsourcing bidrar til å bygge opp slike styrker.

Konkurransintensitet

Den andre delen av grovsorteringen fokuserer på hvorvidt det foreligger et velfungerende marked med flere (potensielle) leverandører slik at eventuelle effektivitetsgevinster disse måtte oppnå vil tilflyte Forsvaret når konkurransen driver priser mot enhetskostnad¹¹. Foreligger det ikke konkurranse, vil en lønnsomhetsorientert monopolist sette monopolpriser, det vil si priser typisk betydelig over kost. Eventuelle effektivitetsgevinster vil derfor ikke tilflyte Forsvaret. Tvert om, Forsvaret kan komme dårligere ut enn dersom man hadde intern utførelse av aktiviteten.

⁹ Imidlertid behøver det ikke være begrenset til dette. Også allierte forsvarsorganisasjoner kan stå i et motsetningsforhold hva angår kontroll med ressurser og fordeling av disse samt deres kostnader. Eksempelvis kan allierte land velge å prioritere støtte av egne styrker og militære målsettinger framfor norske i en gitt situasjon.

¹⁰ "USAs immune privathær." (Nettavisen, 22.05.07), <http://www.nettavisen.no/utenriks/article1060517.ece>

¹¹ For en nærmere diskusjon av konkurranseintensitet, se f.eks. (Pindyck og Rubinfeld, 2009).

I enkelhet må man her vurdere antall potensielle leverandører som kan levere tilfredsstillende kvalitet og kvantitet til ønsket tid. Et minimum er selvsagt to konkurrenter, men med få konkurrenter og etableringsbarrierer foreligger også en fare for fredelig sameksistens. Det vil si at konkurrentene over tid avstår fra å konkurrere hardt ettersom utfallet blir redusert lønnsomhet. Fredelig sameksistens er ikke ulovlig da den fremkommer ved at bedriftene hver for seg følger en strategi for å unngå å utløse hard konkurranse som senker prisnivået. Utfallet kan bli priser betydelig over enhetskost, som om bedriftene hadde samarbeidet. Dermed vil ikke effektivitetsgevinster tilfalle Forsvaret, men hentes ut som lønnsomhet i leverandørmarkedet.

Forsvaret kan vurdere å ha parallelle kontrakter med flere underleverandører, eller finne det tilstrekkelig med én kontrakt dersom bytte av underleverandør kan besørges effektivt. I følge medieartikler har Forsvaret kun hatt én leverandør av ubåtbatterier i hele sin historie, Exide Technologies AS, som er den eneste nordiske produsenten¹². Imidlertid beskrives den internasjonale konkurransen som ”skarp”, noe som vil dermed klart vil begrense leverandørmakten. Den store tilgjengeligheten av underleverandører er på sin side nær synonymt med at produksjon av denne type ubåtbatterier ikke er av strategisk betydning i bedriftsøkonomisk forstand, dvs. ihht. VRIN-rammeverket.

Dersom Forsvaret har kjøpermakt, det vil si utgjør en betydelig kunde i markedet og for den enkelte underleverandør, kan dette motvirke selgermakten som eventuelt foreligger i et konsentrert marked med få leverandører.

Oppsummering av grovsortering

Klare kandidater for videre vurdering er de man konkluderer har perifer strategisk betydning for Forsvaret, og hvor det foreligger et (potensielt) leverandørmarked som karakteriseres ved høy konkurranseintensitet.

Kandidater som er mindre klare langs disse dimensjonene kan man selvsagt også vurdere videre. Dog er sannsynligheten isolert sett lavere for at en enkel outsourcing til uavhengig underleverandør er beste løsning. Imidlertid kan det være gevinster ved mellomløsninger (heller en ren egenproduksjon eller outsourcing), som indikert tidligere, men disse ligger utenfor omfanget av denne rapporten.

¹² ”Nye muligheter for Exide.” (Gjengangeren, 27.01 05) (<http://www.gjengangeren.no/nyheter/nye-muligheter-for-exide-1.633710>) og ”Norway: Exide Sonnac continues 78-year tradition.” (CBS Business Network, januar 2001) (http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3864/is_200101/ai_n8929942/?tag=content:coll).

Tabellen nedenfor oppsummerer grovsorteringen i den metodiske tilnærmingen.

		Konkurranseintensitet	
		Lav	Høy
Grad av kjernevirksomhet	Høy	Meget tvilsomt potensial	Tvilsomt potensial
	Lav	Tvilsomt potensial	Godt potensial

Tabell 3.5 Oppsummering av grovsortering.

3.3.2 Prioriteringsfase

Etter en grovsortering, vil Forsvaret formodentlig ha flere aktiviteter som har potensial i forhold til dimensjonene kjernevirksomhet og konkurranseintensitet. I dette avsnittet gir vi et forslag til prioritering i det videre arbeidet med vurderingen av disse.

Som nevnt tidligere, innebærer outsourcing at man går fra intern forvaltning av eide ressurser til en bestiller–mottagerrolle styrt via kontrakt. Dette betyr typisk at man får større transaksjonskostnader og koordineringsutfordringer. Prioriteringen er primært en vurdering av disse to dimensjonene (for en generell diskusjon, se f.eks. (Besanko m.fl, 2009)) hvor man fokuserer på de antatt enkleste aktivitetene først, og deretter de mer utfordrende.

Transaksjonskostnader

Enkelt sagt er transaksjonskostnader alle kostnader forbundet med å organisere og gjennomføre en bestemt transaksjon eller handel. Dette omfatter blant annet kostnader knyttet til kontraktsforhandlinger og kontroll av at kontrakten overholdes, samt kostnader knyttet til tapt fleksibilitet gjennom at man er bundet til en kontrakt dersom uforutsette ting inntreffer. Kostnader til reforhandling eller konfliktløsning ved brudd eller uforutsette hendelser som ikke er regulert i kontrakten er også omfattet.

Det foreligger en omfattende teori omkring transaksjonskostnader, som vi trekker på og forenkler for å anvende i et praktisk orientert rammeverk omkring outsourcing. Mer prinsipielt bidrar en analyse av transaksjonskostnader til å definere optimale grenser for egenproduksjon og kjøp i markedet (outsourcing). Faulhaber (2003, s. 78) har uttrykt dette slik:

“To vastly oversimplify a rich theory, transaction costs thus help define the optimal boundary of the firm: all complex transactions take place inside the boundary and only simple transactions take place across that boundary.”

Transaksjonskostnader kan grovt deles inn i to typer; kostnader knyttet til omstilling fra egenproduksjon til å styre outsourcingforhold, og løpende kostnader knyttet til å opprettholde outsourcing. Førstnevnte er primært en engangskostnad for å omstille organisasjonen og kompetansen. Det omfatter blant annet samarbeid med egne ansatte som berøres av outsourcingen, enten ved at de blir overflødige eller må omskoleres. Barthelemy (2003) fremhever at god håndtering av denne prosessen er et viktig premiss for vellykket outsourcing.

Dersom det var mulig å oppnå fullstendige kontrakter som entydig regulerte alle tenkelige og utenkelige forhold, ville dette eliminert kostnader knyttet til løsning av konflikter. Dette er imidlertid ikke mulig grunnet tre forhold¹³. Det første er begrenset rasjonalitet hos kontraktspartene som gjør at man ikke kan forutse alle mulige forhold som kan inntreffe og derfor kan man heller ikke kontraktsfeste konsekvenser av disse. Videre vil det være vanskelig å entydig spesifisere alle forhold ved en kontrakt. Eksempelvis kan hva som utgjør god kvalitet være utfordrende å måle og spesifisere. Det fører gjerne også til at man får tilsvarende kontrollproblemer når leveranser skal vurderes. Avslutningsvis vil partene ha asymmetrisk informasjon (ulik informasjon). Barthelemy (2003) diskuterer utfordringer dette kan gi knyttet til valg av underleverandør. En fare er at man inngår kontrakt med en underleverandør som påstår å ha den nødvendige kompetanse, men som i ettertid viser seg ikke å ha det.

Dersom det må gjøres relasjonsspesifikke investeringer (RSI), øker dette faren for at en av partene kan bli utnyttet i etterkant dersom en transaksjon ikke går som planlagt. RSI er investeringer knyttet til en bestemt transaksjon og som i liten eller ingen grad lar seg dekke inn på andre måter dersom transaksjonen ikke gjennomføres. RSI låser en eller begge parter til transaksjonen etter at de er gjort (se f.eks. Besanko m.fl. 2009).

RSI kan være knyttet til lokalisering, kapitalutstyr eller humankapital. Et eksempel på en lokaliseringsspesifikk investering er å bygge et kraftverk nær en stor kunde for mest effektivt å dekke dens behov. Et eksempel på RSI i kapitalutstyr er at underleverandør til en bilprodusent må investere i spesielt produksjonsutstyr for å kunne levere deler akkurat til denne bilprodusenten. Et eksempel på RSI i humankapital er dersom Forsvaret må bruke betydelige ressurser på opplæring av en underleverandør. Dersom transaksjonen avbrytes vil kostnadene ved dette ikke gjenvinnes som forventet under kontrakten, men være tapt.

RSI innebærer således en fare for opportunisme i etterkant av at en part er innelåst. Behov for reforhandlinger for eksempel pga. uklarheter i en kontrakt kan føre til at en innelåst part tvinges til å godta betydelig dårligere betingelser fordi den ikke har gode alternativer. Uavhengig av hvilken part som låses inn, vil Forsvaret som innkjøper kunne ende opp med å bære merkostnaden dette fører med seg. En leverandør som frykter innelåsning vil for eksempel kreve høyere priser for sine tjenester for å kompensere for risikoen han løper.

I noen tilfeller kan eierskap til en slik nøkkelfaktor (RSI) trekkes ut av transaksjonen. For eksempel, i bilindustrien kan eierskap til støpeformer for karosserideler eies av bilprodusenten (kjøper), men benyttes av underleverandøren (selger). På denne måten unngår partene innelåsning knyttet til investering i støpeformen. Dermed outsources kun selve produksjonen, som typisk skjer ved hjelp av standard utstyr som har gode alternative anvendelser. Høye RSI øker transaksjonskostnadene og fører isolert sett til at outsourcing er mindre gunstig.

¹³ For en nærmere diskusjon, se Besanko m.fl. (2009).

Avslutningsvis må det selvsagt påpekes at også interne transaksjoner medfører ressursbruk, og at det er kostnadsdifferansen som er relevant i en outsourcingbeslutning. Dette kommer vi nærmere inn på når vi diskuterer kalkyleunderlaget for beslutningen.

Koordineringsutfordringer

For at et forsvarssystem skal fungere effektivt, er det behov for at de nødvendige deler av systemet er på plass når behovet melder seg. Dersom det er knappe marginer, tidsmessig eller fysisk (kvantum og kvalitet), i forhold til å ha utstyr eller mannskap tilgjengelig, blir koordinering meget viktig, se f.eks. (Besanko m.fl., 2009). Konsekvensene vil da ofte også kunne være store og kostbare å rette opp, hvis koordineringen svikter. Hvis tilgjengeligheten av materiell eller mannskap svikter på et kritisk tidspunkt, for eksempel i strid, kan konsekvensene være fatale.

Typisk vil koordineringsutfordringene øke når styringen skjer gjennom armlengde kontrakter i et marked framfor at de nødvendige ressursene forvaltes internt. Gode kontrakter vil kunne gi sterke insentiver til at underleverandører opptre i tråd med Forsvarets behov, eksempelvis gjennom kombinasjoner av straff dersom leverandøren ikke oppfyller målsettinger (f.eks. dagmulkt ved forsinkelse) og bonus dersom leverandøren overgår målsettinger. Som nevnt tidligere er det utfordrende å utforme gode kontrakter, og høye koordineringsutfordringer tilsier derfor isolert sett at outsourcing er mindre gunstig.

Oppsummering av prioriteringsfasen

Prioriteringen av aktiviteter som er kommet gjennom grovsorteringen gjøres basert på en kvalitativ vurdering av dimensjonene transaksjonskostnader og koordineringsutfordringer. Enkelt sagt foreslår vi at man begynner med å arbeide videre med tilfellene hvor det er høyest sannsynlighet for å lykkes først. Dette er oppsummert i tabell 3.6 nedenfor.

		Koordineringsutfordringer	
		Høye	Lave
Transaksjonskostnader (kompleksitet)	Høye	Tredje prioritet	Andre prioritet
	Lave	Andre prioritet	Første prioritet

Tabell 3.6 Oppsummering av prioriteringsfasen.

Dersom man har flere aktiviteter innenfor hver enkelt kvadrant i tabellen, kan man rangere dem i forhold til kostnadsandel. Hvis man har god erfaring eller tillit til egne gjennomføringsevner i forhold til outsourcing, kan man begynne med dem som utgjør den største kostnadsandelen da dette isolert sett tilsier at man her vil kunne høste de største besparelser. Dersom man har mindre erfaring, kan det være hensiktsmessig å følge en mer forsiktig rute og begynne med aktiviteten som har lavest kostnadsandel. Dette kan isolert sett forventes å få den minste negative konsekvensen dersom man er uheldig med prosessen.

3.3.3 Outsourcingskalkyle

Siste trinn er å utføre en outsourcingkalkyle. De relevante kostnadene ved outsourcing er de som endrer seg som følge av at beslutningen gjennomføres. Outsourcingskalkylen er basert på en lang-siktig vurdering av differansekostnaden ved outsourcing kontra intern utførelse (Drury, 2008).¹⁴ Alternativt kan man anvende nåverdimetoden. Denne kan være spesielt gunstig ved store variasjoner i en kontantstrøm som går over mange perioder¹⁵. Nåverdimetoden er utførlig beskrevet i (Forsvarsdepartementet, 2005).

Dersom man kunne kvantifisere alle faktorer og inkludere dem i denne kalkylen, ville beslutningsregelen ganske enkelt vært at dersom kostnaden ved outsourcing var lavere enn intern produksjon, outsourcer man,¹⁶ ellers ikke. Vi kan enkelt skissere alternativene som følger:

Kostnader ved intern utførelse	Kostnader ved outsourcing
	Omstillingskostnader ¹⁷
Styringskostnader	Styringskostnader
Øvrige kostnader	Kontraktsbeløp

Tabell 3.7 Overordnet oversikt over kostnader i outsourcingkalkylen.

Differansekostnaden vil være besparelsen ved bortfall av intern produksjon pluss omstillingskostnader fra intern- til kontraktstyring og løpende styringskostnader pluss kontraktsbeløpet til ekstern underleverandør¹⁸.

Imidlertid er det klart at effekten av en rekke faktorer kan være vanskelig å tallfeste med noen særlig grad av sikkerhet. I den grad de ikke lar seg kvantifisere, så kan de inkluderes kvalitativt, spesielt hvis retningen (fortegnet) er forutsigbart. Det betyr imidlertid at en outsourcingkalkyle i seg selv ikke er tilstrekkelig til å kunne konkludere.

Det som skal vurderes er en fortsatt intern utførelse holdt opp mot ekstern utførelse i form av en serie av kontrakter. Det er da viktig at man har sammenlignbare kostnadsestimater. Ettersom vi legger til grunn at det ikke er noen bindinger i forhold til kontraktsfornyelse, vil en rimelig periode for kostnadsvurderingen kunne være kontraktsperioden. Det vil si, hva er den forventede nåverdien av total kostnaden for henholdsvis intern utførelse og outsourcing innenfor en typisk kontraktsperiode. Dersom det er enklere med forskjellige periodelengder (f. eks. at man estimerer det interne alternativet over en lengre periode enn kontraktsperioden), så kan man alternativt uttrykke nåverdiene i form av en annuitet (det vil si estimere kostnaden for et hypotetisk, representativt år).

¹⁴ Vi antar at det ikke foreligger inntektsvirkninger av betydning for Forsvaret.

¹⁵ Vi antar her at diskonteringsrenten er signifikant større enn null.

¹⁶ Her inkluderer vi kostnadsforskjeller grunnet eventuelle kvalitetsforskjeller på intern og ekstern utførelse.

¹⁷ Minus salgsgevinster fra avhending av overflødig utstyr.

¹⁸ Se Kvamsdahl (1997) for en norsk diskusjon av differansekostnader, bortfallskostnader samt en oversikt over andre relevante kostnadsbegreper.

Kostnader ved intern utførelse

De relevante kostnadene ved intern utførelse er som nevnt de som faller bort som en følge av at man (eventuelt) outsourcer. De direkte kostnadene, som uomtvistelig kan henføres til bortfallet av intern produksjon, er uproblematisk i beregningen av kostnader ved intern utførelse. Dette vil for eksempel inkludere kostnader til personell og materiell som utelukkende benyttes til produksjon av den aktuelle aktiviteten, og som i sin helhet derfor vil bli overflødige ved outsourcing.

De indirekte kostnadene vil det derimot hefte en større grad av usikkerhet omkring. Disse omfatter blant annet kostnader til ressurser som deles mellom den aktuelle aktiviteten og andre aktiviteter som ikke vurderes outsourcet. Eksempelvis kan personalavdelingen få mindre å gjøre dersom antall mannskaper reduseres grunnet outsourcing. Fordelingen av felleskostnader vil ofte kunne være arbitrær i et internregnskap, og en særskilt vurdering bør gjøres i forhold til forventet endring i disse som følge av at en aktivitet outsources. Arbeidet som må gjøres for å estimere den relevante andelen av disse avhenger i stor grad av presisjonen til internregnskapet.

Sofistikerte kalkylesystemer som Aktivitetsbaserte Kalkyler (ABC) kan være relativt presise i forhold til relevante felleskostnader. Enklere tradisjonelle kalkyler vil typisk være mer arbitrære, som fullkostkalkyler. Videre vil variabelkostkalkyler mangle faste kostnader, herunder kortsiktige faste felleskostnader.

På lang sikt vil normalt de fleste ressurser, og dermed tilhørende kostnader, kunne dimensjoneres i forhold til behov. Ettersom outsourcing er en varig endring, bør man ha som utgangspunkt at de fleste kostnader i internregnskapet er relevante, det vil si at de helt eller delvis vil falle bort ved outsourcing.

Det kan også foreligge irreversible kostnader, som uansett tidshorisont ikke lar seg endre. Dette vil eksempelvis gjelde opparbeidede pensjonsforpliktelser til ansatte eller avskrivninger av investeringer i særskilt utstyr for Forsvaret som ikke har noen annen bruksverdi (alternativkostnad), og som blir overflødig dersom en ekstern leverandør benyttes. Irreversible kostnader vil være irrelevante for beslutningen og skal ikke inkluderes i noen av alternativene.¹⁹

Lønns- og materialkostnader vil normalt falle bort ved outsourcing. Dog kan det være opparbeidede pensjonsforpliktelser som ikke faller bort. Videre vil outsourcing ofte innebære at behovet for bygningsmasse og kapitalutstyr reduseres da underleverandøren holder dette. Dette fører til reduserte kapitalkostnader.

Kapitalkostnader er summen av verdifall og (kalkulatorisk) rentekostnad på bundet kapital. Kostnadene fordeles normalt over mange år, i henhold til forventet levetid på kapitalutstyret. Da de er implisitte vil de normalt ikke påvirke kontantstrømmen. Det finnes en rekke profiler (forløp), basert på avskrivningsprofilen som velges. Valg av profil bør sees i forhold til den beslutningen kapitalkostnaden skal gi grunnlag for. Ettersom hovedformålet her er å gjøre en

¹⁹ Alternativt kan man ta dem med i begge alternativer. Uansett vil de ikke påvirke differansekostnaden.

vurdering i forhold til kostnadene ved outsourcing, kan det være rimelig å tilnærme seg en profil man finner i leieavtaler/leasingavtaler for tilsvarende utstyr.

Avskrivninger oppfattes ofte som periodens kostnader ved å bruke en varig ressurs. Imidlertid er det mange alternative måter å vurdere avskrivninger (eller verdifall) på i regnskaper. Eksempelvis kan avskrivninger basert på en historisk anskaffelseskost ofte være misvisende lave i forhold til dagens kostnadsnivå på grunn av inflasjon. Likeledes kan inflasjon medføre at bokført verdi er betydelig lavere enn markedsverdien. Videre kan en avskrivningstid som er kortere enn forventet økonomisk levetid overdrive periodekostnadene for nyere anskaffelser og underdrive kostnadene ved gamle anskaffelser som er fullt avskrevet. Ved bruk av et kontantprinsipp, vil slik periodisering av kostnaden til varige ressurser mangle helt. Dette er en utfordring ved sammenligning av Forsvarets regnskapstall med en ekstern aktørs regnskapstall med en ekstern aktørs kostnadstall.

Et sentralt moment ved outsourcing er å ta hensyn til at dette er en langsiktig beslutning hvor man ønsker mest mulig sammenlignbarhet mellom interne kostnader og ekstern pris fra en underleverandør. For varig utstyr kan det være forskjeller i kvalitet og produktivitet ved aldersforskjeller på internt og eksternt utstyr. Dette kan reflekteres gjennom at årlige kapital-kostnader avtar etter hvert som utstyret eldes og mister sin produktivitet. Videre må kapitalutstyr gjenanskaffes for å opprettholde intern produksjon på lang sikt. Inflasjon vil gjøre det dyrere å gjenanskaffe utstyr. Se faktaboks for beskrivelse av mulige avskrivningsprofiler.

Vurdering av kapitalkostnader

Med avtagende produktivitet og inflasjon, vil en lineær avskrivning av gjenanskaffelseskost over forventet levetid ofte være et fornuftig estimat. Dersom utstyret opprettholder sin produktivitet over levetiden, vil en realannuitet over forventet levetid som regel være et godt estimat av kapitalkostnaden. Dersom leiemarkedet for tilsvarende kapitalutstyr benytter faste, nominelle beløp per periode, kan en nominell annuitet være en rimelig tilnærming. For en beskrivelse av forskjellige kapitalkostnadsprofiler, se (Bergstrand, 2009).

Alternativt kan man vurdere nåverdien av kostnaden ved å bruke kapitalutstyret over en lengre periode, for eksempel en normal kontraktsperiode med en underleverandør. For kapitalutstyr med varighet utover kontraktsperioden, kan en rimelig tilnærming til verdifall være forventet endring i markedsverdi (netto salgsverdi) av utstyret over perioden. Ex ante-vurderinger av slike langsiktige kapitalkostnader vil være usikre. Kapitalutstyr som har kortere levetid enn kontraktsperioden, vil typisk være enklere å fastsette sikkert.

Dersom en ikke kjenner til leverandørens valgte avskrivningsprofil, anbefales det å benytte en realannuitet basert på anslått gjenanskaffelseskostnad for kapitalutstyret. Det sentrale er at den interne kostnaden er sammenlignbar med den tilsvarende eksterne kostnaden.

Kostnader ved outsourcing

Kostnadene ved outsourcing omfatter selvsagt beløpet betalt eksplisitt til underleverandør for dens leveranser. Dette er en direkte kostnad. Noen ganger kan det være en tendens til at kontraktsprisene stiger betydelig ved fornyelse, mer enn inflasjonen skulle tilsi. Dette kan gjerne være en følge av at underleverandører i en tidlig fase undervurderer kostnadene eller at de benytter en innsalgspris. Sistnevnte vil kunne være problematisk dersom det er kostbart og krevende å skifte underleverandør (høye transaksjonskostnader).

Videre foreligger også kostnader ved omstilling fra eierskapsstyring til å styre en underleverandør via kontrakt. Dette vil i hovedsak være en engangskostnad. Det omfatter ting som omskolering av internt ansatte, sluttpakker til dem som blir overflødige, med mer. Det vil også foreligge en del løpende kostnader ved outsourcing til å søke etter egnet underleverandør, samt inngåelse av kontrakt og oppfølging av denne. Mye av dette arbeidet må gjøres på nytt når kontrakten utløper for å opprettholde konkurransepresset på kontraktsprisen. Her vil det naturlig nok være en læreprosess for organisasjonen som vil bidra til at denne kostnaden reduseres noe over tid. Man må selvsagt også sette seg inn i og overholde regelverket for offentlige anskaffelser, men her har Forsvaret alt betydelig kompetanse på en mer generell basis.

Engangskostnader, slik som nevnte omstillingskostnad, vil formodentlig best inkluderes ved at man uttrykker dem som en evigvarende annuitet. Dersom man istedenfor kun inkluderer den i første outsourcingår, eller kontraktsperiode, så vil dette isolert sett føre til en overvurdering kostnadene ved outsourcing i første kontraktsperiode i forhold til i senere perioder.

Både omstillingskostnadene og de løpende styringskostnadene ved outsourcing kan være vanskelige å tallfeste²⁰. Imidlertid kan de være betydelige. For eksempel finner Barthelemy (2003) at for outsourcing av totale logistikkfunksjoner kan samlede kostnader til å søke etter gode underleverandører og inngå kontrakt, samt å følge opp underleverandøren gjennom kontraktsperioden, utgjøre i overkant av 20 % av det årlige kontraktsbeløpet. For enklere transaksjoner, som lagerholdsfunksjoner, sank andelen til om lag 7 % av årlig kontraktsbeløp.

Avslutningsvis vil det kunne være andre momenter, som virkning av avgiftsregelverk, som kan være av betydning, for eksempel i forhold til merverdiavgift.

Oppsummering outsourcingkalkyle

Følgende stikkordsliste over kostnadskomponenter som må inkluderes i anslagene for henholdsvis intern og ekstern utførelse, oppsummerer hovedtrekkene i diskusjonen i dette kapittelet:

Intern utførelse:

- direkte kostnader (personell, materiell)
- indirekte kostnader (støtteavdelinger, staber etc)
- kapitalkostnader (verdifall og kalkulatorisk rentekostnad)

²⁰ Det kan selvsagt foreligge direkte styringskostnader for eksempel i form av dedikerte ansatte som utelukkende arbeider med oppfølging av en bestemt kontrakt for en aktivitet som er outsourcet.

Ekstern utførelse (outsourcing):

- omstillingskostnader (sluttpakker, inngåelse av kontrakt, fornyelse, etc.)
- kontraktspris
- styringskostnader (løpende oppfølgingskostnader)

Flere av disse punktene vil i praksis være vanskelig å tallfeste, for eksempel kan omstillingskostnadene og styringskostnadene være vanskelig å forutse. I slike tilfeller kan eksisterende empiri være til hjelp (f.eks. Barthelemy, 2003). I tillegg bør kvalitative vurderinger foretas for å belyse det mulige omfanget av disse kostnadene. Se for øvrig appendixA for en detaljert liste over punkter en bør inkludere i outsourcingkalkylen.

4 Anvendelse av metode for vurdering av outsourcing

I dette kapittelet vil vi anvende den trinnvise metoden på to eksempler fra Forsvaret. Gjennomgangen av disse eksemplene er kun tenkt som en illustrasjon på hvordan metoden kan benyttes i vurderinger av Forsvarets virksomheter. Vurderingene i eksemplene er gjort med dette formålet i tankene, og resultatene bør dermed ikke benyttes i andre sammenhenger. I gjennomgangen av casene diskuteres punktene fra rammeverket i kapittel 3. I tillegg vil enkelte av punktene fra den mer uttømmende listen i appendix A trekkes inn.

4.1 Case 1: Forsvarets EBA-behov

I denne analysen vil vi vurdere en outsourcing av Forsvarets EBA-behov. Denne kan være delvis, for eksempel ved at eierskap av bygningsmasse beholdes, mens øvrige aktiviteter outsources, eller ved at hele behovet outsources. I sistnevnte tilfelle vil også eiendomsretten til bygningene og tomtearealet overdras til en eller flere leverandører, og at Forsvaret utelukkende leier bygningene. I denne analysen vil vi forutsette at eiendomsretten til bygningsmassen overdras til eksterne leverandører. I visse tilfeller tar vi også for oss muligheten for at Forsvaret beholder eierskapet til bygningsmassen, men får underleverandører til å levere tjenestene knyttet til drift og vedlikehold.

Som nevnt innledningsvis, antar vi ingen binding mellom leverandør og Forsvaret, samt at kontrakten er relativt kortvarig, inntil fem år. Dette synes å kunne passe godt for øvrige EBA-behov enn selve bygningsmassen. Bygningers lange levetid, samt potensielt høye kostnader i forhold til relokalisering, kan imidlertid gjøre kortvarige kontrakter risikable for både utleier og for Forsvaret.

Forsvarets behov for eiendom, bygg og anlegg (EBA) dekkes nesten utelukkende av Forsvarsbygg (FB). Kun unntaksvis leier Forsvaret inn EBA fra andre leverandører. Forsvarets EBA-behov kan i hovedsak deles inn i to komponenter: nybygg og drift. Nybygg håndteres av FB ved at arbeidet settes ut på anbud, og en privat aktør tar på seg ansvaret som byggherre. Etter ferdigstilling leveres byggene over til FB, som leier dem videre ut til Forsvaret. Drift og vedlikehold av den eksisterende bygningsmassen har FB historisk sett håndtert ved hjelp av eget personell. I

dag benyttes imidlertid eksterne leverandører i stor grad både til vedlikehold og til drift. Innenfor vedlikehold utføres om lag 65 % av arbeidet av eksterne aktører. Forsvarsbygg fungerer likevel som en totalleverandør av EBA-tjenester til Forsvaret, da arbeidet koordineres og faktureres av Forsvarsbygg. Forsvaret har i utgangspunktet ikke anledning til å leie inn EBA eller EBA-tjenester fra andre aktører enn FB. Dette gjøres likevel i noen grad, og om lag 1 % av Forsvarets EBA-kostnader går utenom Forsvarsbygg. Det er åpnet for at Forsvarsbygg kan leie inn EBA fra eksterne, for så å leie dette videre til Forsvaret. Forsvaret er Forsvarsbyggs viktigste kunde, men Forsvarsbygg har også andre kunder i både offentlig og privat sektor.

4.1.1 Groversortering

Strategisk betydning – er virksomheten en del av Forsvarets kjernevirksomhet?

I denne delen skal vi vurdere hvorvidt oppføring og drift av EBA kan defineres innenfor Forsvarets kjernevirksomhet. De viktigste kriteriene er hvorvidt det benyttes militære maktmidler, hvorvidt noen av ressursene kommer inn under VRIN-definisjonen og om noen av aktivitetene har en særskilt strategisk viktighet.

Dersom vi starter med kriteriet knyttet til bruk av militære maktmidler, er det tydelig at bygging og vedlikehold av EBA ikke er en del av Forsvarets kjernevirksomhet. Forsvarssektoren ser selv ut til å ha kommet til denne konklusjonen, med tanke på at Forsvarsbygg ble skilt ut fra Forsvarets militære organisasjon i 2002. Et mulig unntak kan være anlegg som er en del av Forsvarets operative kapasiteter, er spesielt sensitive eller ha spesielt stor strategisk verdi. For å anslå hvor stor andel av Forsvarets bygningsmasse som kommer inn under slike definisjoner, kan en ta utgangspunkt i Forsvarsbyggs egne EBA-kategorier. Her defineres 18 % av bygningsmassen som ”Strids- og forsvarsanlegg”, en ikke ubetydelig andel. Men dersom en går denne kategorien nærmere i sømmene, ser en at bygningstyper som hangarer, verkstedshaller og kaianlegg utgjør en stor andel av denne kategorien.

I tillegg vil EBA som leies ut til Etterretningstjenesten kunne være av en slik art at det er for sensitivt til å kunne outsources²¹. Hovedparten av Forsvarets bygningsmasse anslås dermed å være av en slik art at det både faller utenfor kjernevirksomheten og ikke kan anses som for sensitivt. Resterende EBA-behov synes å være nær kjernevirksomhet.

Et annet aspekt som bør vurderes, er behovet for beredskap. Dersom det er krav om ekstra kapasitet for å kunne møte utfordringer i krig og krise, vil dette kunne begrense mulighetene for å outsource en virksomhet. I dette tilfellet er det vanskelig å se at beredskap kan brukes som et argument. EBA er i dag i liten grad en del av Forsvarets operative struktur i den forstand befestede anlegg var det tidligere. Fortifikasjoner kan spille en viss rolle i asymmetrisk krigføring, men ellers preges moderne strid av mobilitet heller enn stasjonære kapasiteter (Daltveit et al, 2010).

²¹ Etterretningstjenesten utgjør likevel en liten av Forsvarets virksomhet. I forsvarsbudsjettet for 2010 (Forsvarsdepartementet, 2009), tildeles Etterretningstjenesten 913 millioner kroner, mens det totale forsvarsbudsjettet er på 34 930 millioner kroner, tilsvarende 2,6 %.

Videre bør det vurderes hvorvidt aktiviteten er av strategisk betydning for virksomheten. Den strategiske betydningen kan måles på en rekke ulike måter. Dersom en skal vurdere Forsvarets EBA-masse ut fra VRIN-metodikken skissert i kapittel 3.3, synes det klart at EBA neppe kan betraktes som strategisk viktig ut fra et slikt perspektiv. En rekke av bygningstypene vil kunne betegnes som verdifulle, men er bare unntaksvis uerstattelige eller sjeldne. Fjellhaller og radar-anlegg vil i visse tilfeller kunne betegnes som uerstattelige og verdifulle, i den forstand at tilgangen på egnede steder å bygge slike fasiliteter er begrenset og fordi byggekostnadene kan være svært store. Den typen anlegg vil også kunne være strategiske i en operativ betydning. Det vil derfor være naturlig å holde slike anlegg utenfor en eventuell outsourcing av Forsvarets EBA. Det bør også vurderes hvorvidt en risikerer tap av strategisk viktig kunnskap ved outsourcing, og hvor tidkrevende det vil være å erstatte eventuelt tapt kompetanse. Ved outsourcing av EBA-masse vil kompetansen knyttet til vedlikehold, utvikling og drift av bygningsmassen forsvinne til leverandørene. Denne kompetansen kan imidlertid neppe anses som strategisk viktig for Forsvaret, og det vil i de fleste tilfeller være relativt enkelt å erstatte kunnskapen.

Dersom Forsvaret risikerer lekkasjer av strategisk viktig informasjon som følge av outsourcing, bør risikoen knyttet til å outsource vurderes nøye. De fleste av Forsvarets bygninger er plassert inne på bevoktede militære områder. For at Forsvaret skal kunne bruke disse byggene, er det avgjørende at det er døgkontinuerlig adgangskontroll og at alt personell som slipper inn har sikkerhetsklarering. Det eksterne personellet må dermed kunne sikkerhetsklareres. Selv om dette må vurderes som en mulig negativ konsekvens av outsourcing, anser vi det ikke som å være så avgjørende at det gjør outsourcing umulig. Forsvaret gir allerede i dag en rekke sivile virksomheter tilgang til sine anlegg, og det å utvide dette til også å gjelde drift av bygninger vil sannsynligvis være håndterbart.

Outsourcing av EBA-masse synes dermed ikke å være en del av Forsvarets kjernevirksomhet. Selv om visse bygningstyper vil være for sensitive til å settes bort til private, vil størsteparten av aktiviteten innenfor EBA falle utenfor Forsvarets kjernevirksomhet.

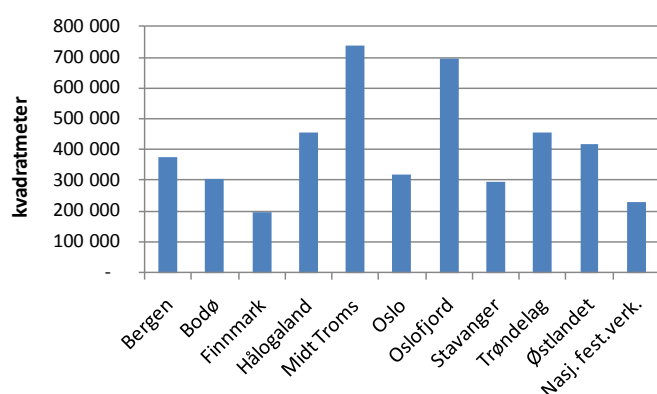
Konkurransenintensitet på leverandørsiden

Under dette punktet vil potensialet for tilstrekkelig konkurranse i leverandørmarkedet vurderes. De sentrale kriteriene vil her være antall potensielle leverandører, markedskonsentrasjonen, faren for fredelig sameksistens, om omfanget av etableringsbarrierer i markedet²². Vi vil i det følgende ta for oss hvert enkelt moment knyttet til Forsvarets EBA-behov.

Når det gjelder antallet leverandører i markedet, finnes det trolig ingen leverandører som i dag kunne tatt over Forsvarsbyggs rolle som leverandør av alle EBA-relaterte tjenester til Forsvaret. Til det er tjenestespekteret antakeligvis for bredt. Det finnes imidlertid en lang rekke leverandører innenfor de fleste tjenesteområdene i Forsvarsbygg, slik at en kunne dekke behovet ved å benytte flere leverandører. Statistisk sentralbyrås statistikk over "foretak etter næringsgruppe" (SSB, 2010) kan gi en viss innsikt i dette markedet. Her opplyses det om at det i 2008 var 4.333

²² En femte karakteristika, prispåslag, krever innsikt i kostnadsnivået til underleverandørene og vil ikke bli diskutert nærmere.

virksomheter som opererte innenfor segmentet ”Tjenester tilknyttet eiendomsdrift”. Det var til sammen 31.567 ansatte i disse virksomhetene, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig størrelse virksomhetsstørrelse på drøye 70 ansatte. Hovedtyngden av disse virksomhetene driver med rengjøring, men en ikke ubetydelig andel kategoriseres innenfor ”kombinerte tjenester tilknyttet eiendomsdrift”. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er den geografiske fordelingen av disse virksomhetene. Forsvarets bygningsmasse er ofte plassert i områder med lav befolknings-tetthet. En enkel kategorisering av Forsvarsbyggs etablissement tilsier at om lag 65 % av de utleide kvadratmeter er plassert i bykommuner eller i umiddelbar geografisk nærhet til større bysentra. Dermed er om lag 35 % av bygningsmassen plassert i distrikter med lav befolknings-tetthet, og antakeligvis lavere konkurranse i leverandørmarkedet. Se figur 4.1 for en nedbrytning av Forsvarets bygningsmasse på geografisk markedsområde og EBA-kategori.



Figur 4.1 EBA i Forsvaret fordelt på markedsområde og kategori. Kilde: (Helhetlig Eiendomsregister (HER), februar 2009).

Av figur 4.1 ser vi at Troms er det største markedsområdet, fulgt av Oslofjord og Hålogaland. Det er naturlig å anta at det meste av bygningsmassen i Troms og Finnmark vil befinne seg langt fra større konsentrasjon av potensielle leverandører. Også markedsområdene Østlandet, Trøndelag og Hålogaland vil ha utfordringer knyttet til leverandørmarked, men i mindre grad.

Videre er næringsstrukturen i områder hvor Forsvaret er lokalisert, ofte mer rettet inn mot primærnæringer og offentlig tjenesteyting (Johansen, 2009). Det er dermed en opplagt fare for at leverandørmarkedene i periferien er for små og har feil sammensetning.

Når en skal vurdere markeds-konsentrasjon i en bransje, vil Statistisk sentralbyrås data om næringsstruktur kun ha begrenset verdi. Det er likevel naturlig å anta at markeds-konsentrasjonen innenfor disse markedene er lavere enn i andre markeder, siden etableringsbarrierene er små og skalafordelene er relativt lave. Her må imidlertid det enkelte geografiske område vurderes nærmere.

I markeder med få aktører er sannsynligheten for såkalt fredelig sameksistens større enn i større markeder. Aktørene vil ha mye å tjene på å ikke underby de andre i markedet i jakten på markeds-andeler, fordi dette vil redusere marginene for alle i markedet. På den måten ender Forsvaret opp

med å betale mer enn nødvendig for tjenestene de kjøper. Dersom Forsvaret ønsker en totalleverandør for alle boligrelaterte tjenester, vil trolig markedet være svært lite. Dermed vil faren for fredelig sameksistens være klart til stede. Men dersom en i stedet deler leveransene opp i mindre deler, vil det potensielle leverandørmarkedet være mye større, og faren for fredelig sameksistens tilsvarende mindre.

Kostnadene knyttet til å etablere virksomheter som yter rengjøringstjenester, vaktmestertjenester og vedlikehold av bygninger er trolig lave sett i forhold til de fleste andre sektorer. Kompetansen som kreves for å gjennomføre arbeidet er i all hovedsak lett tilgjengelig i markedet, og det kreves kun mindre investeringer i driftsmidler. Likeledes vil kostnadene ved å forlate markedene være moderate, noe som begrenser aktørenes risiko. Imidlertid vil deler av investeringene kunne gå tapt i tilfeller hvor driftsmidlene har få alternative anvendelser, for eksempel i avsidesliggende områder.

I leiemarkeder med hard konkurranse, burde man over tid forvente at leverandørene kun oppnådde en normal avkastning på sine investeringer, gitt den risiko som fulgte av markedet. I perioder vil gjerne leieprisene avvike fra den langsiktige forventningen. Det kan imidlertid være uheldig å legge midlertidig avvikende leiepriser til grunn for en langsiktig beslutning om outsourcing, ettersom de på sikt kan forventes å returnere til et mer normalt leie. Videre vil eventuelle gevinster fra slike svingninger typisk utlignes av senere tap. Dersom Forsvaret ikke antas å ha særskilt kompetanse hva gjelder spekulasjon i prisutvikling, så bør en langsiktig prisforventning legges til grunn.

For outsourcing av øvrige EBA-behov enn bygningsmasse, vil mesteparten av analysen være analog. For tettbygde strøk og ordinære bygningstyper, vil det formodentlig foreligge høy konkurranse blant leverandører av vedlikeholdstjenester og lignende. Her må imidlertid en individuell vurdering gjøres av den enkelte EBA-funksjonen.

For å oppsummere analysen av grovsorteringen i dette eksempelet, så synes det foreløpig å være få argumenter som taler for at outsourcing ikke kan la seg gjøre eller vil være ulønnsomt. Det er visse utfordringer, særlig knyttet til markedsstørrelse i områder med spredt bosetning, men disse punktene anses ikke å være tilstrekkelig problematiske til å ikke gå videre på analysen i prioriteringen. Tabell 4.1 oppsummerer diskusjonen under grovsorteringen. Her deles bygningsmassen i fire deler, etter hvordan de vurderes i forhold til konkurranseintensitet og grad av kjernevirksomhet.

		Konkurransenintensitet	
		Lav	Høy
Grad av kjernevirksomhet	Høy	A) Strids- og forsvarsanlegg i distriktene og E-tjenestens bygg	B) Strids- og forsvarsanlegg i distriktene og E-tjenestens bygg
	Lav	C) Øvrig EBA i distriktene	D) Øvrig EBA i sentrale strøk

Tabell 4.1 Oppsummering av grovsortering.

Av tabell 4.1 ser vi dermed at kategori D synes klart å ha det største potensialet i forhold til outsourcing, mens kategoriene B og C er mindre gunstige. Kategori A har meget tvilsomt potensial og bør neppe vurderes videre for outsourcing²³.

4.1.2 Prioriteringsfase

Koordineringskostnader

Kostnadene knyttet til koordinering mellom Forsvaret og leverandøren vil blant annet være avhengige av hvor mye koordinering det er behov for og hvor kritisk denne koordineringen er. Dersom det er avgjørende at leveransene fra underleverandøren kommer til rett tid og kvalitet, og kostnadene er store dersom så ikke skjer, vil koordineringskostnadene være store. Det er liten grunn til å tro at det for EBA-tjenester er avgjørende med rettidig leveranser²⁴, eller at feil leveranse har store kostnader. I visse tilfeller vil det selvsagt være behov for å utføre tjenestene svært raskt eller endre innholdet i tjenesten på kort varsel. Men slik tilpasning og koordinering skjer også i dag, på tross av at Forsvarsbygg er organisatorisk og økonomisk skilt ut fra Forsvaret. Det vil sannsynligvis være forskjeller i behovet for tilpasning og koordinering mellom EBA-kategoriene. Blant annet vil behovet for tilpasning være minst i kategorier hvor behovet ligger fast over tid og innholdet i tjenesten sjelden endres. Boliger, administrasjons- og stabsanlegg, forlegninger, messer og velferds- og fritidsanlegg er eksempler på slike. På den andre siden vil strids- og forsvarsanlegg, utdannings- og øvingsanlegg og lager- og vedlikeholdsanlegg i større grad måtte endres for å tilpasses endringer i materiell, taktikk, teknologi og doktrine.

Selv om behovet for EBA-tjenester preges av kontinuitet, vil det være vanskelig for Forsvaret å bytte leverandør dersom behovet skulle endre seg eller ved avtalebrudd fra leverandørens side. En prosess som innebærer at Forsvaret må fysisk flytte fra en leir, vil rent operasjonelt være utfordrende med tanke på tilgang til skyte- og øvingsfelt, og vil kunne være svært kostbar. Forsvaret bør dermed forsøke å sikre seg mot slike situasjoner ved kontraktsinngåelse. Dette vil imidlertid være langt enklere dersom leverandøren ikke eier bygningsmassen, men kun utfører drift og vedlikehold av EBA-massen. Slik kompetanse er stort sett relativt enkelt tilgjengelig i markedet, og markedssituasjonen vil i de fleste tilfeller være god.

²³ Vi tar likevel med kategori A i den videre drøftingen for å illustrere vurderinger knyttet til øvrige deler av rammeverket.

²⁴ I visse tilfeller, som ved for eksempel snøbrøyting, vil tjenestene kunne karakteriseres som tidskritiske. Men sett i forhold til andre deler av Forsvarets virksomhet må dette anses som middels tidskritisk.

Forsvaret kan imidlertid utforme insentiver for å unngå kontraktsbrudd. Det vil være relativt ukomplisert å konstruere insentivsystemer i form av dagbøter og lignende, som vil stimulere leverandøren til ønsket atferd. I krisetider vil dette bildet endres noe, da leverandøren eksponeres for risiko. For å begrense kostnadspåslag knyttet til risiko bør Forsvaret bære risikoen for ødeleggelse av leverandørs bygninger grunnet strid og lignende. Et annet aspekt i kriser vil være leverandørens personell. Personellet kan i slike tilfeller ha mindre pliktfølelse enn Forsvarets egne ansatte. I tillegg vil sanksjonsmulighetene overfor eksterne ansatte være mindre enn interne arbeidstakere. Som nevnt tidligere, er det imidlertid en relativt liten andel av Forsvarets bygningsmasse som kan anses som militære mål, noe som vil begrense dette problemet.

Transaksjonskostnader

Under dette punktet vil vi vurdere omfanget av transaksjonskostnader i samhandlingen med en ekstern leverandør ut fra kriterier knyttet til asymmetrisk informasjon, relasjonsspesifikke investeringer, spesifikasjons- og kontrollproblemer og begrenset rasjonalitet hos Forsvaret som kunde.

Dersom det er kontroll- og spesifikasjonsproblemer knyttet til kjøp av varer og tjenester fra leverandøren, vil transaksjonskostnadene kunne øke. For leie av bygningsmasse og relaterte tjenester vil det i de fleste tilfeller være enkelt å etablere kontrollmekanismer for å sjekke kvaliteten på de leverte tjenestene. Dette gjøres i dag i stor grad allerede av Forsvarsbygg som for dette formålet har utviklet metoder for kontroll og måling av leveranser. Dette vil også begrense omfanget av asymmetrisk informasjon i forholdet mellom Forsvaret og eksterne leverandører.

Dersom leverandøren må foreta relasjonsspesifikke investeringer som ikke har alternative anvendelser, vil transaksjonskostnadene kunne bli betydelige. Relasjonsspesifikke investeringer vil være sannsynlig i de tilfellene han må investere 1) ved steder med svært lav befolkningstetthet 2) i forsvarsspesifikke bygninger eller 3) i forsvarsspesifikk kompetanse. Det vil særlig være utfordringer knyttet til det første punktet. En åpenbar karakter ved bygningsmasse er at den er lokalisert ett bestemt sted og ikke kan flyttes. De lokale markedsforhold samt bygningens fleksibilitet vil derfor i stor grad avgjøre hvor gode alternative anvendelser som finnes. Dersom det er behov for at bygningen er på en base vil den derfor ha en høy grad av lokaliseringsspesifikk investering. Er Forsvaret fleksibel i forhold til beliggenhet, reduseres graden av lokaliseringsspesifikk investering. Videre vil de fleste ansatte kunne følge med dersom man bytter kontorlokaler innenfor en kortere reiseavstand. Dog vil bytte av lokaler alltid innebære flyttekostnader, både eksplisitte og implisitte. Sistnevnte kan være tapt produktivitet grunnet uro i organisasjonen forbundet med flytting. Slike implisitte kostnader kan være betydelige, og vanskelige å tallfeste.

Som nevnt under diskusjonen av konkurranseintensitet i kapittel 4.1.1, er om lag 35 % av Forsvarets bygningsmasse lokalisert i tynt befolkede områder hvor den alternative anvendelsen av bygningene må anses som lav. Videre er 18 % av bygningsmassen i Forsvaret kategorisert som "Strids- og Forsvarsanlegg", som bare i begrenset grad kan antas å ha alternative anvendelser utenfor Forsvaret. Disse er derfor også i grovsorteringen merket som meget tvilsomme kandidater for outsourcing. Deler av "Utdannings- og øvingsanlegg" (5 %) vil sannsynligvis heller ikke

kunne brukes til andre formål enn militære. Hvorvidt disse bygningstypene vil kreve forsvarsspesifikk kompetanse, er imidlertid et annet spørsmål. Behovet for kompetanse som ikke kan anvendes av andre vil være relativt lite og knyttet til for eksempel håndtering av udetonerte eksplosiver i øvingsområder og vedlikehold av historiske festningsverk.

I de tilfellene leverandøren må foreta relasjonsspesifikke investeringer, vil denne kreve enten høyere avkastning eller langsiktige kontrakter. Leverandøren vil være bekymret for at Forsvaret ikke vil ha bruk for bygningene og tjenestene i fremtiden, og for at fraværet av alternativer kan presse leverandørens marginer. Dette vil komplisere outsourcingen av bygningene, og vil kunne redusere eventuelle kostnadsgevinster fra et slikt tiltak. Imidlertid vil dette kun gjøre seg gjeldende for et mindretall av bygningsmassen, og det anses ikke som tilstrekkelig utfordrende til å ikke gå videre med analysen av outsourcing. En løsning kunne være at Forsvaret beholdt eiendomsretten til forsvarsspesifikke bygningstyper og bygninger i tynt befolkede områder, og outsourcet den øvrige bygningsmassen.

Som diskutert ovenfor, vil lokalisering være med å avgjøre hvorvidt EBA kan outsources i Forsvaret. Dersom behovet er innenfor et bestemt geografisk område, vil det være konkurranseintensiteten innenfor det aktuelle området som må vurderes. Når det gjelder leverandører av bygningsrelaterte tjenester, er det for Forsvaret nødvendig å avklare leverandørens evne og vilje til å levere de avtalte tjenestene i fredstid så vel som under krig og kriser. Å avgi kontroll over en del av produksjonskjeden vil nødvendigvis gi færre sanksjonsmuligheter. Dette medfører økt risiko for at en leverandør ikke leverer som avtalt i en krisesituasjon. Risiko består av de to elementene sannsynlighet og konsekvens. Mens sannsynligheten for at en leverandør i en krisesituasjon kanskje velger å ikke utføre hele eller deler av de avtalte oppgavene helt klart er til stede, må konsekvensen av et slikt avtalebrudd anses som begrenset.

Oppsummering prioriteringsfase

I rammeverket som ble presentert i kapittel 3 skal prosjekter som passerer gjennom grovsorteringen vurderes ut fra hvor store koordineringsutfordringer en kan forvente og hvor store transaksjonskostnadene vil bli. Prosjektene med lave koordineringsutfordringer og lave transaksjonskostnader bør prioriteres først i det videre arbeidet med å vurdere outsourcingmuligheter, mens de prosjektene med større utfordringer bør prioriteres lavere.

Dersom en skal vurdere outsourcing av EBA i Forsvaret ut fra disse kriteriene, er det naturlig å dele kandidatene våre inn i fire grupper: A) strids- og forsvarsanlegg og utdannings- og øvingsanlegg, B) boliger, forlegninger, messer, administrasjons- og stabsanlegg i distriktene, C) lager- og vedlikeholdsanlegg, D) boliger, forlegninger, messer, administrasjons- og stabsanlegg i sentrale strøk. I tabell 4.2 er disse gruppene fordelt på og prioritert, slik at kategori D får den høyeste prioriteten i den videre analysen.

		Koordineringsutfordringer	
		Høye	Lave
Transaksjonskostnader (kompleksitet)	Høye	A) strids- og forsvarsanlegg, utdannings- og øvingsanlegg	A) Boliger, forlegninger, messer, administrasjons- og stabsanlegg (sentrale strøk)
	Lave	C) Lager og vedlikeholdsanlegg	D) Boliger, forlegninger, messer, administrasjons- og stabsanlegg (sentrale strøk)

Tabell 4.2 Oppsummering av prioriteringsfase EBA-tjenester.

I en mer generell bruk av rammeverket, så ville man kunne bruke prioriteringen innenfor hver av grovsorteringskategoriene. Det vil si at man ville rangert de mest gunstige virksomhetene fra grovsorteringen.

4.1.3 Outsourcingskalkyle

I outsourcingskalkylen må de langsiktige kostnadene knyttet til å gjennomføre aktiviteten internt, sammenstilles med kostnadene knyttet til ekstern gjennomføring. De sentrale utfordringene i denne fasen knytter seg til beregning av interne kapitalkostnader samt å korrigere for ulikheter i private og offentlige regelverk og regnskapsstandarder.

I diskusjonen i de foregående delkapitlene har det vært diskutert mulige kostnadskonsekvenser av å outsource EBA i Forsvaret. I denne diskusjonen har det vist seg svært vanskelig å kvantifisere de ulike momentene, og analysen under grovsorteringen og prioriteringen har dermed begrenset verdi i utarbeidelse av en outsourcingskalkyle. Disse innledende analysene har i stedet hatt som formål å begrense antall kandidater til outsourcing, og gi en indikasjon på hvorvidt det kan være interessant å foreta en grundigere vurdering.

Prioriteringsfasen konkluderte med at utfordringene knyttet til lokaliseringsspesifikke investeringer bidrar til å gjøre outsourcing av EBA mindre attraktivt. For å komme rundt dette problemet kan en velge å bare outsource i befolkningstette områder, hvor eiendomsmarkedene i større grad fungerer og leverandører kan forvente å ha alternativ anvendelse av eiendommene sine. I denne delen av analysen vil vi sammenligne kostnader ved intern og ekstern utførelse for to ulike tilfeller. Det første tilfellet som vil analyseres er outsourcing av administrasjons- og stabsanlegg i bynære områder. Det andre tilfellet vil ta for seg et snevrere utvalg, og kun vurdere outsourcing av EBA for Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) i Oslo. Men først vil vi ta for oss generelle problemstillinger som det må tas hensyn til i når differansekostnader for EBA skal beregnes.

Generelle utfordringer knyttet til beregning av differansekostnad for EBA

Ved beregning av kostnad for intern utførelse er det sentralt at kostnadene som benyttes er sammenlignbare og på samme format som kostnadene for ekstern utførelse. For EBA i Forsvaret er det flere momenter som må nevnes spesielt; forsikringer, kapitalkostnaden og merverdiavgift.

Bygninger i statlig eie skal i henhold til statens økonomiregelverk ikke forsikres (Finansdepartementet, 2006). I § 20 spesifiseres det at staten står som selvassurandør, dersom annet ikke er bestemt av Finansdepartementet. De leiepriser som innhentes fra private leverandører vil med all sannsynlighet være forsikret mot i det minste brann, og dermed vil leiekostnaden være høyere enn den interne kostnaden. Denne økte leien vil motsvares av en lavere risiko på statens hånd, men dette momentet vil vanskelig la seg tallfeste og inkludere i en slik analyse. I denne analysen velger vi å ikke inkludere forsikringskostnadene hos den eksterne leverandøren.

Kostnaden knyttet til den bundne kapitalen i tomten og bygningene som leies, vil i de fleste leieforhold utgjøre en vesentlig del av leiesummen. Ved interne leieforhold i Forsvarssektoren dekker kapitalelementet i husleien færre elementer enn i eksterne leieforhold. I Forsvarsbyggs husleiepriser inngår det avskrivninger for bygget og for infrastrukturen i bygget, mens det ikke faktureres for kostnaden ved å ha kapital bundet i bygninger og tomt.

På grunn av at store summer er bundet i bygningsmassen, vil valg av avskrivningsmetodikk for å beregne kapitalkostnader være avgjørende for outsourcingkalkylen. Tomter avskrives normalt ikke, da deres bruksverdi ikke forringes over tid. Bygninger taper derimot sin nytteverdi over tid, selv om dens opprinnelige tekniske stand opprettholdes gjennom vedlikehold, fordi de blir umoderne (møter ikke tekniske krav til inn klima, isolasjon, tilgjengelighet for handikappede, med mer). Forsvaret avskriver anskaffelseskost lineært over 60 år. Grunnet inflasjon, vil dette typisk gi fallende, nominelle kapitalkostnader over tid (kalkulatorisk rente pluss avskrivninger). En nominell annuitet av anskaffelseskost for bygninger kan muligens gi en grov, men fornuftig tilnærming til kostnaden over lang tid. Den reelle, interne leiekostnaden vil da være fallende, noe som også vil være tilfelle i forhold til nytteverdien av bygningen. Tilsvarende ville man betalt lavere leie for et gammelt, umoderne bygg enn et nytt, moderne bygg. Dersom leieavtaler typisk også har form av faste, periodiske beløp, vil en nominell annuitet være en god tilnærming. Denne burde da være basert på anskaffelseskost og forventet levetid på bygningen. Eventuelle re-investeringer i bygget og oppgraderinger bør da legges inn i annuiteten etter hvert som de påløper.

Imidlertid er vi i denne analysen begrenset av de tilgjengelige regnskapsmessige avskrivningene. De regnskapsmessige avskrivningene fører til en høyere vurdering av kapitalkostnader for nye bygg, og lavere for gamle bygg relativt til en nominell annuitet. Dermed vil i praksis kapital-kostnadene for eksterne aktører kunne henholdsvis over- eller undervurderes, ettersom hvor gammel bygningsmassen er.

Forsvarsbygg anslår den regnskapsmessige verdien av bygninger og tomter til 33,4 milliarder i regnskapet for 2009. Med et avkastningskrav på 6 %²⁵ ville den kalkulatoriske renten utgjøre drøyt 2 milliarder per år, tilsvarende om lag 500 kroner per kvadratmeter utleid til Forsvaret. Alt annet like, vil man i en sammenligning med en privat leverandør dermed kunne forvente at

²⁵ Et avkastningskrav på 4 % vil være i henhold til Finansdepartementets anbefalinger om bruk av avkastningskrav i samfunnsøkonomiske analyser i staten ved behandling av prosjekter med moderat systematisk risiko (Finansdepartementet, 2005).

husleien per år ville være om lag 500 kroner høyere ved ekstern leveranse gitt den samme vurdering av bundet kapital.

Dersom en skulle forsøke å ta hensyn til kostnaden ved kapitalbinding i Forsvaret ved intern utførelse, ville en imidlertid måtte håndtere verdien av tomter og bygningsmasse på en annen måte enn regnskapet. I Forsvarsbyggs regnskaper verdsettes disse, i tråd med god regnskapsskikk, til historisk anskaffelseskostnad. Den historiske anskaffelseskostnaden, korrigert for avskrivninger, vil i de aller fleste tilfeller være betraktelig lavere enn gjenanskaffelseskostnaden grunnet inflasjon av byggekostnader. Dersom en skal beregne den kalkulatoriske renten knyttet til tomter og bygningsmasse, burde man i utgangspunktet ta hensyn til forventet verdiendring på eiendelene i outsourcingperioden. Markedsverdien for bygninger og tomter vil vanligvis endres i løpet av en leieperiode, selv i løpet av de kortvarige kontraktene vi diskuterer i denne rapporten (1–5 år). Slike verdiendringer har historisk vist seg å være dramatiske, og kan i mange tilfeller oppveie eventuelle gevinster eller tap en har fra outsourcingen. Imidlertid er verdiendringene åpenbart vanskelig å forutse grunnet usikkerhet. Som tidligere nevnt, vil vi anbefale å legge en langsiktig forventning til grunn, snarere enn å spekulere i midlertidige avvik fra denne.

For eiendommer i områder hvor omsetningstakten er relativt høy, som i de større byene, vil en for beregningsformål for eksempel kunne legge til grunn en verdiøkning i takt med veksten i økonomien for øvrig²⁶. Finansdepartementets estimat på den langsiktige veksten i norsk økonomi kan benyttes her. I Perspektivmeldingen 2009 anslås den langsiktige realveksten i brutto nasjonalprodukt til 1,7 % (Finansdepartementet, 2008). Ved å benytte 33,4 milliarder som et estimat på verdien av Forsvarsbyggs bygningsmasse, vil en måtte redusere kostnaden for intern utførelse med om lag 150 kroner per kvadratmeter for å ta hensyn til forventet verdivekst. I tillegg kan det tas hensyn til andre momenter en har en viss grad av kjennskap til, for eksempel effekten av tilflytting og sentralisering. Denne verdiøkningen vil tilfalle leverandøren dersom eiendommen outsources, og må derfor telles med som en tapt inntekt ved intern utførelse i outsourcingkalkylen. Siden dette kostnadselementet er svært vanskelig å beregne i områder med mindre omsetning i eiendomsmarkedet, vil det være vanskelig å gjennomføre outsourcingkalkyler for eiendommer i distriktene utenfor storbyene. I tillegg til at kalkylearbeidet vil være vanskelig å gjennomføre, vil en også kunne regne med at verdiutviklingen på eiendommer i slike områder i mange tilfeller kan ha en negativ utvikling. Dette skyldes den antatt lave alternative anvendelsen av selve bygningsmassen i områder med spredt bosetningsmønster, og sentraliseringstendensene en ser i Norge i dag. En konklusjon vil dermed kunne være at outsourcing avgrenses til områder med godt fungerende eiendomsmarkeder, som i og rundt de store byene.

I tillegg til forskjeller i forsikringskostnader og kapitalkostnader, er det forskjeller i hvordan merverdiavgift håndteres. Ved leie av bygninger fra en ekstern leverandør må Forsvaret betale merverdiavgift, mens det ikke pålegges en slik avgift ved transaksjoner internt i Forsvarssektoren. Merverdiavgift er i utgangspunktet kun en overføring tilbake til statskassen fra Forsvaret, og slikt sett ikke en kostnad i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Merverdiavgift refunderes også på

²⁶ Vi bruker dette som en illustrasjon. Det kan tenkes at utviklingen i andre faktorer, som disponibel inntekt, bedre samsvarer med utviklingen i eiendomsverdier, og i så fall bør disse brukes.

overordnet nivå for Forsvaret. For å få et korrekt bilde, bør merverdiavgiften for den eksterne leveransen fjernes i kalkylen. Dette tilsvarer 20 % ²⁷.

Outsourcingskalkyle for administrasjons- og stabsanlegg

Kostnadene knyttet til intern utførelse av leie av EBA-kategorien administrasjons- og stabsanlegg er illustrert i tabell 4.3. Denne kategoriseringen er basert på data samlet inn til kostnadsmodellen KOSTMOD ved FFI²⁸, og er basert på regnskapsdata fra 2008. Her er husleien, driftskostnadene, avskrivningene og tilleggskostnadene²⁹ summert opp for denne EBA-kategorien, fordelt på de ulike delene av Forsvaret. Avskrivningene tilsvarer her kapitalkostnadene, og er ment å dekke kostnadene knyttet til å erstatte bygningsmassen når den er foreldet. Forsvaret investerer mer i EBA enn avskrivningene isolert skulle tilsi. For eksempel fører omstillinger og endringer i basestruktur med seg investeringsbehov utover avskrivningene.

Administrasjons- og stabsanlegg	Hær	HV	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Fellesavd.	FLO
Husleie	175	169	176	169	199	170
Avskrivninger	255	239	234	268	262	252
Tilleggskostnader EBA	2	4	29	1	13	29
Kostnad pr kvadratmeter	432	413	438	438	473	452
Øvrige kostnader						
Driftskostnader	307	261	304	350	406	257
Brukerdefinert utvikling	74	55	13	63	179	15
Tilleggstjenester fra FB	65	46	199	87	84	44
Sum øvrige kostnader	446	361	517	500	668	316
Total kostnad pr kvadratmeter	879	774	955	938	1 142	768

Tabell 4.3 Kostnader for intern utførelse av administrasjons- og stabsanlegg i Forsvaret, 2009-kr.

Figur 4.3 inkluderer også ytterligere tre kostnadskomponenter som inngår i kostnadsestimatene for EBA i Forsvaret, men som ikke er relevante i en sammenligning mot eksterne leverandører. Driftskostnader inkluderer blant annet energi- og renholdskostnader, som vanligvis ikke vil inkluderes i tilbudene fra eksterne leverandører. De tas dermed ikke med i denne kalkylen, men kan selvsagt også outsources. Kostnadskategorien brukerdefinert utvikling dekker oppgradering og modifikasjoner av bygningsmassen, initiert av brukerne selv. Slike kostnader vil i et leieforhold til en ekstern leverandør ikke inngå i den årlige husleien, og må utelukkes fra beregningen av alternativkostnaden. Likeledes må tilleggstjenestene fra Forsvarsbygg tas ut fra regnestykket, da dette dekker kostnader til blant annet plenklipping og snøbrøyting. Den relevante kostnaden i dette avgrensede regnestykket blir da linjen "Kostnad per kvadratmeter", med mellom 413 og 473 kroner per kvadratmeter i årlig husleie. Det vektete gjennomsnittet for Forsvaret blir 448 kroner per kvadratmeter.

²⁷ Merverdiavgift for de fleste varer utgjør 25 %, men ved fjerning av avgiften vil kostnaden reduseres med 20 %. $(100 * 1,25) * 0,8 = 100$.

²⁸ Se Kvalvik et. al (2010) for en nærmere beskrivelse av KOSTMOD og EBA-kategorier.

²⁹ Tilleggskostnader EBA er en samlepost for en rekke mindre kostnadsarter som eiendomskatt og offentlige gebyrer.

For å gjøre dette tallet sammenlignbart med tilbud fra eksterne leverandører, må et estimat for kostnad på bundet kapital inkluderes. Som nevnt tidligere, kan kapitalkostnaden beregnes til om lag 500 kroner per kvadratmeter ved 6 % avkastningskrav. I tillegg kan 150 kroner benyttes som et estimat på forventet reell årlig verdistigning per kvadratmeter. Kapitalkostnaden synker da til 350 kroner per kvadratmeter, og er nå $448 \text{ kr} + 350 = 798$ kroner.

Som et estimat på markedsprisen for leie av administrasjons- og stabsanlegg vil være, benyttes leiekostnader fra Union Gruppen (2010). Leiekostnaden for de fire største byene i Norge er gjengitt i tabell 4.4. Her er gjennomsnittet for perioden 2005–2010 (eksklusive merverdiavgift) 1.524 kroner per år per kvadratmeter. Dette gjelder for moderne bygg med gjennomsnittlig standard. For å sammenligne dette med den interne utførelsen, bør det i teorien gjøres et fratrekke for forsikringskostnader. Forsikringskostnadene ser vi bort i fra da vi antar de vil være små i forhold til de andre elementene og til den generelle usikkerheten i dataene. Det er også mulig at forsikringskostnader allerede er trukket fra her, siden ”felleskostnader” ikke er inkludert.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt
Oslo & Asker / Bærum	1 150	1 175	1 200	1 400	1 600	1 560	1 348
Bergen	1 500	1 400	1 500	1 550	1 500	1 475	1 488
Trondheim	1 600	1 625	1 625	1 625	1 600	1 600	1 613
Stavanger	1 600	1 650	1 700	1 700	1 650	1 600	1 650

Tabell 4.4 Årlige leiekostnader per kvadratmeter for kontorbygg, ekskludert felleskostnader og MVA. Kilde: (Union Gruppen, 2010).

Den årlige differansekostnaden estimeres dermed til $1.524 \text{ kr} - 798 \text{ kr} = 726 \text{ kr}$ i Forsvarsbyggs favør. For at outsourcing skulle være lønnsomt, må en dermed anta at de interne styringskostnadene er dramatisk større enn transaksjonskostnadene ved ekstern utførelse. Når en i tillegg må påregne betydelige omstillingskostnader ved outsourcing, fremstår outsourcing som et svært lite lønnsomt foretagende i dette eksempelet. I en reell vurdering burde en forsøke å tallfeste styringskostnader ved intern og ekstern utførelse, samt omstillingskostnadene knyttet til outsourcingen. For å få en sum som lot seg sammenligne over tid, burde det blitt beregnet nåverdi av differansene over prosjektets levetid. Dette er imidlertid unødvendig dersom konklusjonen allerede er klar ut fra forutgående beregninger.

Outsourcingskalkyle for HMKG

I tillegg til det mer generelle caset med outsourcing av administrasjons- og stabsanlegg i sentrale strøk, vil vi også estimere differansekostnaden for ekstern og intern utførelse av EBA-tjenester for Hans Majestets Kongens Garde (HMKG). HMKG er en lett infanteribataljon lokalisert i Oslo, med om lag 150 sivilt og militært ansatte og 1100 vernepliktige soldater. Over 98 % av bygningsmassen til HMKG er lokalisert på Huseby leir i Oslo, totalt i underkant av 45.000 kvadratmeter. Lokaliseringen må dermed kunne karakteriseres som sentral, og en kan anta at det vil være få problemer knyttet til lokaliseringsspesifikke investeringer. Imidlertid vil ikke all bygningsmasse nødvendigvis være direkte anvendbart for sivile formål, og en må også anta at verdien av bygningsmassen for sivile anvendelser i mange tilfeller vil være lavere enn for Forsvaret. For dette eksempelet kan vi ta utgangspunkt i husleien som betales til Forsvarsbygg for to EBA-

kategorier som må antas å ha relativt lik verdi for sivile og militære brukere: administrasjons- og stabsanlegg, forlegninger og messer. Disse leiekostnadene for HMKG er fremstilt i tabell 4.5.

	Administrasjons- og stabsanlegg	Forlegninger og messer
Husleie	767	445
hvorav avskrivning	596	252

Tabell 4.5 Årlige leiekostnader per kvadratmeter for HMKG.

Dersom en inkluderer kapitalkostnaden slik den ble beregnet under forrige eksempel, vil kostnaden for intern utførelse være henholdsvis 1.117 kr (767 kr + 350 kr) og 795 kr (445 kr + 350 kr) per kvadratmeter for administrasjons- og stabsanlegg og forlegninger og messer³⁰.

Som estimerer på kostnaden for eksternt utførelse, kan leieprisene gitt av Union Gruppen (2010) brukes for administrasjons- og kontorbygg. Eksklusive merverdiavgift er denne prisen 1.524 kroner for Oslo. For forlegninger og messer kan resultatene fra Statistisk sentralbyrås Leiemarkedsundersøkelse brukes (SSB, 2010). Den forteller oss at gjennomsnittlig årlig husleie per kvadratmeter i Oslo og Bærum for boliger med fem eller flere rom var 1.211 kroner i fjerde kvartal i 2009. Uten merverdiavgift blir dette 968 kroner. Resultatene av denne analysen oppsummeres i tabell 4.6.

	Administrasjons- og stabsanlegg	Forlegninger og messer
Intern utførelse	1176	795
Ekstern utførelse	1524	968

Tabell 4.6 Oppsummering husleiepriser HMKG.

Av figuren ser vi at kostnadene for den eksterne utførelsen er noe høyere enn for det interne alternativet. Dersom omstillingskostnadene tas med i regnestykket, ville det eksterne alternativet blitt enda mindre attraktivt. Dermed kan det synes som om outsourcing av bygningsmassen som benyttes av HMKG ikke bør gjennomføres.

Det er verdt å merke seg at data som er blitt benyttet til disse regneeksemplene ikke er å anse som tilstrekkelig presise for bruk i reelle vurderinger. Til det må faktiske tilbud samles inn, og presisjonen i de interne anslagene ytterligere forbedres. Resultatene i dette eksempelet bør dermed ikke benyttes til annet en det tiltenkte bruksområdet: å illustrere utfordringene knyttet til å gjennomføre en outsourcingkalkyle.

4.2 Case 2: støttetjenester

En stor del av aktiviteten i Forsvaret vil være knyttet til understøttelse av de operative avdelingene. Eksempler på slike aktiviteter vil være vedlikehold, transport, vakt- og sikrings-

³⁰ Her bruker vi for enkelthetskyld den generelle justeringen av kapitalkostnader fra tidligere (noe som er et gjennomsnitt for hele bygningsmassen til Forsvaret), men en mer presis tilnærming ville vært å ta hensyn til særegenhetene ved HMKG.

tjeneste, kjøkkendrift, IKT-drift, militærpoliti (MP) etc. I dette caset vil vi ta for oss to slike støtteaktiviteter: vakt- og sikringstjeneste og militærpoliti.

4.2.1 Militærpoliti

Hovedoppgavene til det norske militærpolitiet er forebyggende politivirksomhet blant militært personell, etterforskning av disiplinær- og straffesaker, støtte til større sivile og militære arrangementer, søk og redning samt eskortetjeneste. I dette caset vil vi vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å la private aktører utføre deler av, eller hele, militærpolitiets spekter av oppgaver. Militærpolitiet utgjør en liten del av Forsvarets virksomhet, og sysselsetter nesten 90 militært ansatte i tillegg til om lag 130–140 vernepliktige.

Grovsortering

Når en skal vurdere hvorvidt MP er en del av Forsvarets kjernevirksomhet, bør en først stille spørsmålet om denne aktiviteten innebærer bruk av vold og tvang. Noen av militærpolitiets oppgaver vil nødvendigvis medføre en viss grad av tvang, blant annet forebyggende politivirksomhet og etterforskningsaktivitet. Imidlertid er det nå blitt vanlig i andre deler av samfunnet at private vekterfirmaer kan utøve lignende milde former for tvang, så de juridiske utfordringene her kan neppe sies å være uoverstigelige. Videre ligger MP utenfor den delen av Forsvarets aktiviteter som handler om strid, og kan heller defineres som en ledelsesfunksjon. MP skal i utgangspunktet ikke inngå i en stridende styrke, men vil befinne seg i bakre rekke. De må likevel kunne forsvare seg selv, og må ha opplæring innen vanlige soldatdisipliner.

Et annet sentralt spørsmål som bør besvares her, er hvorvidt MP er av sentral strategisk betydning for Forsvaret. Dersom en benytter Barneys (1991) rammeverk for vurdering av strategiske ressurser på aktiviteten knyttet til militærpolitiet i Forsvaret, synes det klart at det ikke benyttes ressurser som faller inn under noen av disse kategoriene. Ressursene som benyttes er hovedsakelig knyttet til kompetanse og personell. Dette er kompetanse som eksisterer enten hos private leverandører eller hos det sivile politiet, og som uten større kostnad kan bygges opp igjen i Forsvaret dersom den skulle gå tapt.

Et annet moment som bør vurderes, er risikoen for lekkasjer av gradert informasjon. Militærpolitiet har i utgangspunktet vide fullmakter i blant annet etterforskningsarbeid, og vil dermed komme over hemmeligstemplett informasjon. Konsekvensene av tillitsbrudd vil kunne være store her. Dersom outsourcing av denne aktiviteten skal kunne lykkes, må dermed alle ansatte hos den private leverandøren kunne sikkerhetsklareres. Nasjonal Sikkerhetsmyndighet gjennomfører imidlertid slike klareringer også i dag hos private leverandører, blant annet i forsvarsindustrien.

For at outsourcing av en aktivitet skal ha forutsetninger for å kunne lykkes, må konkurranse-situasjonen i leverandørmarkedet være av en slik art at Forsvaret kan dra nytte av eventuelle skalafordeler leverandørene måtte ha. Dette vil uten tvil være en stor utfordring dersom Forsvaret skulle outsource MP-tjenestene. Selv om det finnes private selskaper som leverer enkle vakthold- og sikkerhetstjenester, eksisterer det ingen leverandører som opererer innenfor hele tjenestespekteret til militærpolitiet. En potensiell leverandør må dermed bygge opp kompetansen

innenfor dette området utelukkende for å betjene Forsvaret, noe som både vil være kostbart og som vil låse partene til hverandre. Å outsource alle MP-tjenestene fremstår dermed som urealistisk og potensielt kostbart. Et alternativ kan være å bare sette bort de mindre kompetanse-krevende oppgavene til militærpolitiet, som søk- og redning, støtte til militære arrangement og trafikkavikling. En slik innretning ville imidlertid i praksis skape to atskilte militærpolitimiljøer, noe som vil være lite hensiktsmessig med tanke på koordinering av arbeidet og stordriftsfordeler.

På grunn av et manglende leverandørmarked, må konklusjonen dermed bli at outsourcing av militærpolitiet er lite hensiktsmessig. Caset stanser med grovsorteringen, og går ikke videre til prioriteringsfasen. Vi går i stedet over til vakt- og sikringstjenester, og vurderer outsourcing av denne funksjonen.

4.2.2 Vakt- og sikringstjenester

I dette caset vurderes muligheten for å outsource vaktholdet på Forsvarets militære anlegg. Alle norske militærleire bevoktes i dag av væpnede soldater. Disse vaktene er i all hovedsak vernepliktige soldater som avtjener førstegangstjenesten. I vakt- og sikringstjeneste inngår oppgaver som å gjennomføre adgangskontroll til baseområdet, trene på objektsikring, håndheve ro og orden i leiren og gjennomføre streifpatruljer.

Vakt- og sikring utgjør en relativt stor del av Forsvarets aktivitet. Et overslag fra 2009 antyder at om lag 850 vernepliktige har vakt og sikring som hovedoppgave. Det reelle tallet kan i virkeligheten være langt høyere, da det i flere garnisoner er vanlig å la vaktoppgavene gå på rundgang blant garnisonens vernepliktige avdelinger. Dermed telles ikke disse som vaktsoldater i en personelltelling. I tillegg vil det være et antall befal som har som oppgave å kommandere vaktlagene. Det er vanlig at vaktlag på om lag 15 soldater har et befal. Også denne oppgaven vil i mange tilfeller gå på rundgang blant leirens befal, men dersom en tar utgangspunkt i at hvert vaktlag øker behovet for befal med 1 årsverk, vil 850 vaktsoldater medføre et behov for befal på om lag 50. Denne analysen vil dermed ta for seg om lag 850 vernepliktige og om lag 50 befal / offiserer, tilsvarende en årlig direkte kostnad på om lag 250 millioner i lønn, tillegg og materiellkostnader. I tillegg kommer blant annet kostnader knyttet til innkvartering og utdanning.

Grovsortering

Under grovsorteringen vil strategisk betydning og leverandørmarkedet vurderes. Vi starter med strategisk betydning, hvor det skal undersøkes om aktiviteten kan sies å være en del av Forsvarets kjernevirksomhet.

Under utførelse av vakt- og sikringsoppdrag vil det unntaksvis kunne være behov for bruk av tvang fra vaktsoldatenes side. I de fleste tilfeller vil det være snakk om å avvise uvedkommende under adgangskontroll, håndtere bråkmakere og eventuelt pågripe innbruddstyver. Dette er maktbruk som kan sidestilles med vanlige sivile vekteres oppdrag, og vakthold kan dermed neppe defineres som en aktivitet som må forbeholdes Forsvaret. Imidlertid vil behovet for vakthold i krig og krise kunne føre til at maktbruken overstiger vanlige vekteres kompetansenivå og myndighet.

I vurderingen av strategisk betydning inngår også identifisering av eventuelle VRIN-ressurser. Ingen av ressursene som benyttes i vakt- og sikringstjenesten synes å kunne defineres under denne paraplyen. Ressursene det i all hovedsak handler om er vernepliktige, håndvåpen, instruktørpersonell og befal av lavere grad. Tap av disse ressursene vil ikke medføre noen strategisk ulempe for Forsvaret, og representerer således ingen utfordring ved outsourcing.

Et annet moment som bør vurderes, er risikoen for lekkasjer av gradert informasjon. Vaktmannskaper skal hindre uvedkommende adgang til hemmeligstemplet informasjon. Konsekvensene av tillitsbrudd vil kunne være store her. Dersom outsourcing av denne aktiviteten skal kunne lykkes, må dermed alle ansatte hos den private leverandøren kunne sikkerhetsklareres. Nasjonal Sikkerhetsmyndighet gjennomfører imidlertid slike klareringer også i dag hos private leverandører, blant annet i forsvarsindustrien.

Dersom en i utgangspunktet antar at alle vekterselskaper er potensielle leverandører av vakt-tjenester, vil Forsvaret kunne basere seg på et stort og modent leverandørmarked. Vi vurderer i det følgende dette markedet ut fra en forutsetning om at sivile vekterselskaper har kompetanse til å gjennomføre enkle MP-oppgaver og vaktjeneste i fredstid.

Det andre punktet i grovsorteringen er en vurdering av konkurranseintensiteten i leverandørmarkedet for vakt- og sikringstjenester. Som tidligere nevnt kan hoveddelen av oppgavene sammenlignes med de oppdragene vanlige vektere utfører for sivile oppdragsgivere. I situasjoner hvor konfliktnivået er lavt, vil sannsynligvis vektere kunne utføre vakt og sikring tilfredsstillende. Utfordringen oppstår i situasjoner hvor militærleirene kan bli mål for alvorlig kriminalitet, terrorisme eller anslag fra andre aktører. I slike tilfeller vil ubevæpnede vektere ikke være tilstrekkelig. En løsning på et slikt problem kan være å la sivile vekterfirmaer stå for vaktholdet i perioder med lav trusselvurdering, for å la militære vaktlag overta i situasjoner med et høyere risikobilde. Dersom en konkluderer med at sivile vektere kan benyttes til slike oppdrag, vil et stort leverandørmarked være tilgjengelig for Forsvaret. Vi vil nå vurdere dette markedet ut fra kriteriene antall leverandører, etableringsbarrierer, markedskonsentrasjon og faren for fredelig sameksistens.

Antall leverandører:

Totalt jobber det om lag 10.000 personer innenfor vekterbransjen i Norge. Det er et stort antall leverandører av vektertjenester, men kun et fåtall er større enn noen hundre ansatte. Den geografiske spredningen av vekterbedriftene synes god. Et bedriftssøk etter ”vekter” på gulesider.no får treff i alle landets 19 fylker. De viktige forsvarsfylkene Nordland og Troms er godt representert med henholdsvis 11 og 7 treff.

Markedskonsentrasjon:

Vektermarkedet er i stor grad dominert av noen få store aktører. De tre store aktørene G4S, Securitas og Loomis Norge har drøyt 6.000 ansatte. Selv om det er en relativt stor bransje, kan en likevel risikere at kun et fåtall leverandører er store nok til å tilby tjenester av det omfang og kvalitet som Forsvaret etterspør.

Etableringsbarrierer:

Omfanget av etableringsbarrierer vil være begrenset for dette markedet, og vil i første rekke skrive seg fra kostnader knyttet til å ansette og lære opp vektere. Til en viss grad må vekterne få opplæring utover det som er vanlig for ordinær vekttertjeneste. Men dersom en forutsetter at Forsvaret selv håndterer vaktholdet i perioder med høy risiko, vil trolig omfanget av slik Forsvarsspesifikk opplæring være begrenset. Dermed vil også etableringsbarrierene være lave i dette markedet.

Fare for fredelig sameksistens:

Fredelig sameksistens og lav konkurranseintensitet vil kunne være en risiko i dette markedet, særlig med tanke på de få store leverandørene. Størrelsen på selskapenes driftsmarginer vil kunne gi en indikasjon på hvorvidt det eksisterer fredelig sameksistens i dag. En situasjon hvor aktørene kan ta ut store marginer uten at noen av aktørene forsøker å øke sine markedsandeler ved hjelp av priskonkurranse, kan karakteriseres som fredelig sameksistens. De tre selskapene G4S, Securitas og Loomis Norge hadde i 2008 resultater etter skatt på mellom henholdsvis 0 %, 5 % og 7 % av omsetningen, noe som må betegnes som et lavt til moderat nivå.

Vakt- og sikringstjeneste vurderes å ikke være en del av Forsvarets kjernevirksomhet slik rammeverket i kapittel 3 definerer det. Unntaket vil være i tider med høy beredskap og ved krig. I slike tilfeller vil vakter måtte kunne utføre objektsikring med bruk militære maktmidler. Leverandørmarkedet vil ikke kunne levere tjenester innenfor de mest krevende oppgavene i vakt- og sikringstjenesten. Imidlertid vil sannsynligvis private vekterselskaper kunne levere vakttjeneste i perioder med lave trusselvurderinger. I dette markedet vil det være tilstrekkelig konkurranseintensitet for å sikre kostnadseffektive leveranser til Forsvaret. Dette caset går dermed videre til prioriteringsfasen.

Prioriteringsfase

I prioriteringsfasen vurderes hvilke konsekvenser en eventuell outsourcing vil ha for omfanget av transaksjonskostnader og koordineringskostnader. Under dette punktet vil vi vurdere omfanget av transaksjonskostnader i samhandlingen med en ekstern leverandør ut fra kriterier knyttet til asymmetrisk informasjon, relasjonsspesifikke investeringer, spesifikasjons- og kontrollproblemer og begrenset rasjonalitet hos Forsvaret som kunde.

Forsvarets evne til å vurdere sitt eget behov for vakttjenester vil påvirke størrelsen på transaksjonskostnadene. For vakt- og sikringstjenester synes behovet å være klart definert av Forsvaret, og behovet har vært stabilt over en lang rekke år. Det vil dermed neppe være store utfordringer knyttet til å definere og etterspørre denne tjenesten, verken når det gjelder omfang eller kvalitet.

Hvorvidt det eksisterer asymmetrisk informasjon om leverandørens arbeid vil også påvirke omfanget av transaksjonskostnader. Dette henger tett sammen med mulighetene Forsvaret har til å konstruere effektive kontrolltiltak og gjennomføre målinger av kvaliteten på arbeidet. For

hoveddelen av vaktoppgavene vil dette sannsynligvis være uproblematisk. For eksempel kan leverandøren rapportere på antall gjennomførte streifpatruljer, tilgjengelige vaktmannskaper, etc. Men mange av oppgavene er løst definert, og suksess avhenger av eksterne faktorer. Hvorvidt en patrulje eller adgangskontroll er gjennomført bra nok er for eksempel vanskelig for en utenforstående å vurdere. Kanskje er et positivt utfall av arbeidet et resultat av et nitidig arbeid fra leverandørens side, men det kan også være tilfellet at ingen uvedkommende forsøkte å trenge gjennom vaktholdet. Dermed vil transaksjonskostnadene kunne være betydelige, siden Forsvaret vil bruke ressurser på å følge opp arbeidet, og leverandøren vil ha muligheter til å nedprioritere de oppgavene som er vanskelige å følge opp og måle. Forsvaret vil selvfølgelig kunne styre på antall årsverk, og på den måten kan det hevdes at styringen ikke vil avvike vesentlig fra styringen av den interne utførelsen i dag.

Et sentralt punkt med tanke på omfanget av transaksjonskostnadene er hvorvidt det er behov for relasjonsspesifikke investeringer. Her vil det være snakk om investeringer innenfor både fysisk materiell og kompetanse. Dersom leverandøren selv skal anskaffe og vedlikeholde det nødvendige militære materiellet for å gjennomføre vaktoppgavene, vil dette materiellet ha lav alternativ anvendelse for leverandøren. Dermed vil det være naturlig at Forsvaret holder slikt materiell, og lar leverandøren disponere det. Når det gjelder investeringer i kompetanse, vil det være naturlig å anta at kompetanse knyttet til gjennomføring av vaktjeneste til en viss grad vil ha en alternativ anvendelse for en leverandør utenfor Forsvaret. Omfanget av relasjonsspesifikke investeringer i dette tilfellet avhenger i hovedsak av hvor mye opplæring vektore behøver for å kunne utføre vakt og sikring for Forsvaret. Dersom dette er en stor kostnad, kan eventuelt Forsvaret helt eller delvis finansiere opplæringen. Dermed vil de negative konsekvensene stort sett kunne unngås.

Videre vil mulighetene for alternative leveransmuligheter ved leveransebrudd være viktige for transaksjonskostnadene. For vaktjenester vil det sannsynligvis la seg gjøre å finne alternative leverandører innen en viss tid, men sannsynligvis ikke umiddelbart. Forsvaret vil være mer sårbar ved ekstern utførelse enn dersom aktiviteten ble gjennomført internt. Det ville være kritisk for Forsvaret dersom militære anlegg ble stående ubevoktede, men interne leveranser ville i slike tilfeller kunne arrangeres på relativt kort tid. En må forvente transaksjonskostnader knyttet til oppfølging og styring fra Forsvaret side for å forhindre leveransebrudd.

Det er god grunn til å anta at sannsynligheten for leveransebrudd vil øke i kriser og krig. Forsvaret vil ha færre sanksjonsmuligheter overfor innleid personell enn overfor militært ansatte, og det innleide personellet vil kunne føle mindre tilknytning til Forsvarets oppgaver. For å begrense sannsynligheten for leveransebrudd, må Forsvaret satse på å integrere de eksternt ansatte inn i Forsvaret og internalisere Forsvarets verdier og målsetninger hos dem. Ulempen med slike tiltak er at de av natur er langsiktige, og vil begrense Forsvarets muligheter til å bruke markedet for å oppnå lavest mulig pris.

Når det gjelder koordineringskostnader, vil disse blant annet være avhengige av hvor mye koordinering det er behov for mellom Forsvaret og leverandøren og hvor kritisk denne

koordineringen er. For vakttjenester er neppe betydningen av rettidig leveranse stor sett i forhold til andre deler av Forsvaret. Selv om vaktmannskaper samhandler med andre deler av Forsvaret, er denne samhandlingen ikke nødvendigvis av en slik art at operasjonene i stor grad vil bli kritisk skadelidende dersom leveransene uteblir eller er ukoordinerte. I mange tilfeller kan en likevel se for seg at konsekvensene av feil kvalitet i leveransene blir store. Dersom vakthold og adgangskontroll utføres slurve, kan Forsvarets installasjoner eksponeres for trusler som kriminalitet, spionasje og terrorisme.

I slike tilfeller vil kostnadene knyttet til feilretting som følge av feil hos underleverandøren antas å være store. Forsvaret forvalter store ressurser, og har store mengder kostbart og potensielt farlig materiell. Vernepliktige inne til førstegangstjeneste i Forsvaret representerer også en verdifull ressurs som Forsvaret må forvalte ansvarlig. Dermed kan konsekvensene av for lav kvalitet på arbeidet eller utro tjenere være store, både målt i materielle ødeleggelser og i omdømme. Forsvaret må dermed bruke ressurser på å følge opp underleverandøren tett, for å sikre seg mot feil i leveransene.

Som en konklusjon på prioriteringsfasen kan vi si at det sannsynligvis ville være utfordringer knyttet til å outsource og vakt- og sikringstjenesten i Forsvaret. Disse utfordringene relaterer seg særlig til styringen av leverandøren innen mindre målbare områder som etterforskning og forebyggende arbeid, til usikkerhet knyttet til hvorvidt deler av aktiviteten kan defineres innenfor Forsvarets kjernevirksomhet og til et manglende leverandørmarked innenfor de mer krevende oppgavene. Selv om de fleste av disse problemene kunne håndteres ved å knytte leveransene fra leverandøren til trusselnivået, ville en slik organisering neppe være effektiv. En måtte i et slikt tilfelle ha to sett med vaktmannskaper, noe som ville være lite kostnadseffektivt. Dette caset går dermed ikke videre til outsourcingkalkylen.

5 Oppsummering og anbefalinger

5.1 Oppsummering

I denne rapporten har vi gjort rede for Forsvarets bruk av outsourcing de siste tiårene og de forskjellige rammeverkene og veilederne for outsourcing som har vært i bruk i sektoren. Det konkluderes her med at det er behov for et metodeverk som kan bistå i en prosess hvor en velger ut prosjekter med høyest sannsynlighet for å kunne passere en senere detaljvurdering. En kan ikke basere seg på å skulle foreta detaljerte kostnadsberegninger av alle mulige outsourcingprosjekter i Forsvaret for å finne de gode outsourcingkandidatene, til det ville arbeidsmengden være nærmest uoverkommelig.

Basert på tidligere foreslåtte rammeverk og økonomisk litteratur knyttet til transaksjonskostnader, koordineringskostnader, markeds- og konkurranse foreslår vi et slikt rammeverk. Dette rammeverket involverer tre steg, hvor de aktuelle kandidatene vurderes sekvensielt. Dersom en outsourcingkandidat ikke passerer et steg, blir den ikke vurdert i det neste steget. De ulike

momentene som bør behandles i rammeverket er listet opp i appendix A, som kompletterer beskrivelsen i kapittel 3.

Det første steget i rammeverket er grovsorteringen. I dette steget vurderes det hvorvidt aktivitetene kan anses som en del av Forsvarets kjernevirksomhet eller ikke, og hvorvidt konkurransen i leverandørmarkedet er tilstrekkelig. Kriterier for om en aktivitet er en del av kjernevirksomheten er blant annet hvorvidt det benyttes militære maktmidler, dersom noen av ressursene kommer inn under VRIN-definisjonen eller dersom aktiviteten er av særskilt strategisk viktighet. Leverandørmarkedet vurderes ut fra kriterier som antall potensielle leverandører, markedskonsentrasjon, prispåslaget, fare for fredelig sameksistens i markedet og omfanget av etableringsbarrierer. Dersom en kandidat ikke anses som en del av kjernevirksomheten, og konkurranseintensiteten i leverandørmarkedet er høy nok, er det et godt potensial for gevinster fra outsourcing. Dersom ett av disse kriteriene ikke oppfylles, vurderes potensialet som tvilsomt, og dersom ingen av kriteriene er oppfylt vurderes potensialet som meget tvilsomt.

Det neste steget i rammeverket er prioriteringsfasen. Her prioriteres og rangeres kandidatene med godt potensial fra grovsorteringen etter to kriterier: det forventede omfanget av transaksjonskostnader og koordineringskostnader. En lang rekke faktorer vil påvirke størrelsen på kostnadene knyttet til å etablere og opprettholde et forhold til en ekstern leverandør, og for en rekke aktiviteter vil disse kostnadene kunne mer enn oppveie for eventuelle gevinster fra outsourcing. Transaksjonskostnadene vil sannsynligvis være store dersom det er utfordringer knyttet til asymmetrisk informasjon, relasjonsspesifikke investeringer, spesifikasjons- eller kontrollproblemer, eller begrenset rasjonalitet i Forsvaret. Koordineringskostnadene vil likeledes variere med betydningen av rettidig leveranse og rett kvalitet, hvor kostbart feilretting vil være og eksistensen av alternative leveransemuligheter. Som en følge av vurderingene i prioriteringsfasen blir kandidatene rangert i fire grupper, fra de mest prioriterte til de minst prioriterte.

Det siste steget i rammeverket er outsourcingkalkylen. Her blir kandidatene med første prioritet fra prioriteringsfasen nærmere vurdert for å finne differansekostnaden. Differansekostnaden beskriver forskjellen mellom de totale kostnadene ved intern og ekstern utførelse av aktiviteten. Her sammenlignes kalkyler av hva aktiviteten koster Forsvaret i dag med kontraktsprisen. Kostnadene knyttet til omstilling fra intern til ekstern leveranse også må inkluderes. De sentrale utfordringene i denne fasen vil knytte seg til å beregne interne kapitalkostnader på måte som muliggjør sammenligning, samt å korrigere for ulikheter i offentlig og privat regelverk. En rekke kostnadskategorier vil i mange tilfeller ikke la seg kvantifisere. I slike tilfeller må kvalitative vurderinger supplere den øvrige kostnadsinformasjonen.

Dette rammeverket for vurdering av outsourcing blir i kapittel 4 benyttet på to case, for å illustrere hvordan rammeverket kan benyttes på konkrete problemstillinger i Forsvaret. Disse casene er Forsvarets behov for EBA og støttetjenester. Som eksempler på støttetjenester benyttes militærpoliti- og vaktjenester. Her tas det første caset gjennom grovsorteringen og prioriteringsfasen, før det foretas en forenklet outsourcingkalkyle. De første fasene konkluderer med at det er et godt potensial for gevinst i deler av Forsvarsbyggs virksomhet. Tallene fra den forenklete

kalkylen viser imidlertid at kostnadene ved ekstern utførelse er høyere enn de interne. I militær-politicaset konkluderes det i grovsorteringen med at det er betydelige utfordringer knyttet til outsourcing av aktiviteten. Særlig knytter dette seg til et manglende leverandørmarked for disse tjenestene. MP-caset går derfor ikke lenger enn til grovsorteringen. I caset med vakt- og sikrings-tjenester går vurderingen til prioriteringsfasen, hvor det konkluderes med at utfordringene knyttet til kontroll og spesifisering av tjenestene og endring av oppgaver i perioder med økt trusselbilde gjør at caset stanser ved prioriteringsfasen. Det gjennomføres dermed ingen outsourcingkalkyle av dette caset³¹.

5.2 Anbefalinger

Brukt riktig, har outsourcing potensial for å gi betydelige bidrag i kostnadseffektiviseringen av Forsvaret. I dette arbeidet er det av avgjørende betydning at Forsvaret velger prosjektene med mest potensial for gevinster. Berg-Knutsen og Kvalvik (2010) nevner outsourcing som en av seks tiltakskategorier i Forsvarssektoren hvor kostnadseffektiviseringspotensialet anses som særlig stort. Det anbefales at Forsvaret starter en studie med tanke på å identifisere kandidater for outsourcing, og gjennomføre outsourcing for de mest egnede kandidatene. Hele Forsvaret bør være gjenstand for en slik granskning.

Det anbefales videre at utvelgelsen av prosjektene i denne analysen skjer ved hjelp av rammeverket i denne rapporten. På den måten sikrer en at bare prosjektene med størst potensial blir utsatt for den mest inngående granskningen, hvor alle aspekter og konsekvenser av en outsourcing vurderes. Denne inngående granskningen bør foretas ved hjelp av Forsvarets konsept for bortsetting (FD, 2005).

Ved å benytte dette rammeverket både i vurderingen av oppdukkende outsourcingbeslutninger og i større utredninger av Forsvarets organisering, vil en sikre at mindre synlige langsiktige problemer med outsourcing tas tilstrekkelig hensyn til og at raskt en får vurdert store deler av Forsvarets virksomhet.

³¹ Hadde man basert på de første trinnene derimot konkludert med at det var et bra potensiale for gevinster, ville man gått videre med en outsourcingkalkyle.

Referanser

- Andersen, V. (2004). *Analyse av levetidskostnader – med case om AGATE-systemet*, Siviløkonomutredning, Norges Handelshøyskole.
- Baden-Fuller, C., Targett, D. og Hunt, B. (2000) *Outsourcing to outmanoeuvre: outsourcing re-defines competitive strategy and structure*, *European Management Journal* 18, s. 285–295
- Barney, J.B. (1991), *Firm resources and sustained competitive advantage*, *Journal of Management*. 17 (1): s. 99–120.
- Barthelemy, J. (2003), *The Seven Deadly Sins of Outsourcing*, *Academy of Management Executive*, Vol. 17, No. 2, s. 87–98.
- Besanko, D., D. Dranove og M. Shanley, (2000). *Economics of Strategy*, John Wiley & Sons, New York.
- Bergstrand, J. (2009) *Accounting for Management Control*, Studentlitteratur, Lund.
- Berg-Knutsen, E. og Kvalvik, S.N. (2010) *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – Tilnærming og tiltak*, FFI-rapport 2010/01609.
- Besanko, D., Schaefer, S., Dranove, D. og Shanley, M. (2009), *Economics of Strategy*, Wiley, John & Sons, New York.
- Blundell, Hans et. al (2006), *Evaluering av bruk av Offentlig og Privat Partnerskap i Forsvaret – Anbefalinger om videre bruk*.
- Daltveit, E., Geiner, J.F. og Ydstebø, P. (2010) *Trender i militære operasjoner*, FFI-rapport 2010/00692.
- Drury, C. (2008) *Management and Cost Accounting*, Southwestern.
- Finansdepartementet (2005), *Rundskriv R-109/2005 Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Finansdepartementet (2006), *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*.
- Finansdepartementet (2008), *St.meld nr. 9 (2008–2009) Perspektivmeldingen 2009*.
- Forsvarsdepartementet (2005), *Konsept for offentlig privat partnerskap i forsvarssektoren*, justert versjon.

Forsvarsdepartementet (2004), *Totaløkonomisk vurdering i OPP-prosjekter*, foreløpig veiledning 16. juni 2004.

Forsvarsdepartementet (2003), St.prp. nr. 42 (2003–2004): *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*.

Forsvarsdepartementet (2007), St.prp. nr. 48 (2007–2008): *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.

Forsvarsdepartementet (2009) *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2010, Prop. 1 S (2009–2010)*.

Fagerli, Maj. T. (2001), *Forsvaret – effektivitet gjennom outsourcing*” Forsvarshøgskolan, FHS jou. nr. 19 100:1050.

Gottfredson, M., R. Puryear og S. Phillips, (2005), *Strategic Sourcing - From Periphery to the Core*, Harvard Business Review, February.

Johansen, S., (2009), *Sentraliseringens pris – er sentraliseringen et problem?*, NIBR-rapport 2009:5.

Johansen, P.K. og Berg-Knutsen, E. (2006), *Enhetskostnadsvekst i Forsvaret*, FFI-rapport 2006/00900.

Johansen, P.K. og Værholm, M. (2010), *Makroøkonomiske trender – Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv*, FFI-rapport 2010/00391.

Kvalvik, S.N., Barstad, A., Jenssen, H.B., Johansen, P.K., Krey, S.M., Schatvet, J.H. og Tvetbråten, K. (2010), *Ressursoppdatering 2009 KOSTMOD – metode og datagrunnlag*, FFI-notat 2009/02197.

Kvalvik, S. og Johansen, P.K. (2008), *Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer (EKV-I)*, FFI-rapport 2008/01129.

Kvamsdahl, A. (1997), *Relevante kostnader for beslutningstaking. Implikasjoner for reguleringen av telekommunikasjonsmarkedet*. SNF-Rapport 87/97, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Kulkarni S.V. og Jenamani M. (2008) *Make-or-buy: a case study at an Indian automobile company*, Strategic Outsourcing: An International Journal Vol. 1 No. 3, s. 268–287.

Lien, L. og E.W. Jakobsen (2001), *Ekspansjon: strategi for forretningsutvikling*. Gyldendal Akademisk Forlag.

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (2005), *Temahefte 2/2005: Markedsøkonomi og sikkerhet i forsvarssektoren*, Kolsås.

Nesheim, T. og Vathne, K. (2000), *Konkurransetsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner*, SNF-rapport nr. 59/2000, Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning, Bergen.

Pindyck, R.S. og D.L. Rubinfeld. (2009), *Microeconomics*, Prentice Hall.

Solstrand, R. (2005) *Offentlig-Privat Partnerskap i det nye Forsvaret*, kapittel 5 i: *Mot et avnasjonalisert Forsvar?* Matlary, J. H. (red) og Østerud, Ø. (red), 2005, Abstrakt Forlag, Oslo.

Statistisk sentralbyrå (2010), Tabell 08228: *Foretak unntatt offentlig forvaltning etter næring, organisasjonsform og antall sysselsatte*, (http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=06152) hentet ut 26.11.2010.

Sunnevåg, K.J. (2000), *Utforming av anbudskonkurranser i samferdselssektoren*, SNF-rapport nr. 18/00, Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning.

Union Gruppen, (2010). *Markedsrapport Q1 2010*, http://www.union.no/var/storage/original/union_markedsrapport_q1_2010.pdf

Vining, A. og Globerman. S. (1999), *A Conceptual Framework for Understanding the Outsourcing Decision*, *European Management Journal* Vol. 17, No. 6, s. 645–654.

Appendix A: stikkordsmessig oversikt over metodisk tilnærming

Grovsortering

- 1) Strategisk betydning – kjernevirksomhet kontra periferi (Barney, 1991; Gottfredson m.fl., 2005)
 - a) Blir det benyttet militær tvang eller makt i utførelsen av aktiviteten?
 - b) Strategisk betydning (Besanko m.fl., 2009; Peteraf, 1993)
 - i) Kan noen ressurser i aktiviteten defineres som verdifull, sjelden, imperfekt imiterbare eller ikke-substituerbare? VRIN (Barney, 1991), evt. SVIMA (Jakobsen og Lien, 2001)
 - ii) Er det fare for tap av strategisk viktig kunnskap?
 - (1) Allmenn kunnskap eller spesiell?
 - (2) Tid for å gjenopprette kunnskapsnivå
 - iii) Lekkasje av strategisk viktig informasjon
 - (1) Hvilken informasjon må gjøres mer tilgjengelig?
 - (2) I hvilken grad kan dette føre til mer innsikt i forsvarshemmeligheter/føre til strategisk svekkelse?
 - (3) Nivå på sikkerhetsklarering for dem som i dag utfører tjenesten internt? Muligheter for å ivareta samme sikkerhet hos underleverandør?
- 2) Konkurransenintensitet i leverandørmarked
 - a) Vurder følgende faktorer (Pindyck og Rubinfeld, 2009):
 - i) Antall leverandører
 - ii) Markedskonsentrasjon (markedsandeler, relativ leverandørstørrelse)
 - iii) Fare for fredelig sameksistens (koordinerte priser)
 - iv) Prispåslag (marginer), Lerner indeks
 - v) Etableringsbarrierer, andel etablering/exit over tid
 - b) Øvrige egenskaper hos leverandør:
 - i) Har leverandør evne til å levere nødvendig kvantum og kvalitet i rett tid i fred og krig?
 - (1) Kapasitet
 - (2) Kunnskap
 - (3) Kvalitet
 - ii) Har leverandør vilje til å levere?
 - (1) Nasjonale lojalitetshensyn: Norsk, alliert, potensiell fienderelasjon
 - (2) Konkurrerende kunder (private, militære allierte, potensielle militære fiender)

Prioriteringsfase

- 1) Koordineringskostnader (Besanko m.fl. 2009);
 - a) I hvilken grad er Rettidig leveranse viktig (store forsinkelseskostnader)?
 - b) Hvilken prioritet har forsvarrets avtale hos underleverandør
 - i) i fred?
 - ii) i strid?
 - c) I hvilken grad er feilretting kostbart (negative kvalitet/kvantumsavvik)?
 - d) Hvilke alternative leveransmuligheter foreligger ved leveransesvikt/avtalebrudd?
 - e) Hvilke insentiver kan brukes til å unngå leveransesvikt/avtalebrudd, og hvilke sanksjoner er tilgjengelige i fredstid?
 - i) Dagbøter/forsinkelsesbøter?
 - ii) Kostnadsdekning ved feilretting?
 - iii) Har underleverandør økonomisk evne til å gjøre opp (er underleverandøren søkegod)?
 - f) Sannsynlig at leverandøren havner i strid?
 - i) Juridisk mulighet for bruk av militær makt?
 - ii) Praktisk mulighet for bruk av militær makt?

- 2) Transaksjonskostnader (Besanko m.fl., 2009)
 - a) Begrenset rasjonalitet; hvor forutsigbart er
 - i) Forsvarets behov?
 - ii) Teknologisk utvikling relevant for underleveravtalen?
 - iii) Øvrige forutsetninger for underleverandøravtalen?
 - b) Spesifikasjons og kontrollproblemer;
 - i) hvor entydige/målbare er kvalitetsparametre?
 - ii) Hvilken kompetanse kreves for kontroll av leveranser?
 - c) Asymmetrisk informasjon;
 - i) I hvilken grad vil en eksisterende underleverandør ha informasjonsfordeler i forhold til potensielle underleverandører?
 - ii) Hvordan kan dette eventuelt utjevnes?
 - d) RSI, kvasirente og "holdup"; I hvilken grad omfatter aktiviteten
 - i) Lokaliseringsspesifikke investeringer
 - ii) Fysisk-kapitalspesifikke investeringer (batterier U1a-klassen)
 - iii) Humankapitalspesifikke investeringer
 - iv) Fare for "hold-up"?

Outsourcingskalkyle

Outsourcingskalkylen er basert på en langsiktig vurdering av differansekostnaden ved outsourcing kontra intern utførelse (Drury, 2008).³² Primært vil alle faktorer forsøkes fornuftig kvantifisert, men i den grad dette ikke lar seg gjøre, må de inkluderes kvalitativt. Punktene i en slik analyse vil være:

- 1) Hva er kostnadene ved intern utførelse?
 - a) Beregn de relevante kostnadene ved intern utførelse
 - b) Bør det foretas korreksjoner som følge av det interne regnskapssystemet?
 - c) Hvordan vil livsløpskostnadene være (anskaffelse, installasjon/opplæring, vedlikehold)? (Andersen, 2004)
 - d) Hvor store er de irreversible kostnadene (irrelevante ved outsourcing)?
 - e) Alternativkostnader: kunne ressursene som benyttes i den interne utførelsen vært benyttet bedre? I så fall må denne alternative anvendelsen av ressursen inkluderes
 - f) Kostnad ved eventuelt tap av skalafordeler?
 - g) Kostnad ved eventuelt tap av samdriftsfordeler (economies of scope)?
 - h) Styringskostnader; agent- og påvirkningskostnader (slack/intern effektivitet)?
- 2) Hva er kostnadene ved outsourcing (livsløp)? Husk å inkludere:
 - a) Kostnad ved organisatorisk omstilling (engangskostnad; fra eier- til kontraktstyring)
 - i) Opplæring i kontraktsstyring
 - ii) Investering i utstyr
 - iii) Sluttpakker til eventuelle ansatte
 - iv) Kostnad ved uro i organisasjonen?
 - b) Løpende styringskostnader
 - i) Kostnad ved inngåelse av kontrakt
 - ii) Oppfølging av kontrakt
 - iii) Kontroll av leveranser
 - iv) og gjentatt fornyelse av kontrakt (jf transaksjonskostnader)
 - c) Kontraktsprisen som betales til leverandør
 - i) MVA skal ikke inkluderes, refunderes på overordnet nivå i Forsvaret
 - ii) Hva er forventet utvikling på kontraktspris?
 - d) Forsikringskostnader: staten er selvassurerende. Vurder hvorvidt disse kostnadene bør inkluderes
- 3) Estimert differansekostnad = kostnad ved intern utførelse – kostnad ved outsourcing

32 Antar at det ikke foreligger inntektsvirkninger av betydning for Forsvaret.