

**KONSEPT FOR
OFFENTLIG PRIVAT PARTNERSKAP (OPP)
I FORSVARSSEKTOREN**

Justert versjon, februar 2005

INNHOLD

SAMMENDRAG.....	3
1. INNLEDNING.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Hensikt.....	5
2. OFFENTLIG PRIVAT PARTNERSKAP	6
2.1 Generelt	6
2.2 Konseptuel modell.....	6
2.2.1 Løpende utviklings-, effektiviserings- og vurderingsprosess	6
2.2.2 Beslutningspunkt.....	7
2.2.3 Totaløkonomisk vurdering	7
2.2.4 Bortsetting.....	7
2.2.5 Partnering	8
2.2.6 OPS	8
2.3 Felles mål.....	10
2.4 Effekter for forsvarssektoren	10
2.5 Potensielle utfordringer.....	11
2.5.1 Budsjettering	11
2.5.2 Tidsperspektivet	11
2.5.3 Behov for OPP-kompetanse og ekstern støtte	11
3. RAMMEBETINGELSER.....	12
3.1 Innledning.....	12
3.2 Merkantile forhold	12
3.2.1 OPP-fremskaffelse i forhold til tradisjonell fremskaffelse	12
3.2.2 To anskaffelsesregelverk.....	12
3.2.3 Vurdering av kontraktslengde	13
3.2.4 Utarbeidelse av kontraktsstrategi	13
3.2.5 Forsvarets forskjellige prismekanismer.....	13
3.3 Totaløkonomiske forhold.....	14
3.3.1 Monetære vurderinger.....	14
3.3.2 Kvalitative vurderinger	14
3.3.3 Sammenstilling.....	14
3.4 Folkerettslige forhold.....	14
3.5 Personellmessige forhold.....	15

SAMMENDRAG

Ulike former for offentlig-private løsninger er ett av flere virkemidler i den pågående moderniseringen av Forsvaret, ikke et mål i seg selv. Hensikten er å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon, ved en best mulig utnyttelse av de til enhver tid rådende markedsressurser. Det er i den forbindelse viktig at Forsvaret, når det er formålstjenlig, benytter næringslivet både nasjonalt og internasjonalt til å levere varer og tjenester.

Offentlig privat partnerskap (OPP) er en del av en utvikling der offentlig sektor samarbeider tettere med privat sektor enn det som har vært vanlig frem til i dag. Samarbeidsformen vil primært omfatte det offentlige og næringslivet, men vil i enkelte tilfeller også kunne omfatte ulike deler av offentlig virksomhet. Målet er at OPP skal bidra betydelig i omleggingen av Forsvaret, bl.a. ved å muliggjøre en omprioritering av ressurser fra støttevirksomhet til høyere prioritert virksomhet.

Samarbeid med, og leveranser fra, privat sektor er selvsagt ikke nytt for Forsvaret, som alltid har vært avhengig av samarbeid med og støtte fra det sivile samfunn, ikke minst i krisesituasjoner. I store deler av etterkrigstiden har privat sektor blitt involvert i ulike deler av Forsvarets beredskapsplanlegging, ikke minst innenfor transportberedskap.

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

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

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

Beslutninger om iverksetting av OPP-løsninger skal baseres på grundige vurderinger, der alle relevante forhold belyses. Også samfunnsøkonomiske hensyn skal vektlegges. Det presiseres at OPP-løsninger alltid skal være totaløkonomisk fordelaktige for Forsvaret.

I begrepet "totaløkonomisk" legger FD alle direkte og indirekte kostnader knyttet til fremskaffelser, drift, avhending og personell. I tillegg skal faktorer som evne til fokus på kjernevirksomhet, kvalitet, fleksibilitet, tilgang på nødvendig kompetanse, leveringssikkerhet og operative hensyn vektlegges.

Involvering av privat sektor i Forsvarets verdikjede krever et bevisst forhold til valg av de leverandører som skal bistå Forsvaret, både nasjonalt og under operasjoner i utlandet.

Ingen private aktører skal tillates å utføre stridende funksjoner (kombattant virksomhet). Med stridende menes funksjoner som etter krigens folkerett kun kan utføres av personer som har rett til å delta direkte i fiendtlighetene uten å pådra seg straffansvar.

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Offentlig privat partnerskap (OPP) er ikke et mål i seg selv, men en del av en utvikling der offentlig sektor tar privat sektor¹ i bruk for å ivareta offentlige oppgaver, og innebærer et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom partene.

For å imøtekomme dagens krav til rask tilgjengelighet og kostnadseffektivitet, legges det i forsvarssektoren økt vekt på andre strategier enn tradisjonelt kjøp og utvikling. OPP-løsninger er et slikt alternativ. Krav til transformasjon og satsing på bredere flernasjonalt samarbeid vil innebære at større materiellanskaffelser i fremtiden i all hovedsak bør skje innenfor en flernasjonal ramme. Det er i den forbindelse viktig at Forsvaret, når det er formålstjenlig, benytter næringslivet både nasjonalt og internasjonalt til å levere varer og tjenester, og at forsvarsrelatert industri i Norge så tidlig som mulig søker å knytte seg an til nye, flernasjonale samarbeidsformer.

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

Virkemidlene konkurranseutsetting og bortsetting av virksomhet har vært benyttet i Forsvaret siden 2001. Det foreligger konsept og metode for bortsetting av virksomhet, og det er startet flere prosjekter basert på metoden.

Fokuset på effektivisering og modernisering har skapt et behov for flere tiltak som kan bidra til å overføre ressurser fra støttefunksjoner til operativ virksomhet. Våren 2003 ble det derfor tatt initiativ til å se på mulighetene for å involvere privat sektor ytterligere i utførelsen av Forsvarets støttefunksjoner. Man identifiserte da "partnering" og "offentlig privat samarbeid" (OPS) som aktuelle virkemidler i tillegg til bortsetting. Konsept for OPP i forsvarssektoren omfatter således bortsetting, partnering og OPS.

1.2 Hensikt

Hensikten med dette dokumentet er å:

- Danne grunnlag for innføring/videreføring av OPP i Forsvaret
- Sikre at alle som benytter/planlegger å benytte OPP i Forsvaret har det samme konseptuelle bilde av hva OPP omfatter
- Skissere sentrale rammebetingelser for bruk av OPP i Forsvaret
- Danne grunnlag for utarbeidelse av metode for OPP.

¹I enkelte tilfeller vil deler av offentlig sektor også kunne ta *andre* deler av offentlig sektor i bruk. Dette betegnes offentlig - offentlig samarbeid. Denne formen for samarbeid beskrives imidlertid ikke særskilt i dette dokumentet.

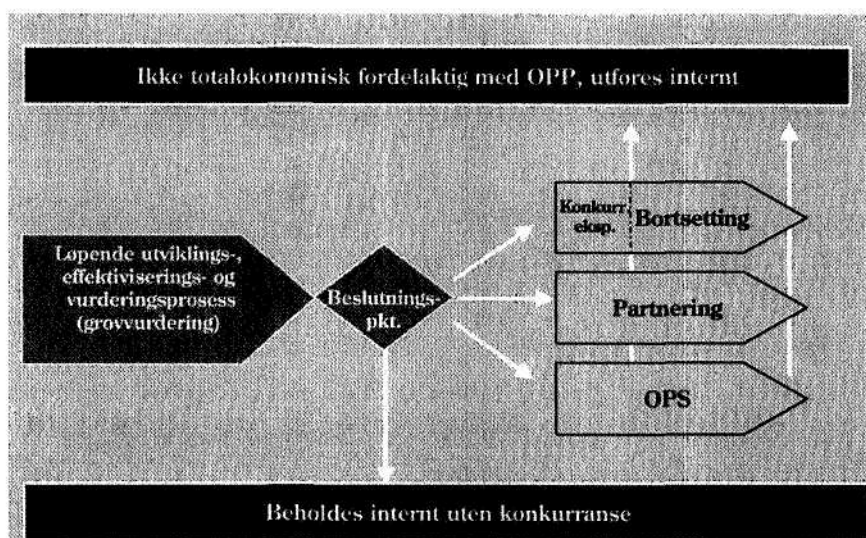
2. OFFENTLIG PRIVAT PARTNERSKAP

2.1 Generelt

Offentlig privat partnerskap (OPP) omfatter *bortsetting*, *partnering* og *OPS*. Hensikten med OPP er å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon.

2.2 Konseptuel modell

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



De ulike elementer i modellen beskrives nærmere i det etterfølgende.

2.2.1 Løpende utviklings-, effektiviserings- og vurderingsprosess

Forsvarets organisasjon vil til enhver tid være gjenstand for utviklings-, effektiviserings- og vurderingsprosesser. I disse prosessene vil ulike konkurransemekanismer bli brukt aktivt, herunder benchmarking mot sammenlignbare virksomheter, horisontal samhandel med mer.

Forsvaret skal i den forbindelse ha et kontinuerlig fokus på om ulike OPP-løsninger kan benyttes, og skal i denne fasen foreta en såkalt grovvurdering av potensielle OPP-prosjekter og hvorvidt disse bør vurderes videre.

2.2.2 Beslutningspunkt

Resultatet av utviklings-, effektiviserings- og vurderingsprosessen kan være at man velger å vurdere en OPP-løsning videre, eller at man av ulike årsaker velger å beholde virksomhetsområdet internt, uten videre vurderinger. Årsaken til det siste kan f.eks, være at virksomheten er en del av Forsvarets kjernevirksomhet, at det ikke eksisterer noe sivilt marked, at det foreligger folkerettslige begrensninger ift samarbeid med sivil leverandør med videre.

Hvis man beslutter å gå videre med en OPP-vurdering, vil enten bortsetting, partnering eller OPS være aktuelt.

Det understrekes at OPP ikke er et mål i seg selv, og at beslutninger om iverksetting av OPP-løsninger skal baseres på grundige vurderinger, der alle relevante forhold belyses. Også samfunnsøkonomiske hensyn skal vektlegges. Det presiseres at OPP-løsninger alltid skal være totaløkonomisk fordelaktige for Forsvaret.

2.2.3 Totaløkonomisk vurdering

I begrepet "totaløkonomisk" legger FD de samlede kostnader, effekter og nytte for Forsvaret i et levetidsperspektiv. I dette ligger alle direkte og indirekte kostnader knyttet til fremskaffelser, drift, avhending og personell. I tillegg skal faktorer som evne til fokus på kjernevirksomhet, kvalitet, fleksibilitet, tilgang på nødvendig kompetanse, leveringssikkerhet og operative hensyn vektlegges.

Denne vurderingen vil til en viss grad foretas som en del av den løpende utviklings-, effektiviserings- og vurderingsprosessen (grovvurdering), men endelig sammenligningsgrunnlag har man først når man har konkrete tilbud fra ekstern leverandør, i selve bortsetnings-, partnering- eller OPS-prosessen.

Resultatet av denne vurderingen *kan* være at man beslutter å inngå samarbeid med ekstern leverandør i form av bortsetting, partnering eller OPS, men det kan også synliggjøre at en OPP-løsning ikke er totaløkonomisk fordelaktig, og at virksomhetsområdet og/eller fremskaffelsen derfor bør utføres internt.

2.2.4 Bortsetting

Bortsetting av virksomhet er prosessen med å overlate hele eller deler av en virksomhets funksjon(er) til en eller flere eksterne leverandører, som forpliktes å levere avtalte ytelser tilbake.

Bortsetting består av fire faser, nemlig vurderings-, leverandørvalgs-, overførings- og godkjenningssamt drifts- og evalueringsfasen². Ved avslutning av hver fase skal FD, før beslutning treffes, gis tilstrekkelig informasjon for eventuelt å kunne gripe inn med adekvate styringstiltak.

Ved bortsetting av virksomhet er utarbeidelse av kontrakt FMOs ansvar. Når det gjelder endelig godkjenning av kontrakt, tillegges dette ansvaret FD.

² Innholdet i disse fasene er beskrevet i Konsept og metode for bortsetting av virksomhet.

I vurderingsfasen skal man alltid foreta grundige og helhetlige vurderinger der alle relevante forhold belyses. Vurderingsfasen skal gjennomføres med vektlegging av de faktorer som er særlig aktuelle fra sak til sak.

I enkelte tilfeller vil motivet for en eventuell bortsetting primært være å oppnå løsninger som er kostnadmessig billigst. I slike tilfeller vil man gjerne benytte *konkurransesponering* for å komme frem til et beslutningsgrunnlag. Med konkurransesponering menes strukturerte sammenligninger og benchmarking mellom interne og eksterne aktører. I den forbindelse defineres nå-situasjonen og ønsket situasjon, intern aktørs beste praksis kostnadsberegnes, ekstern praksis beregnes ved hjelp av markedsundersøkelser og intern og ekstern aktørs pris og kvalitet sammenlignes. Resultatet av prosessen kan enten være at man går videre med en bortsettingsløsning eller at man velger å beholde virksomhetsområdet internt. Vurderingene gjennomføres av et prosjekt med stipulert varighet normalt 6-9 måneder, avhengig av kompleksiteten.

Andre ganger vil man i vurderingsfasen legge noe større vekt på kvalitative elementer, som evne til fokus på kjernevirksomhet, fleksibilitet og tilgang på nødvendig kompetanse. Det presiseres imidlertid at man også i slike tilfeller skal dokumentere at bortsetting vil gi mer kostnadseffektive og bedre tjenester for Forsvaret og høyere kvalitet og effektivitet, totalt sett.

2.2.5 Partnering

Partnering betegner ulike typer gjensidig forpliktende, langsiktige avtaler mellom to eller flere parter hvor integrerte samarbeidsformer ofte anvendes og hvor finansieringen i sin helhet eller i all hovedsak forestås av den offentlige part.

Et samlet leveranseansvar i hele livssyklusen gir leverandøren mulighet til å planlegge langsiktig og komme med innovative løsninger til beste for begge parter. Målet er en best mulig ressursutnyttelse - ved at Forsvaret og den private part utnytter hverandres kjerneressurser til felles beste. En partnering-avtale kjennetegnes ved at partenes strategiske nivå involveres i større grad enn ved en tradisjonell fremskaffelse.

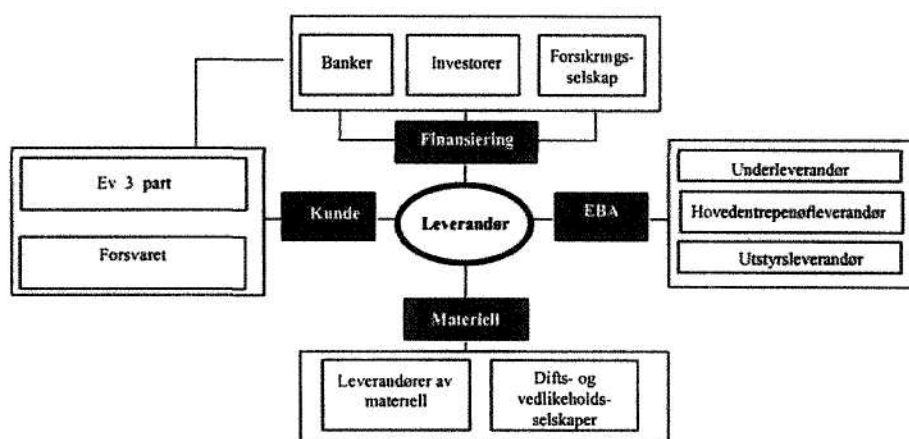
2.2.6 OPS

Offentlig privat samarbeid (OPS) er en samarbeidsform der privat leverandør *finansierer* størstedelen av en utbygging eller materielleveranse og stiller sitt produkt til rådighet for det offentlige mot leie i et visst antall år. Identifisering av forskjellige risikoelementer er vesentlig i OPS, og risikoen fordeles til den part som har størst mulighet til å påvirke den. Forsvarets betaling til leverandør er basert på et definert produkt/ytelse, og ikke timepris/årsverk eller lignende.

OPS vil kun bli vurdert benyttet i de tilfeller der pris for fremskaffelse, drift og vedlikehold samlet sett blir billigst for staten. Alternativ finansiering er ikke noe motiv i seg selv. OPS benyttes ved fremskaffelse av kapasiteter.

Forslag til OPS-løsning skal alltid fremsendes Forsvarsdepartementet for godkjenning.

Aktørene i et OPS-arrangement kan prinsipielt illustreres slik:

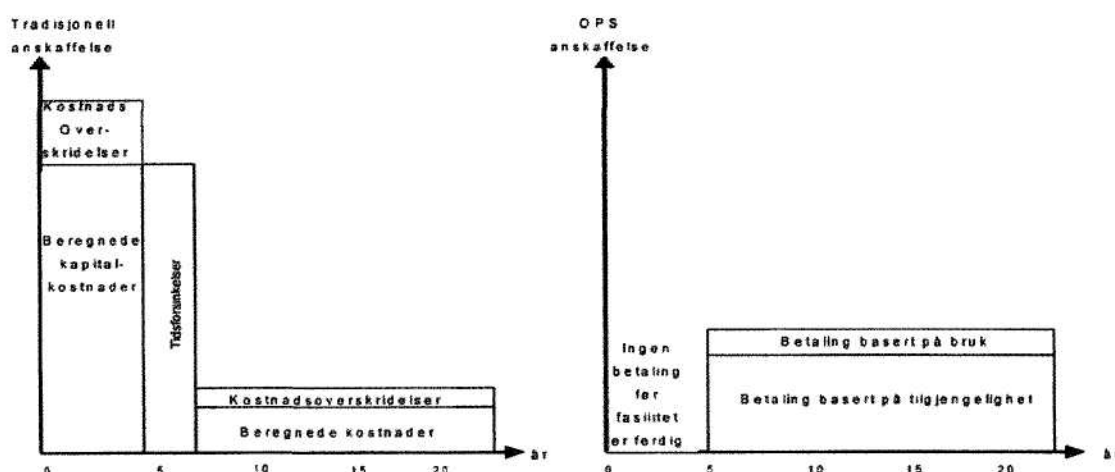


Kjernen er at leverandøren inngår en avtale med Forsvaret om leveranse av tjenester/kapasiteter hvoretter Forsvaret leier ytelsene tilbake ved hjelp av en langsiktig kontrakt.

At partneren får ansvar ikke bare for materiell-/EBA-leveransen, men også for drift over et visst antall år, gjør at denne må søke løsninger som er kostnadseffektive på lang sikt. Dette krever imidlertid at Forsvaret integreres i samarbeidet ved utviklingen av tjenesten for å optimalisere den totale løsningen i hele livsløpet, og at ledelsen hos de aktuelle parter involveres på et mer strategisk nivå enn ved en tradisjonell fremskaffelse.

Dersom leverandøren/partneren kan ha flere kunder enn Forsvaret (3. part), vil dette åpne for ytterligere gevinst - for alle parter.

Forskjellen mellom kostnadsfordelingen i en tradisjonell fremskaffelsesprosess og betalingsprofilen i et OPS-prosjekt kan prinsipielt fremstilles som følger:



OPS innebærer at leverandøren påtar seg investeringskostnadene, og at Forsvaret finansierer tjenesten/produktet over driftsbudsjettet. En OPS-fremskaffelse vil derfor øke andel driftskostnader over tid, investeringsandelen reduseres og kontantstrømmene snus. Driftsbudsjettet bindes i større grad enn ved tradisjonell fremskaffelse og kravet til nøyaktig budsjettering av driftskostnader over tid øker derfor. Budsjettstyring basert på andel drift/investering er mindre relevant ved OPS.

For å støtte beslutningstakere i vurderingen av OPS opp mot annet fremskaffelsesalternativ, er det nødvendig å gjøre en økonomisk sammenligning basert på nåverdianalyse av alternativene. En oppdatert økonomisk metode, som kan benyttes til støtte i slike vurderinger, er under utarbeidelse.

2.3 Felles mål

Et gjennomgående trekk ved alle samarbeidsformene nevnt over er at Forsvaret definerer ytelses- og kvalitetskrav til en kapasitet, mens den private part har ansvaret for å foreslå, utvikle (alene eller sammen med Forsvaret) og levere løsninger basert på disse kapasitetskravene. Målet, uansett bruk av virkemiddel, er at OPP skal føre til større fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon.

Vektleggingen av de enkelte målsettinger, kompleksitet og om virksomheten og/eller kapasiteten eksisterer internt allerede eller om man vurderer å fremskaffe nye kapasiteter, er sentrale spørsmål som må behandles ved valg av en eventuell OPP-tilnærming.

Størrelsen på besparelsene vil variere mye, og avhenger blant annet av størrelsen på OPP-prosjektet, type prosjekt, hvor effektiv eventuell intern virksomhet var før OPP-prosjektet ble igangsatt, grad av modenhet i markedet samt av graden av konkurranse ved etablering av OPP.

2.4 Effekter for forsvarssektoren

Forsvarssektoren har behov for å gjennomføre en dyptgripende transformasjon, både hva angår militære kapasiteter, FoU, fremskaffelser, understøttelse og drift. OPP som strategisk virkemiddel kan være et vesentlig bidrag i denne transformasjonsprosessen, og kan på sikt blant annet føre til:

- Økt ressursandel til operativ virksomhet.
- Bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser - ved å øke fokuset på prioritert virksomhet.
- Spesifisering av resultatkrav i stedet for prosesser og spesifikke tekniske krav til materiellet, noe som øker muligheten for å utnytte innovative forslag fra industrien.
- Økt fleksibilitet. Kontrahering i stedet for fast organisasjon øker evnen til tempo i omstillingen.
- Redusert risiko, ved at denne identifiseres og fordeles til den part som har mulighet til å påvirke den (særlig OPS).
- Tilgang til privat sektors kompetanse.
- Kvalitetsforbedring av støttevirksomheten.
- Tettere samarbeid med private aktører som også skal støtte Forsvaret i eventuell væpnet konflikt i Norge og/eller i utlandet.

2.5 Potensielle utfordringer

Nedenfor redegjøres for de viktigste utfordringer knyttet til bruk av OPP.

2.5.1 Budsjettering

Én utfordring som gjelder OPS spesielt, er at en slik finansieringsordning i utgangspunktet kan komme i konflikt med statsbudsjettets prinsipp om kontantfinansiering av statlige investeringer. Dette kan medføre at fremtidige utgifter på statsbudsjettet bindes opp til å dekke utgiftsforpliktelser som reelt pådras når investeringene gjennomføres. OPS-løsninger, med finansiering av investeringer over driftsbudsjettet over lang tid, kan også innebære et incitament til å realisere flere prosjekter enn man strengt tatt burde. Det understrekes at forskyvning av betaling ikke kan tillates å være et argument for OPS.

2.5.2 Tidsperspektivet

En annen utfordring er det lange tidsperspektivet. Risikoen for at prosjekter får feil prioritering, noe som kan gå ut over senere års realisering av høyere prioriterte prosjekter, er til stede. OPP-prosjekter skal derfor underlegges samme krav til balanse i langsiktige planer, prioriteringer og budsjetter som andre fremskaffelser/investeringsprosjekter.

2.5.3 Behov for OPP-kompetanse og ekstern støtte

Gjennomføring av OPP-prosjekter krever kompetanse på en rekke områder, og det vil kunne være behov for ekstern spesialiststøtte i forbindelse med implementering/oppstart av slike prosjekter³. OPP involverer politiske forhold, strategiske planer, operative forhold og de årlige budsjetter.

³ Ref praksis ved UK MoD, der 1 - 2 prosent av total kontraktsverdi benyttes til slik ekspertstøtte.

3. RAMMEBETINGELSER

3.1 Innledning

I dette kapitlet skisseres det overordnet hvordan OPP-prosjekter kan gjennomføres innenfor eksisterende rammebetingelser i forsvarssektoren.

Konsept og metode for konkurranseutsetting og bortsetting er beskrevet tidligere⁴. Fokus i dette kapitlet er således primært rammebetingelser som berører OPS og partnering.

Kapitlet omhandler overordnet beskrivelse av:

- Merkantile forhold
- Totaløkonomiske forhold
- Folkerettslige forhold
- Personneltmessige forhold

Disse punktene vil for øvrig utdypes nærmere i metode for OPP-prosjekter, som er under utarbeidelse.

3.2 Merkantile forhold

3.2.1 OPP-fremskaffelse i forhold til tradisjonell fremskaffelse

Et OPP-prosjekt er underlagt de samme retningslinjer og prosedyrer som øvrig fremskaffelsesvirksomhet. Forsvaret vil imidlertid i større grad stille sine funksjonelle krav i kontrakten med den private part uten å utarbeide detaljerte kravspesifikasjoner. Kontrakten vil derfor måtte omfatte en del formuleringer som går ut over det man normalt ser i en leveransekontrakt. Kontrakten må bl.a. regulere ansvarsforholdet mellom Forsvaret og leverandøren, klarlegge resultatkrav, risikofordeling, sanksjonsmekanismer og mulighet for å avslutte kontraktsforholdet før den tid som er avtalt.

3.2.2 To anskaffelsesregelverk

Det er i praksis to sett med regelverk som Forsvaret må forholde seg til ved anskaffelser, henholdsvis Lov om offentlige anskaffelser⁵ (LOA) og Forsvarets eget regelverk, Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF) for anskaffelser unntatt LOA, jf. EØS-avtalens art 123⁶. Felles for begge regelverk (LOA og ARF) er bruken av konkurranse. Prosedyrene i LOA og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) ligger til grunn også for anskaffelsesprosedyrene i ARF. I enkelte særskilte tilfeller kan kravet om konkurranse fravikes for anskaffelser som faller innenfor ARF, jf. ARF pkt 1.5.1.

⁴ Rammebetingelser for konkurranseutsetting er utførlig beskrevet i konsept og metode iverksatt august 2002. I samme konsept er metoden for bortsetting beskrevet.

⁵ All referanse til LOA inkluderer også referanser til Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

⁶ Se også ARF del 1, pkt 1.7 om OPP.

For EBA-anskaffelser benyttes LOA fullt ut med tilhørende standarder (NS-serien). Dette vil også gjelde ved OPP-prosjekter.

3.2.3 Vurdering av kontraktslengde

I utgangspunktet er det ingen reelle begrensninger når det gjelder hvor langsiktige OPP-kontraktene kan være. OPS/partnering-kontrakter kjennetegnes ofte av langsiktighet, gjerne 10 - 25 år. Kontraktslengde skal vurderes ut fra kriterier som:

- Leverandørens behov for langsiktighet, spesielt ved større investeringer
- Risiko
- Ivaretagelse av behov for effektivisering i kontraktperioden og behovet for å skape innovative løsninger
- Konkurransetryk fra andre leverandører
- Fare for monopoldannelse
- Partenes evne til å forutse fremtidige behov, ytelser og økonomi.

En rekke av disse forhold kan og må ivaretas gjennom en riktig utformet kontrakt og samarbeids- og finansieringsform.

3.2.4 Utarbeidelse av kontraktsstrategi

Forsvarets anskaffelser er meget varierte når det gjelder verdi og kompleksitet, og de forskjellige anskaffelser krever ulik ressursbruk og framgangsmåter/virkemidler. En plan som viser hvilke mål Forsvaret har med en anskaffelse, og hvilke virkemidler man ønsker å benytte for å nå disse målene, betegnes som *kontraktsstrategi*. For OPP-prosjekter skal det som hovedregel utarbeides en slik kontraktsstrategi.

For OPP-prosjekter vil det være viktig å belyse ønskede former for leverandørsamarbeid. De forskjellige valg og vurderinger bør utvikles i kontraktsstrategien - gjerne gjennom en dialog med mulige leverandører i en tidlig fase.

3.2.5 Forsvarets forskjellige prismekanismer

I forbindelse med OPP-prosjekter er det viktig at man ikke låser seg til ensidig bruk av fastpriskontrakter. Problemer med å definere ytelser langt inn i fremtiden, feil prising av risiko, manglende incentiver til forbedringer osv. kan svekke den innovativitet som forventes av en leverandør.

Anvendelse av ulike prisformater bør skje basert på en vurdering av usikkerhet og partenes mulighet for påvirkning, evne til å håndtere risiko, muligheter for endringer og prosjektets modenhet. Et sentralt element ved en variert bruk av forskjellige prisformater i samme kontrakt, er at leverandøren må ha en åpen bok over sine utgifter⁷.

⁷ Her vil Forsvarets organ for kontraktsrevisjon eller en annen fonn for kontraktsrevisjon være avgjørende for en uhildet gjennomgang, slik at gevinst/tap kan fordeles på en rettferdig måte.

3.3 Totaløkonomiske forhold

Vurdering av OPP-løsningers totaløkonomiske fordelaktighet innebærer å sammenstille kostnadsbetraktninger med kvalitative faktorer, for å utlede hvilke løsninger som totalt sett er å foretrekke for Forsvaret. I tillegg skal løsningenes samfunnsøkonomiske konsekvenser vurderes.

3.3.1 Monetære vurderinger

De monetære vurderingene består i å avdekke kostnadskonsekvenser av alle aktuelle alternative løsninger i OPP-vurderingen. Analysene krever at det avdekkes forventede investerings-, drifts-, og avhendingskontantstrømmer (inn- og utbetalinger) i et livssyklusperspektiv, for hvert aktuelt alternativ, inklusive eventuelle indirekte konsekvenser i hele Forsvaret.

Alternativenes kontantstrømmer sammenstilles ved bruk av nåverdimetoden.

3.3.2 Kvalitative vurderinger

Kvalitative faktorer er egenskaper ved de ulike alternativene som i utgangspunktet vanskelig kan kostnadsberegnes. Eksempler på dette kan være økt fokus på kjernevirksomhet, kvalitet, fleksibilitet, tilgang på nødvendig kompetanse, leveringssikkerhet og operative hensyn.

Kvalitative konsekvenser må i første rekke beskrives for hvert enkelt alternativ, og skal deretter sammenstilles med de monetære vurderingene før konklusjoner med hensyn til totaløkonomisk fordelaktighet kan trekkes.

3.3.3 Sammenstilling

Monetære og kvalitative konsekvenser av ulike løsninger kan sammenstilles både som en kvalitativ drøfting, og gjennom å sette verdi på de kvalitative faktorene.

Ved en kvalitativ drøfting trekkes konklusjoner etter avveining av alternativenes nåverdi mot deres kvalitative egenskaper.

En kvantitativ sammenstilling innebærer at man går ett skritt videre. Drøftingen av de kvalitative faktorene videreføres til en form for verdifastsetting som kan stilles opp mot kostnadssiden av totalvurderingen. En slik kvantifisering innebærer at faktorene (også den monetære) gis en innbyrdes vekt med tanke på hvor viktige de er for den problemstillingen OPP-vurderingen fokuserer på. Den innbyrdes vektleggingen av faktorer føres likt i alle relevante alternativer. Videre vurderes faktorene innenfor hvert alternativ, og gis en score etter hvor godt faktoren ivaretas i alternativet. Dette gir grunnlag for å utarbeide en poengsum per alternativ som grunnlag for rangering. Denne metoden inkluderer alle de kvalitative vurderingene som drøftingen over innebærer, men har den fordelen at preferanser og vurderinger av egnethet kommer klarere frem.

3.4 Folkerettslige forhold

Ingen private aktører skal tillates å utføre stridende funksjoner (kombattant virksomhet). Med stridende funksjoner menes funksjoner som etter krigens folkerett kun kan utføres av personer som

har rett til å delta direkte i fiendtlighetene uten å pådra seg straffansvar. Som hovedregel er det kun medlemmer av de væpnede styrker, med unntak av sanitetspersonell, feltprester, militære pasienter og krigsfanger, som er lovlig stridende. Hvis det er tvil om en funksjon skal anses som stridende, skal Forsvaret foreta en juridisk vurdering av saken før avtale med den private aktøren inngås. Private aktører skal heller ikke benyttes til fangebehandling, herunder virksomhet hvor aktøren direkte eller indirekte kommer i kontakt med fanger/tilbakeholdt personell.

3.5 Personellmessige forhold

Gjennomføring av OPP-prosjekter kan ha konsekvenser for de ansatte. Spesielt gjelder dette for bortsettingsprosjekter, der eksisterende virksomhetsområder i realiteten kontraheres til eksterne leverandører. Innenfor OPS vil konsekvensene for de ansatte være mer begrenset, ettersom det dreier seg om fremskaffelse av nye kapasiteter.

Det legges til grunn at hovedavtalene med tilpasningsavtaler skal følges. De personellmessige konsekvensene skal utredes ved aktuelle prosjekter. Reell involvering av de ansatte vektlegges ved at fortløpende informasjon gis og arbeidstakerorganisasjonene tas med på råd når dette er påkrevet.