



## Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet

Områdegjennomgang av eiendom, bygg og anleggsforvaltningen i forsvarssektoren

Del 1: Kartlegging og analyse med gevinstpotensial og forbedringstiltak

Rapport fra PwC og Multiconsult  
November 2023



Multiconsult

## Forord

PriceWaterhouseCoopers AS (PwC) og Multiconsult Norge AS skal på oppdrag fra Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet gjennomføre en områdegjennomgang av eiendom, bygg og anleggsforvaltningen (EBA) i forsvarssektoren. Formålet med områdegjennomgangen er å identifisere tiltak for bedre ressursbruk og en mer effektiv fremtidig helhetlig forvaltning av forsvarsektorens eiendomsmasse.

Områdegjennomgangen av EBA-forvaltningen i forsvarssektoren er delt i tre rapporter:

- Del 1: Kartlegging og analyse med gevinstpotensial og forbedringstiltak
- Del 2: Strategisk rammeverk for EBA-forvaltningen
- Del 3: Ny modell for EBA-forvaltning

Denne rapporten er Del 1: Kartlegging og analyse med gevinstpotensial og forbedringstiltak.

Del 1 og del 2 ble gjennomført fra medio oktober til slutten av november 2023, mens del 3 skal gjennomføres fra desember 2023 til mars 2024.

Oslo, 30. november 2023

PriceWaterhouseCoopers AS



Roger Mortensen  
Partner  
roger.mortensen@pwc.com  
T: +47 952 60 699

# Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Innholdsfortegnelse .....	3
Sammendrag.....	5
1. Introduksjon .....	12
1.1 Innledning og bakgrunn.....	5
1.2 Formålet med del 1 .....	13
1.3 Organisering av prosjektet .....	13
1.4 Avgrensning .....	14
2. Metode .....	15
2.1 Dokumentstudier .....	15
2.2 Workshoper .....	15
2.3 Intervjuer .....	15
2.4 Arbeidsmøter.....	16
3. Kort om relevant teoretisk rammeverk og terminologi .....	17
3.1 Definisjon av EBA-modell.....	17
3.2 Nivå og hovedoppgaver i eiendomsforvaltning .....	17
3.3 Roller i eiendomsforvaltning.....	18
3.4 Prinsipielle overordnede organisatoriske valg i EBA-modell .....	18
3.5 Kostnader for EBA .....	19
3.6 Bærekraftig ombygging og levedyktighet.....	20
4. Overordnet om EBA-forvaltning i forsvarssektoren .....	23
4.1 Overordnede rammebetingelser og forutsetninger .....	23
4.2 Aktørene .....	25
4.3 Dagens forvaltningsmodell.....	27
4.4 Nøkkeltall for EBA-forvaltning i forsvarssektoren.....	27
4.5 Bygningsmassens alder og tilstand .....	31
4.6 Økonomiske rammer .....	34
5. Operasjonalisering av EBA-modellen .....	40
5.1 Historisk utvikling av EBA-modellene i forsvarssektoren .....	40
5.2 Styring, kontroll og mål.....	43
5.3 Retningslinjer og instruksjoner .....	45
5.4 Planer og planverk .....	45
5.5 Økonomimodellen .....	49
5.6 Prosjektmodell for investeringer i forsvarssektoren .....	50
5.7 Forsvarsbyggs forvalterrolle og husleiemodell.....	52

6.	Observasjoner og vurderinger .....	55
6.1	Rammebetingelser og muliggjørere .....	57
6.2	Behov for EBA i forsvarsstrukturplanlegging .....	63
6.3	Planlegging av EBA .....	67
6.4	Implementering av EBA .....	76
6.5	Evaluering og forbedring .....	83
6.6	Rådgivning .....	89
6.7	Oppsummering av observasjoner og vurderinger .....	91
7.	Forbedringstiltak og gevinster .....	94
7.1	Introduksjon .....	94
7.2	Kunnskap om gevinstpotensial i forsvarssektoren .....	95
7.3	Mulige tiltak og potensielle kvalitets- og effektiviseringsgevinster .....	98
7.4	Vurdering av gevinster .....	104
7.5	Oppsummering av gevinster .....	118
8.	Referanser .....	119

## Sammendrag

PwC og Multiconsult har fra medio oktober til slutten av november 2023 gjennomført de to første delene av en områdegjennomgang av forvaltningen av eiendom, bygg og anlegg (EBA) i forsvarssektoren på oppdrag fra Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet. Områdegjennomgangens primære formål er å identifisere tiltak for bedre ressursbruk og en mer effektiv fremtidig helhetlig forvaltning av forsvarsektorens eiendomsmasse. Med forvaltning menes i denne sammenhengen all ressursbruk knyttet til EBA i forsvarssektoren som bidrar til funksjonell EBA. Områdegjennomgangen er strukturert i tre hoveddeler:

1. Del 1: Kartlegging og analyse med gevinstpotensial og forbedringstiltak
2. Del 2: Strategisk rammeverk for EBA-forvaltningen
3. Del 3: Ny modell for EBA-forvaltning

Denne rapporten presenterer arbeidet knyttet til del 1 av områdegjennomgangen. Formålet med denne delen har vært å kartlegge og analysere dagens EBA-modell med vurdering av gevinstpotensial og forbedringstiltak. Arbeidet med kartleggingen og analysen av dagens EBA-modellen har fulgt en prosess med fire hoveddeler:

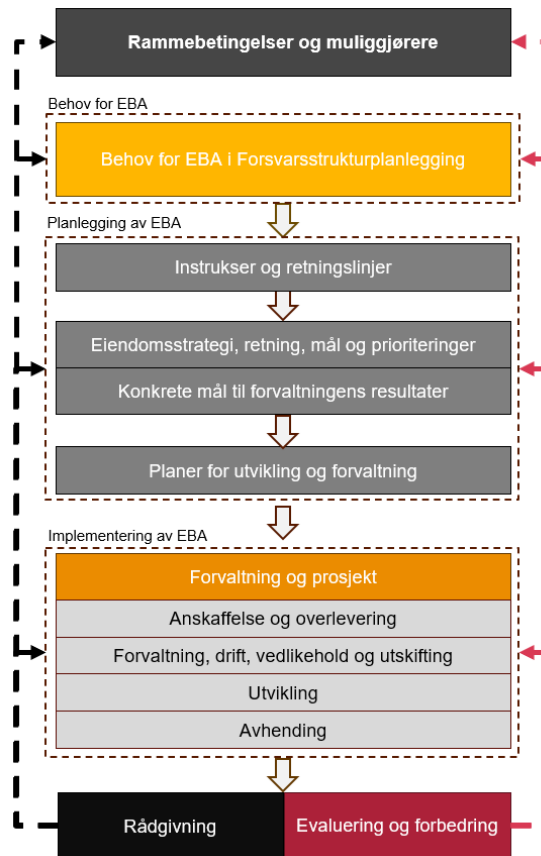
1. Beskrive det teoretiske rammeverket og terminologi
2. Beskrive dagens EBA-forvaltningen i forsvarssektoren og operasjonalisering av EBA-modellen
3. Beskrive observasjoner og vurderinger av EBA-modellens fordeler og ulemper, inkludert dagens insentivordninger og evaluering og forbedring (benchmarking og benchlearning)
4. Identifisere, vurdere og anbefale forbedringstiltak og gevinster

Funn og anbefalinger i denne rapporten bygger på en bred dokumentgjennomgang og workshoper, intervjuer og arbeidsmøter med sentrale aktører i og utenfor forsvarssektoren. Prosjektgruppen i PwC/Multiconsult har hatt tett dialog med ulike aktører på tvers av sektoren som velvillig har delt av sin kunnskap.

### Teoretiske rammeverk

Eiendomsforvaltning og «Facility Management» er et fagområde med omfattende forskningsbasert bakgrunn, flere spesialiserte studieretninger og et område med flere internasjonale standarder for beste praksis. En EBA-modell defineres i denne rapportens kontekst som: *Organisering av de systematiske og koordinerte aktivitetene og praksiser der virksomheten forvalter sine eiendeler og systemer med ytelse, risiko og utgifter over eiendelens livssykluser for å oppnå virksomhetens strategiske plan.* EBA-modell benyttes i rapporten som de overordnede prinsippene for forvaltningsmodell, samt operasjonaliseringen av denne i form av blant annet samhandlingsform som husleiemodellens utforming, prosesser og rutiner for planlegging, roller, ansvar og myndighet og finansiering.

For å skape en formålstjenlig struktur på vurderingene av dagens EBA-modell, operasjonaliseringen av modellen og forvaltningen av EBA i forsvarssektoren i dag, har vi etablert en forenklet versjon av en struktur for et forvaltningssystem («Asset management system structure»). Strukturen vi har etablert baserer seg på ISO 55002:2018, BSI PAS 55:2008 og ISO 41014:2020, og er tilpasset formålet med områdegjennomgangen. Strukturen er illustrert under og danner grunnlaget for inndeling av rapportens observasjoner, vurderinger, tiltak og gevinster.



*Forvaltningssystemstruktur for EBA forvaltning*

### EBA-forvaltningen i forsvarssektoren i dag

Eiendom, bygg og anlegg (EBA) i forsvarssektoren er en av fire innsatsfaktorer for Forsvaret i lag med personell, materiell og IKT som skal understøtte den besluttede forsvars- og sikkerhetspolitikken og bidra til å løse Forsvarets ni oppgaver.

Hovedlinjene i modellen for forvaltningen av EBA i forsvarssektoren ble lagt i forbindelse med etableringen av Forsvarsbygg i 2002. Eiendomsforvaltningen, herunder også drifts- og vedlikeholdsoppgaver, ble samlet som en selvstendig etat under Forsvarsdepartementet hvor det ble lagt til grunn at EBA-forvaltningen skulle etableres som selvstendig, forretningsmessig virksomhet. I forsvarssektoren er rollene eier, bruker og forvalter i dag fordelt på de forskjellige aktørene i forsvarssektoren:

- Forsvarsdepartementet er eier av sektorens eiendom, bygg og anlegg og har det overordnede, langsiktige ansvaret for eiendomsporteføljen
- Rollen som bruker av EBA i forsvarssektoren benyttes om forsvarssektorens etater, samt Forsvarsdepartementet i brukerrollen, som disponerer EBA for å drive sin virksomhet
- Rollen som forvalter av sektorens EBA er delegert til Forsvarsbygg gjennom instruks og retningslinjer for tjenestefeltet EBA

Rollefordelingen, sammen med system for horisontal samhandel, er sentralt i forvaltningsmodellen for EBA i forsvarssektoren.

Forsvarssektoren forvalter eiendommer, bygg og anlegg for store verdier. Av hele porteføljen forvaltes alt grunneiendomsareal, 98% av bygningsarealet og alle anleggene av Forsvarsbygg, og det resterende av andre etater under Forsvarsdepartementet (med varierende grad av forvaltning av Forsvarsbygg). I 2022 forvaltet Forsvarsbygg:

- Om lag 1,6 millioner dekar eiendom i form av naturområder, skyte- og øvingsfelt, flyplasser og leirer.
- Om lag 1,1 millioner dekar er leide eiendommer inkl. servitutter og klausulert grunn.
- I overkant av 4.16 millioner kvadratmeter bygg, hvorav 3.82 millioner kvm. er eid, 170 000 kvm. er innleid og 110 000 kvm. er planlagt avhendet. Bygningsmassen er inndelt i 9 kategorier, hvor lager- og vedlikeholdsanlegg utgjør størst andel kvadratmeter, etterfulgt av forlegninger og messer, strids og forsvarsanlegg, og administrasjons- og stabsanlegg
- Om lag 12 900 bygg og anlegg, inkludert kaianlegg, veier og plasser, drivstoffanlegg med mer.

### Observasjoner og vurderinger av EBA-modellen

Hovedlinjene i modellen for forvaltningen av EBA i forsvarssektoren ble lagt i forbindelse med etableringen av Forsvarsbygg i 2002. Eiendomsforvaltningen, herunder også drifts- og vedlikeholdsoppgaver, ble samlet som en selvstendig etat under Forsvarsdepartementet hvor det ble lagt til grunn at EBA-forvaltningen skulle etableres som selvstendig, forretningsmessig virksomhet.

Kartleggingen i denne rapporten, som er basert på dokumentstudier, tilgjengelig datamateriale, workshoper, intervjuer og arbeidsmøter, viser at det er flere positive forhold ved EBA-modellen i forsvarssektoren i dag. Vi vil særskilt trekke frem følgende observasjoner:

- EBA-forvaltningen i forsvarssektoren etterlever i stor grad nasjonale lov og forskrifter som pålegger krav til bygningsmassen og ytelse
- Prosessene for utarbeidelse av langtidsplanen for forsvarssektoren i kommende periode (2024-2027) og fagmilitært råd i forbindelse med langtidsplanen, er i større grad samkjørte enn tidligere, som gir et bedre rammevilkår for Forsvarsbygg å gi EBA-faglige råd inn i prosessene
- Registrering av teknisk tilstand følger av godt utarbeidede prosesser og rutiner og benyttes aktivt i forvaltningen av EBA
- Prosjektmodellen i forsvarssektoren (PRINSIX) legger opp til tidligfaseutredninger i henhold til praksis etablert i statens prosjektmodell og Concept-programmet.

Samtidig er det flere grunnleggende utfordringer ved EBA-modellen i forsvarssektoren som vi mener det er viktig å finne en bedre løsninger på. Flere av de observerte hovedutfordringene i kartleggingen viser at EBA-modellen bryter med de bærende prinsippene som ligger til grunn for modellen:

- Husleien dekker ikke kostnadene til verdibevaring av EBA og vedlikeholdsetterslepet har økt betydelig over tid
- Kostnadene ved EBA-forvaltningen er ikke tilstrekkelig synliggjort og det er ulik forståelse av kostnadselementene i modellen og hva som egentlig er kostnadsdekkende husleie
- Rollefordelingen mellom aktørene eier, bruker og forvalter i forvaltningen av EBA er uklar. Aktørene har til dels ulik oppfatning av egen og andres roller, ansvar og myndighet, som både kan skyldes beskrivelser i retningslinjer og instruksjoner, samt operasjonaliseringen og gjennomføringen av EBA-forvaltningen i praksis

For at forsvarssektoren skal oppfylle sitt samfunns mål er EBA en avgjørende innsatsfaktor. I vår kartlegging observerer vi imidlertid en relativt bred og vedvarende neglisjering av EBA i utviklingen av forsvarssektoren. EBA har ikke blitt tilstrekkelig hensyntatt i forsvarssektorens overordnede planer i fred, krise og krig, og EBA som innsatsfaktor har blitt vektlagt for lite med tanke på investeringsbehov og konsekvenser i behovsplanleggingen i forsvarssektoren. Etter vår vurdering bør Forsvarsbygg være mer systematisk involvert i planarbeidet med Forvaret og det bør være tydeligere hvilke konsekvenser investeringsbeslutninger har for EBA. I tillegg fordrer innretning av EBA til brukernes behov mer EBA-kompetanse og forståelsen av EBA som innsatsfaktor hos brukere og eier enn i dag.

Når det gjelder planlegging av EBA, observerer vi manglende forutsigbarhet og langsiktige rammer. Kombinert med manglende forståelse av roller, ansvar og myndighet gjør dette det svært utfordrende å bedrive langsiktig og effektiv EBA-forvaltning i forsvarssektoren. Det er også uklart om Forsvarsbygg har tilstrekkelig organisatorisk, styringsmessig og økonomisk handlingsrom til å drive verdibevarende forvaltning av EBA i forsvarssektoren, og forsvarssektoren mangler et rammeverk for å følge opp mål, måleparametere og ambisjoner for EBA særskilt i forhold til de individuelle objektenes funksjonelle egnethet til kritiske operative funksjoner. I den sammenheng observerer vi at EBA-forvaltningen skal sikre til dels motstridene behov som bevaring av kulturhistorisk verdi og økt forsvarsevne. Etter vår vurdering bør forvaltningssystemet for EBA i større grad ivareta helhetlig porteføljestyling og utvikling av en diversifisert EBA-portefølje med tydelige rammer, roller og ansvarsfordeling. Porteføljestyling tolkes i denne sammenheng overordnet og bredt og ikke porteføljestyling i snever forstand, og omfatter derfor hele EBA-forvaltningen fra rammebetingelser, til behov, til planlegging til implementering og evaluering og forbedring. Det bør også utarbeides en eiendomsstrategi og langsiktige EBA-planer som er omforente mellom eier, bruker og forvalter, hvor mål og måleparameter er samstemte og setter søkelys på operasjonell egnethet i eiendomsmassen. Planverket for EBA bør også i større grad samordnes for å ivareta rasjonell prosjektplanlegging i eksisterende EBA mellom tiltak på kort og lang sikt.

Livsløpet til EBA spenner seg fra anskaffelse til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling til avhending. Vi observerer at det er flere utfordringer som fører til treghet og utfordringer i beslutningskjeden og lavere treffsikkerhet på kostnadsestimater og tidsrammer. Etter vår vurdering bør eierstyringen i prosjekter styrkes med både kapasitet og kompetanse. I tillegg bør tidligfaseutredninger av utviklingsprosjekter spisses mot ulike typer prosjekter med ulikt omfang og kompleksitet. Utfordringene tyder også på at det kreves sterkere involvering av brukere og eiendomsforvaltning underveis i prosjektfasene og en styrking av prosjekteierfunksjonen i gjennomføringen av utviklingsprosjekter. Søkelys på utnyttelsesgraden til eksisterende EBA er fraværende og fører til manglende innsikt i muligheter for å øke utnyttelsen. Vi anbefaler at bruker og forvalter etablerer rutiner og systemer som i større grad fanger opp dette.

En sentral del av virksomhetsstyringen i offentlig sektor, er etableringen av arbeidsprosesser og rutiner som sikrer at evnen til kontinuerlig lærling finner sted gjennom evaluering og forbedring av ens egen virksomhet. Innenfor benchmarking observerer vi at der er gjort lite de siste 10 årene, og tidligere rapporter på området har i liten grad tilsvarende forutsetninger og samme nøkkeltall, spesielt innen forvaltning og drift. Dagens økonomimodell legger i liten grad til rette for postering etter norske eller internasjonale standarder for inndeling av eiendomskostnader og det konteres heller ikke på leir eller bygg-nivå. Bruker, eier og forvalter har også ulike økonomisystemer og som også gjør datafangst utfordrende på sektornivå for å få det totale bildet av EBA forvaltningsressurser hos alle aktørene i sektoren. Dette fører til at det er svært ressurskrevende å gjennomføre benchmarking på disse kostnadene og det er lite kontinuitet over tid. Dette fører igjen til at det i dag ikke er tilstrekkelig benchmarking og tilhørende benchlearning i EBA-forvaltningen i forsvarssektoren. I tillegg er det en svak læringsløype innenfor både investeringer og forvaltning av eksisterende EBA på tvers i sektoren. Etter vår vurdering bør sektoren etablere mer samordnede systemer innenfor økonomi, eiendomsregister og bruksmønster for analyse og framtidig digitalisering, og gjenoppta tidligere arbeider med benchlearning i egen virksomhet og benchmarking mot lignende forvaltningsvirksomheter i Norge og nordiske søsterorganisasjoner. I den sammenheng bør det også innføres tydelige og forpliktende læringsløyper innenfor både investeringer og forvaltning av EBA.

Forsvarsbygg har en viktig rolle som profesjonell og helhetlig EBA-faglig rådgiver overfor eier og brukere av EBA i forsvarssektoren. Vi observerer at denne rådgiverfunksjonen ikke fungerer optimalt i dag i hverken behovskartleggingen, investeringsprosjekter og løpende forvaltning av EBA. Etter vår vurdering bør Forsvarsbyggs rolle som profesjonell og helhetlig faglig EBA-rådgiver overfor eier eller



brukere styrkes. Det er behov for mer etablerte prosesser slik at rådgivningen kommer med riktig kvalitet til riktig tid for å bistå eier.

Samlet sett er vår vurdering at alle de nevnte utfordringene har i mindre og større grad bidratt å hemme samhandlingen mellom eier, bruker og forvalter i forsvarssektoren og bidratt til mangelfull operasjonalisering og gjennomføring av EBA-modellen. Etter vår vurdering er det nødvendig å vurdere om det er behov for omfattende endringer i EBA-modellen som sikrer en beredskapsklar, enkel og bærekraftig forvaltningsmodell, i en sektor hvor det er økt fokus på etatenes bidrag til helhetlig måloppnåelse og fungerende samhandling på tvers i sektoren. Modellen må legge grunnlaget for en vellykket operasjonalisering av modellen hvor EBA blir ivaretatt som en viktig innsatsfaktor i forsvarssektorens langsiktige planer og målsettinger. Dette oppfatter vi er en sentral del av del 3 i områdegjennomgangen.

### **Forbedringstiltak og gevinster**

Gevinster oppstår som følge av at det skjer en endring eller et tiltak. Vår tilnærming til gevinster tar utgangspunkt i statens veiledere som omfatter gevinster. I henholdt til DFØs veileder for gevinstrealisering fra 2014 deles gevinstene inn i tre hovedtyper: Effektiviseringsgevinster for forsvarssektoren (gevinster som måles i kroner), kvalitetsgevinster for forsvarssektoren (kan ikke måles i kroner og omtales kvalitativt) og gevinster for andre deler av offentlig sektor og privat sektor. I denne rapporten har vi primært fokusert på effektiviserings- og kvalitetsgevinster for forsvarssektoren.

På bakgrunn av de observerte utfordringene ved EBA-modellen som er beskrevet i rapporten, har vi identifisert flere mulige tiltak til forbedringer og gjort foreløpige vurderinger av potensielle kvalitets- og effektiviseringsgevinster som følge av tiltakene. Ut ifra de identifiserte forbedringstiltakene og vurdering av gevinstpotensialet, har vi identifisert tre gevinstområder hvor vi forventer at kvalitets- og effektiviseringsgevinstpotensialet er størst:

1. Fungerende prinsipper i forvaltningsmodellen
2. Bedre helhetlig porteføljestyling av EBA
3. Bedre samhandling på tvers i sektoren

Samlet sett viser analysene av forbedringstiltakene og gevinstpotensialet, at det er flere kvalitetsgevinster knyttet til å forbedre sentrale områder ved dagens EBA-modell. Gevinstene omfatter økt verdibevaring av EBA-porteføljen, økt synliggjøring av EBA som innsatsfaktor, mer treffsikre investeringer i EBA og ressursbruk, samt bedre samhandling og kommunikasjon mellom aktørene i modellen og økt kompetanse. Felles for disse gevinstene er at de er vurdert å ha et høyt gevinstpotensial. Enkelte av kvalitetsgevinstene kan potensielt estimeres i kroner, men til det har datagrunnlaget ikke vært tilstrekkelig og det har vært for kort tid til å foreta estimeringer av gevinstene.

De estimerte effektiviseringsgevinstene viser et potensial mellom 165 og 280 millioner kroner per år. I løpet av en fireårs langtidsplanperiode, utgjør dette mellom 0,65 og 1,1 milliarder kroner. Effektivitetsgevinstene krever en gjennomgang av EBA-modellen i forsvarssektoren, noe som inngår i fase 3 av områdegjennomgangen. Den største effektivitetsgevinsten er knyttet til reduksjon av vedlikeholdsetterslep som følge av utfasing av bygg hvor et større etterslep følger med. Dette er bygg som har en tilstandsgrad mellom 2 og 3, som antas å ikke være tilpasningsdyktig eller egnethet for ny bruk. Disse byggene er i våre beregninger antatt å ha lavt potensial for videreutvikling, og dermed en kort gjenværende funksjonell brukstid. Byggene i denne kategorien har et vedlikeholdsetterslep som per 2023 utgjør mellom 900 og 1 800 millioner kroner. I takt med utfasingen av disse byggene, vil løpende vedlikeholdskostnader reduseres.

For å realisere kvalitets- og effektiviseringsgevinstene kreves det både mindre og større investeringer i forsvarssektoren. Investeringsbehovet fremkommer delvis gjennom beskrivelsene av

forbedringstiltakene som fører til at gevinstene oppstår. I del 3 av områdegjennomgangen vil omfanget på endringsbehovet fra dagens situasjon fremkomme tydeligere når alternative modeller for ny EBA-modell vil beskrives og analysere.

*Nærmere om gevinstene i gevinstområdet «Fungerende prinsipper i forvaltningsmodellen»*

I gevinstområdet er det identifisert følgende gevinster med overordnet vurdering av gevinstpotensialet:

Tiltak	Gevinst	Type gevinst	Gevinstpotensialet
Innføre en kostnadsdekkende EBA-modell i sektoren	Økt verdibevaring av EBA-porteføljen	Kvalitetsgevinst	Høy
Innføre en kostnadsdekkende EBA-modell i sektoren	Økt tillit mellom bruker, eier og forvalter	Kvalitetsgevinst	Middels
Mer overordnet og målstyrt etatsstyring fra FD	Bedre dialog mellom bruker og forvalter	Kvalitetsgevinst	Middels
Mer overordnet og målstyrt etatsstyring fra FD	Økt tillit mellom eier og bruker/forvalter	Kvalitetsgevinst	Middels
Økt ansvarliggjøring for investeringsporteføljen på etatsnivå	Økt synliggjøring av EBA som innsatsfaktor	Kvalitetsgevinst	Høy
Økt ansvarliggjøring for investeringsporteføljen på etatsnivå	Mer treffsikre investeringer i EBA	Kvalitetsgevinst	Høy

*Nærmere om gevinstene i gevinstområdet «Bedre porteføljestyring av EBA»*

I gevinstområdet er det identifisert følgende gevinster med overordnet vurdering av gevinstpotensialet:

Tiltak	Gevinst	Type gevinst	Gevinstpotensialet
FD og FB i samarbeid etablerer en eiendomsstrategi	Bedret forutsetning for fremtidig ressursallokering og dimensjonering av støtteressurser til EBA	Kvalitetsgevinst	Høy
Benytte digitalisering, data og analyse til økt læring og forståelse	Økt kompetanse (læring)	Kvalitetsgevinst	Høy
Benytte digitalisering, data og analyse til økt læring og forståelse	Lavere vedlikeholds- og utskiftingskostnader	Effektivitetsgevinst	20-30 MNOK per år 170-275 MNOK over åtte år
Egenskapsanalyse av EBA-porteføljen	Utfasing av EBA som ikke er tilpasningsdyktig	Effektivitetsgevinst	900-1800 MNOK <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Effektiviseringsgevinsten er et anslag som ikke er tidsavgrenset.

Standardisering av bygg	Reduserte tidligfasekostnader	Effektivitetsgevinst	60-90 MNOK per år 480-750 MNOK over åtte år
Standardisering av bygg	Reduksjon i byggekostnader	Effektivitetsgevinst	60-110 MNOK per år. 480-876 MNOK over åtte år

*Nærmere om gevinstene i gevinstområdet «Bedre samhandling på tvers i sektoren»*

I gevinstområdet er det identifisert følgende gevinster med overordnet vurdering av gevinstpotensialet:

Tiltak	Gevinst	Type gevinst	Gevinstpotensialet
Videreutvikle felles plattform innen EBA-forvaltning for deling av informasjon	Mer effektive prosesser i EBA-forvaltningen	Kvalitetsgevinst	Middels
Videreutvikle felles plattform innen EBA-forvaltning for deling av informasjon	Bedre kommunikasjon mellom eier, brukere og forvalter	Kvalitetsgevinst	Middels
Tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet i ulike prosesser i EBA-modellen	Mer effektive prosesser som følge av redusert usikkerhet	Kvalitetsgevinst	Høy
Tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet i ulike prosesser i EBA-modellen	Bedre samhandling mellom eier, brukere og forvalter	Kvalitetsgevinst	Middels
Økt samarbeid mellom bruker og forvalter i etableringen av langsiktige EBA-planer	Mer funksjonell EBA tilpasset bruker	Effektivitetsgevinst	24-48 MNOK per år 190-390 MNOK over åtte år
Økt samarbeid mellom bruker og forvalter i etableringen av langsiktige EBA-planer	Mer treffsikker ressursbruk	Kvalitetsgevinst	Høy

Det er viktig å presisere at vurderingen av gevinstpotensialet er basert på overordnede analyser og at det ikke har vært tilstrekkelig tid til å gjøre mer detaljerte gevinstvurderinger og -beregninger. Det er derfor beheftet betydelig usikkerhet ved verdsettingen av gevinstene. I områdegjennomgangen inngår tiltak til forbedringer i EBA-forvaltningen primært i del 3 hvor det skal utarbeides alternative modeller for EBA-forvaltningen. Det innebærer at identifisering og verdsetting av gevinster vil inngå som en del av vurderingen av de alternative modellene for ny EBA-modell i del 3. I del 3 vil verdsettingen av gevinster som følge av tiltakene som inngår i alternative modeller for EBA-forvaltningen, bli vesentlig mer omfattende og grundig gjennomført enn det som er tilfelle i denne rapporten. Vi tar derfor forbehold om at omfanget på gevinstene presentert i denne rapporten kan være forskjellig fra omfanget på gevinstene som vil inngå i del 3.

# 1. Introduksjon

## 1.1 Innledning og bakgrunn

Forsvarssektorens overordnede samfunns mål er å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, våre demokratiske verdier og styresett og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press. Forsvarsbyggs rolle og ansvar er å sikre bærekraftige og kostnadseffektive leveranser som understøtter forsvarssektorens behov. Det vil si at Forsvarsbygg skal understøtte Forsvarets operative evne og beredskap i tråd med de krav som til enhver tid stilles gjennom sektorens instruksjoner og retningslinjer innenfor beredskapsområdet.

Den nye sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjonen stiller varige sterkere krav til evnen til avskrekking og forsvar, samtidig som svensk og finsk NATO-medlemskap åpner for nye arenaer for samarbeid. Forsvarsdepartementet, Forsvarsbygg og de andre etatene under Forsvarsdepartementet arbeider sammen i prioritering av ressurser for å gjøre porteføljen av eiendom, bygg og anlegg (EBA) beredskapsklar i tråd med de krav som er stilt.

Formålet med områdegjennomgangen er å identifisere tiltak for en mer effektiv fremtidig helhetlig forvaltning av forsvarssektorens eiendomsmasse. Med forvaltning menes i denne sammenhengen all ressursbruk knyttet til eiendom, bygg og anlegg (EBA) i forsvarssektoren som bidrar til funksjonell EBA. Områdegjennomgangen skal identifisere målrettede tiltak og prioriterte gevinstområder for å finne inndekning til omprioritering og/eller nysatsinger på området (del 1) samt utarbeide et beslutningsgrunnlag for et overordnet strategisk valg av retning for forvaltning av eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren (del 2). Videre skal det anbefales en ny eller forbedret modell for forvaltning av EBA i sektoren (del 3). Områdegjennomgangen skal gi kunnskapsgrunnlag for hvordan en slik ny eller forbedret (kostnads- og formåleffektiv) modell for forvaltning av EBA i sektoren kan innrettes, og legge til rette for at styring og oppfølging kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte. Områdegjennomgangen har i seg selv ikke som hensikt å legge ned lokasjoner eller endre eksisterende basestruktur.



Figur 1.1 Sammenhengen mellom de ulike delene i områdegjennomgangen

Dagens modell for forvaltning av EBA har blitt endret flere ganger siden Forsvarsbygg ble etablert i 2002, i takt med at rammebetingelsene har endret seg. I tillegg til at forsvarssektorens interne behov har vært under utvikling, har blant annet ny teknologi, økt fokus på klimasårbarhet og bærekraft, og større muligheter innen data og analyse for EBA vært en driver for endringer. Samtidig har kostnader for utvikling og forvaltning av EBA hatt en betydelig høyere utvikling enn konsumprisindeksen, som i stor grad også påvirker rammebetingelsene.

## 1.2 Formålet med del 1

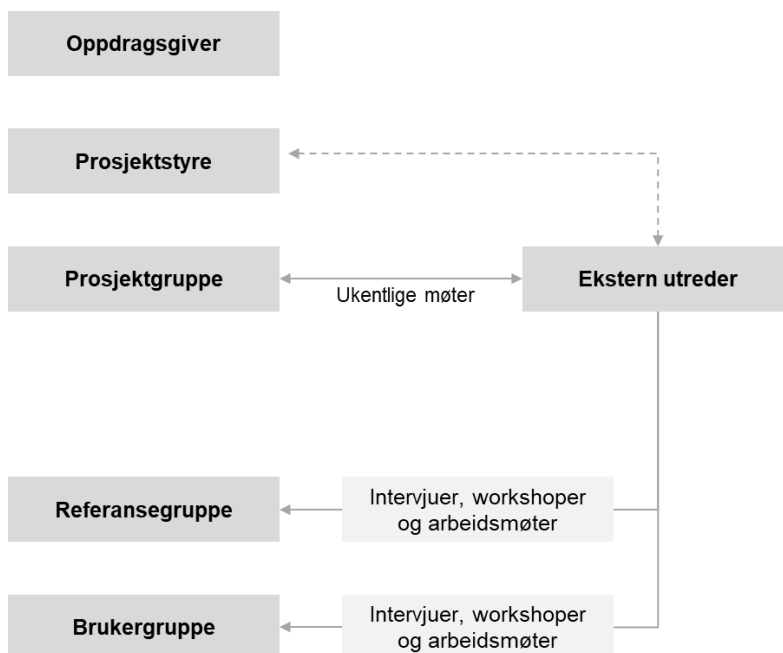
Formålet med del 1 av områdegjennomgangen er å kort oppsummere relevant informasjon om nåsituasjonen for EBA-forvaltning i forsvarssektoren, identifisere utfordringer og identifisere områder for gevinstpotensial. Samtidig skal det utarbeides en konkret tiltaksliste med identifiserte og prioriterte gevinstrealiseringstiltak på kort og lang sikt. I styringsdokumentet for områdegjennomgangen er det spesifisert følgende leveranser:

- En nåsituasjonsbeskrivelse
- En beskrivelse av kunnskap om gevinst- og innsparingspotensial
- En benchmarking av kostnadsnivået på drift og investeringer mot lignende virksomheter
- En vurdering av dagens insentivordning
- Vurdering av den eksisterende modellens fordeler og ulemper
- Prioritert anbefaling over områder hvor det forventes at lærings-, gevinst- og innsparingspotensial er størst og som bør prioriteres for nærmere utredning
- Foreløpig analyse og vurdering av innsparings- og gevinstpotensial
- Prioriterte gevinstrealiseringstiltak

Disse leveransene har blitt hensyntatt i rapportens struktur, og blir besvart ulike steder i rapporten.

## 1.3 Organisering av prosjektet

Oppdragsgiver har utarbeidet et styringsdokument for prosjektet som inneholder nærmere beskrivelse av målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal styres og gjennomføres, samt forventninger til leveransene, forventede gevinster ved eventuelle tiltak og plan for oppfølging. Prosjektet er organisert i tråd med vanlig praksis for områdegjennomganger med styringsgruppe og prosjektgruppe og med ekstern bistand for gjennomføring av utredningen. I tillegg er det etablert en referansegruppe med representanter fra Forsvarsbygg og en brukerguppe bestående av representanter fra de ulike brukerne av sektorens EBA. Figur 1.2 viser en illustrasjon av involvering og samarbeid i områdegjennomgangen.



Figur 1.2 Illustrasjon av involvering og samarbeid i områdegjennomgangen

## 1.4 Avgrensning

Områdegjennomgangens rammer med gjennomføring av del 1 og del 2 fra medio oktober til slutten av november 2023 legger føringer for omfang som kan dekkes i disse rapportene. Det er de siste årene gjennomført flere utredninger, revisjoner og interne prosesser som i stort omfang dekker EBA i forsvarssektoren. Områdegjennomgangen vil i stor grad benytte tidligere utredninger, rapporter og lignende i sammenheng med workshoper, intervjuer og arbeidsmøter for å oppsummere, strukturere og berike funn fra tidligere arbeider. Det legges i mindre grad vekt på detaljert objektiv verifisering av samtlige funn fra tidligere utredninger ettersom funn fra Forsvarets forskningsinstitutt, Riksrevisjonen, internrevisjoner, interne prosesser med mer i stor grad er samsvarende og vurderes som godt kvalitetssikret.

Formålet med områdegjennomgangen er å se på forhold som er eller kan bli påvirket av dagens EBA-modell med tilhørende operasjonalisering. Det vil derfor rettes søkelys på funn som er relevant i denne konteksten. Dette vil som konsekvens føre til mindre detaljert gjennomgang av alle prosesser, rutiner, prosedyrer i forvaltningen, og større fokus på overordnede forhold som rammebetingelser, helhetlig styring, og de utfordringer hvor årsak kan ha sammenheng med organisering og valgt samhandlingsform.

Oppdragsgiver har valgt å ikke gjennomføre anskaffelsen av områdegjennomgangen som en gradert anskaffelse. EBA i forsvarssektoren har ulik gradering og de eiendommer, bygg og anlegg som er gradert Hemmelig, samt forhold relatert til disse er ikke en del av denne utredningen. Tilgjengelig data har vært gradert opp til Begrenset jamfør Sikkerhetsloven § 5-3, men data som gjengis i rapporten overstiger ikke unntatt offentlighet jamfør Offentlegslova §21. Endelig gradering og distribusjon av rapport besluttes av oppdragsgiver. Oppdragsgiver er selv ansvarlig for å avgjøre om foreslåtte tiltak og anbefalinger også er relevant for portefølje og prosesser som ikke har vært inkludert i områdegjennomgangen.

I regi av Forsvarsdepartementet foregår det parallelt en styringsreform for sektoren. Her inngår prosjektet «Forsvarssektoren 2024» (F24) som legger opp til endringer innen flere områder i forsvarssektoren neste år. I tillegg pågår det et omfattende moderniserings- og effektiviseringsarbeid (M&E) i forsvarssektoren. Disse pågående prosjektene vil kunne legge føringer som påvirker forvaltningen av EBA i sektoren. Områdegjennomgangen omfatter emner som har grensesnitt til disse prosjektene, men ettersom del 1 og 2 leveres før disse prosjektene er ferdigstilt vil konsekvensen være at noen foreslåtte tiltak i områdegjennomgangen allerede blir vedtatt eller ikke lenger er aktuelle.

## 2. Metode

For å sikre en bred forankring og et godt grunnlag å kartlegge og analyse dagens EBA-forvaltning (del 1) og utarbeide et strategisk rammeverk for EBA-forvaltningen (del 2) har vi benyttet flere ulike metoder for innsamling av informasjon. Det er gjennomført dokumentstudier og workshoper, intervjuer og arbeidsmøter med sentrale personer i forsvarssektoren. I det følgende beskrives de ulike metodene nærmere. For å innhente relevant informasjon og data, samt utarbeide rapporten, benyttes den stegvise prosessen illustrert i Figur 2.1.



Figur 2.1 Stegvis prosess bak utarbeidelsen av rapport del 1 og del 2

### 2.1 Dokumentstudier

Tidligere rapporter, utredninger, studier og andre utarbeidede dokumenter som omfatter EBA i forsvarssektoren, har vært viktige informasjonskilder i områdegjennomgangen. Vi har gjennomgått og analysert et stort omfang av offentlig tilgjengelige dokumenter og informasjon som er sikkerhetsgradert BEGRENSET. Dokumentene har vært viktig for å danne et godt bilde av omfanget av EBA, overordnede rammebetingelse, historisk utvikling for og opprinnelig formål med EBA i forsvarssektoren. Videre har det gitt innsikt i dagens EBA-modell og dens insentivordninger og nøkkeltall, samt rammeverk for eiendomsutvikling og fagspesifikke emner og dokumenterte utfordringer og fordeler ved dagens EBA-modell. Fullstendig dokumentliste er beskrevet i referanselisten.

### 2.2 Workshoper

Workshoper har vært et sentralt virkemiddel for forankring i forsvarssektoren og viktig informasjonskilde i områdegjennomgangen. Gjennom workshoper har vi etablert dialog med sentrale aktører i sektoren og økt grad av felles forståelse for EBA-modellens rolle og funksjon fra ulike perspektiver. I tillegg har workshopene bidratt til forankring av en felles forståelse av nåsituasjonen for områdene helhetlig styring, finansiering og operasjonalisering, samt roller, ansvar og myndighet.

I områdegjennomgangen har det vært gjennomført to workshoper med referansegruppen og brukergruppen, jmfør delkapittel 1.3. Totalt deltok det om lag 30 personer. Den første workshopen hadde til hensikt å etablere et godt bilde av nåsituasjonen og hvilke muligheter og utfordringer EBA-forvaltningen sektoren står ovenfor. Workshopen bidro vesentlig med innsikt til rapporten i del 1. Den andre workshopen hadde til hensikt å utvikle målsetninger basert på behov, samt å kartlegge mulighetsrommet. Resultatene fra workshopen var innspill til det strategiske rammeverket og mulighetsdimensjonene i områdegjennomgangen. Workshopen bidro vesentlig med innsikt til rapporten i del 2.

### 2.3 Intervjuer

Intervjuer har vært en supplerende, men viktig informasjonskilde i områdegjennomgangen. Intervjuene har gitt flere observasjoner om EBA-modellens formål og funksjon og synspunkter om opplevd funksjon og utfordringer med dagens EBA-forvaltning, samt nåværende og fremtidige behov.

Temaene i intervjuene omfattet de samme temaområdene som ble arbeidet med i workshoper, og fungerte som supplerende informasjon, i tillegg til å være en viktig kilde for oppklaring og verifisering

av funn i workshopene. Dette sikret at vurderingene i minst mulig grad ble basert på subjektive meninger, misforståelser, feiltolkninger og faktafeil.

Totalt har vi gjennomført 9 intervjuer med over 20 personer blant aktørene i forsvarssektoren, jamfør Tabell 2.1.

*Tabell 2.1 Oversikt over gjennomførte intervjuer i områdegjennomgangen*

<b>Virksomhet</b>	<b>Antall intervjuer</b>	<b>Antall personer</b>
Forsvarsdepartementet	3	4
Forsvarsbygg	1	3
Forsvaret	3	8
Forsvarets forskningsinstitutt	1	4
Forsvarsmateriell	1	3
<b>Totalt</b>	<b>9</b>	<b>22</b>

## 2.4 Arbeidsmøter

I tillegg til intervjuer og workshoper har det blitt avholdt ukentlige møter i prosjektgruppen. I tillegg har det blitt avholdt flere arbeidsmøter med referansegruppen, samt andre aktører og interessenter innenfor og utenfor forsvarssektoren for å dekke ulike områder av EBA-forvaltningen, herunder anskaffelser, investeringsprosess og EBA-planverk, økonomimodellen, forvaltningsmodellen, benchmarking, samt informasjon om pågående arbeid og prosesser i forsvarssektoren. Disse møtene har bidratt til å danne en helhetlig forståelse av nåsituasjonen og innsikt i fordeler og utfordringer ved forvaltningen av EBA i dag.



## 3. Kort om relevant teoretisk rammeverk og terminologi

Eiendomsforvaltning og «Facility Management» er et fagområde med omfattende forskningsbasert bakgrunn, flere spesialiserte studieretninger og et område med flere internasjonale standarder for beste praksis. I dette kapittelet gis en kort og forenklet introduksjon til begreper som vil benyttes gjennomgående i arbeidet med denne rapporten.

### 3.1 Definisjon av EBA-modell

En EBA-modell defineres i denne rapportens kontekst som:

*Organisering av de systematiske og koordinerte aktiviteter og praksiser der virksomheten forvalter sine eiendeler og systemer med ytelse, risiko og utgifter over eiendelenes livssykluser for å oppnå virksomhetens strategiske plan.<sup>2</sup>*

EBA-modell benyttes videre i rapporten som de overordnede prinsippene for forvaltningsmodell samt operasjonaliseringen av denne i form av blant annet samhandlingsform som husleiemodellens utforming, prosesser og rutiner for planlegging, roller, ansvar og myndighet, og finansiering.

Det er stor forskjell på formålet med å eie/bruke eiendom mellom private aktører og offentlige aktører. Hvor private aktører med store porteføljer ofte benytter eiendom som finansielle virkemidler vil formålet til offentlige aktører primært være å understøtte en kjernevirksomhet, som undervisning, helsetjenester, forsvar og lignende. Offentlige aktører har derfor gjerne et fokus på samfunn og brukereffekter, mens private gjerne har finansielt og økonomisk fokus som kjernevirksomhet. Videre i rapporten vil vi sette søkelys på offentlig forvaltning hvor primæroppgaven for EBA er å understøtte kjernevirksomheten.

### 3.2 Nivå og hovedoppgaver i eiendomsforvaltning

I eiendomsforvaltning deler man inn oppgaver og ansvar i tre nivåer; strategisk, taktisk og operativt.<sup>3</sup>

- *Strategisk nivå* der en virksomhet definerer sine mål, policyer og planer, og vurderer hvordan den kan oppnå sine målsettinger. Dette er normalt beslutningstaker på politisk og økonomisk nivå, og eier de mest langsiktige planene for porteføljen (10-15 år), inkludert langsiktige mål.
- *Taktisk nivå* der en virksomhet planlegger og leder bestemte prosesser og ressurser for levering av produkter og tjenester på operativt nivå. Ofte forvaltere med fag og/eller delansvar for økonomiske og tekniske avgjørelser for sitt ansvarsområde. Taktisk nivå har ofte ansvar for planer på mellomlang sikt (1-4 år), som prosjektporteføljer, tiltaks- og vedlikeholdsplaner med mer.
- *Operativt nivå* der aktiviteter utføres rutinemessig til støtte for virksomhetens funksjoner. Består ofte av driftsteknikere som har sitt daglige virke i bygg og anlegg, og er ansvarlige for dag til dag drift og tjenester på eiendommene.

Koordinert informasjon mellom disse nivåene er avgjørende for en helhetlig forvaltning, spesielt i de tilfeller hvor man har skilt nivåene til ulike organisasjoner, for eksempel igjennom outsourcing av ulik grad.

<sup>2</sup> BSI. (2008). *Asset Management - Specification for the optimized management of physical assets* (PAS 55-1:2008). The Institute of Asset Management.

<sup>3</sup> Norsk standard. (2018). *Fasilitetsstyring (FM). Ledelsessystemer. Krav og brukerveiledning* (NS-EN ISO 41011:2018). Standard Norge.

### 3.3 Roller i eiendomsforvaltning

For fagområdet eiendomsforvaltning benyttes tradisjonelt tre hovedroller innen eiendomsforvaltning; Eier, Bruker og Forvalter<sup>4</sup>. Dette er en forenkling som ikke skiller på ulike typer brukere, eller ulike nivåer av forvaltning/byggherrevirksomhet, men forståelsen for disse tre hovedrollene danner det faglige grunnlaget for diskusjon og vurdering av EBA-modeller. Rollen tar heller ikke med samfunnet og markedet. Sentralt for rollene er rolleforståelsen og de ulike krav til kompetanse som er nødvendig for å på best mulig måte utøve sin rolle i et EBA-modellperspektiv. Ulike EBA-modeller vil kunne kreve ulik kompetanse ved rollene.

**Eierrollen:** Eier har det overordnede langsiktige ansvaret for porteføljen. Eiers hovedmål er å definere og sikre hvilken verdiskaping porteføljen skal bidra til. Eieren tar beslutninger av politisk og økonomisk art på strategiske nivå, samt definerer rammebetingelsene de andre aktørene må forholde seg til. På det taktiske nivået har eier hovedansvaret for styringssystemer, analyser, oversikter og kontroll av EBA porteføljen, selv om den utøvende forvaltningen kan delegeres.

**Brukerrollen:** Bruker benytter porteføljen i forbindelse med utøving av sin kjernevirksomhet. Bruker ønsker å ha EBA tilpasset sitt behov (utforming, kapasitet ol.) og EBA-tjenester som i størst mulig grad støtter opp om egen virksomhet (drift, vedlikehold, renhold, kantine med mer), og dette gjerne også til lavest mulig kostnad. Bruker er ansvarlig for å kommunisere sine behov på en god og forutsigbar måte for å gi eier og forvalter best mulig forutsetning for å imøtekomme behovet. Bruker kan også ha en del EBA-tjenester i egen regi (eksempelvis renhold, kantinedrift, vakt og sikring med mer.) som er avhengig av tett kommunikasjon med forvalter.

**Forvalterrollen:** Forvalter skal ivareta eiers interesser og ansvar av EBA. Ansvar og myndighet delegert til forvalter kan variere fra noen få, til alle oppgaver innen FDVUS (forvaltning, drift, vedlikehold (herunder utskiftning), utvikling og servicetjenester) samt roller innen investering fra prosjekteier og byggherre, til rådgivning på ulike nivå. Forvalter kan derfor ha ansvar for alt fra investerings- og verdiforvaltning til strategisk arealforvaltning, bygningsforvaltning og styring av tilhørende tjenesteleveranser. Ansvarsdeling og eventuelt myndighetsutøvelse må være tydelig delegert fra eier. Forvalter må samtidig ha et tett samarbeid med bruker for å sikre at byggene fungerer optimalt innenfor gitte rammer. Avhengig av delegert myndighet kan forvalter ha et hovedansvar for økonomiske og tekniske beslutninger på taktisk og operativt nivå for eier.

### 3.4 Prinsipielle overordnede organisatoriske valg i EBA-modell

De overordnede prinsipielle retningene for organisatoriske valg, og valg for samhandling i en EBA-modell, kan forenkles til tre ulike hovedprinsipper:

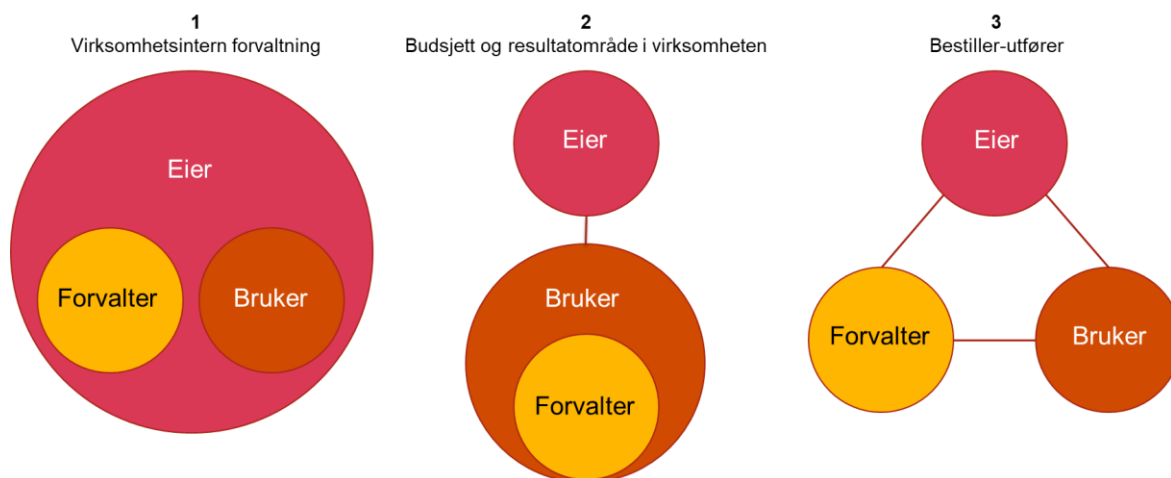
1. En virksomhetsintern forvaltning innpasset på tvers i linjeorganisasjon uten eget budsjett og resultatansvar
2. En organisering med et budsjett og resultatområde i virksomheten
3. Bestiller-utfører modell med tydelig organisatorisk skille mellom bruker, forvalter og eier

Valg av hvilken av disse prinsipielle retningene avgjøres av formålet å finne den beste balansen mellom kostnadseffektivitet, kvaliteten på tjenestene og hvordan man styrer og kontrollerer levert kvalitet samt sektorens modenhetsnivå. Virksomhetens geografiske spredning, grad av eiendomsavhengighet for kjernevirksomheten, og kompleksiteten på eiendommene er noen av faktorene som vurderes ved valg av disse prinsippene. Prinsippene har hver sine fordeler og ulemper innenfor blant annet samhandling, profesjonalisering, synlighet og bevisstgjøring av kostnader (og resultater), men er i alle tilfeller avhengig av hvordan modellene operasjonaliseres. Innenfor hvert

---

<sup>4</sup> Haugen, T., Sæbøe, O. og Foss, M. (2020). Eiendomsforvaltning - Facility Management. *Fagbokforlaget*.

prinsipp er det svært mange variasjoner innenfor operasjonalisering som vil påvirke disse aspektene og bør styres og organiseres på en måte som på mest mulig hensiktsmessig måte oppnår de effektene virksomheten prioriterer. Figur 3.1 illustrerer hovedprinsippene ved slike modeller.



Figur 3.1 Illustrasjon av hovedprinsipper for valg av modell

Før 2002 var Forsvarets Bygningstjeneste (FBT) en del av Forsvaret i et prinsipp som er tilsvarende prinsipp nummer 2 i Figur 3.1. I 2002 ble Forsvarsbygg etablert som egen etat og adskilt fra Forsvaret i en versjon av bestiller-utfører prinsippet (nummer 3). Dette utdypes noe videre i delkapittel 4.6 om historisk utvikling.

### 3.5 Kostnader for EBA

Kostnader for EBA er et særlig relevant tema i diskusjonen om eksempelvis begrepet «kostnadsdekkende leie» og om oppfølging av kostnader i benchmarking prosesser. I dag er dette ivarettatt av en felleseuropeisk standard NS-EN 16627:2015 - «Bærekraftige byggverk – Vurdering av bygningers økonomiske prestasjon», med tilhørende koblingsmatrise til NS 3454. Formålet med overgangen er å tettere knytte LCC analyser til LCA analyser (Life Cycle Analysis) som er oppsettet som benyttes i klimafotavtrykksanalyser. Bransjen er dermed på nytt i en terminologisk omstillingssituasjon, og vi anser det som nødvendig å spesifisere begrepene fra NS 3454:2013 for felles forståelse av definisjoner benyttet i denne rapporten, samt gi bakgrunn vurderinger av kostnadsdekkende leie.

1. Anskaffelses- og restkostnader: 11 Tomt, 12 Nybygg, 13 Hovedombygging, 14 Restkostnad
2. Forvaltningskostnader: 21 Skatter og avgifter, 22 Forsikringer og 23 Eiendomsledelse og administrasjon
3. Drifts- og vedlikeholdskostnader: 31 Drift, 32 Vedlikehold, 33 Reparasjon av skader
4. Utskiftnings og utviklingskostnader: 41 Utskiftning og 42 Utvikling
5. Forsyningskostnader: 51 Energi, 52 Vann og avløp og 53 Renovasjon
6. Renholdskostnader: 61 Regelmessig, 62 Periodisk, 63 Ekstraordinært og 64 Rengjøringsrelaterte oppg.
7. Service-/støttekostnader til kjernevirksomheten: 71 Vakt og sikkerhet, 72 Sentralbord- og resepsjonstjenester, 73 Kantine-/cateringstjenester. 74 Møbler og inventar, 75 Flytting/rokkering arbeidsplasser, 76 Tele- og IT-tjenester, 77 Post- og budtjeneste, 78 Rekvisita- og kopieringstjeneste, 79 Administrativ støtte.
8. Virksomhetsspesifikke kostnader

Hva som dekkes av husleie varierer i ulike modeller, men på generell basis skal hovedkonti 2 og 3, samt underkonto 41 Utskiftning, synliggjøre konsekvenskostnadene for å opprettholde EBAs tekniske

utgangspunkt over tid, og ofte anses dette dekket gjennom husleie. Post 1 er ofte utgangspunkt for et kapitalledd for å dekke anskaffelseskostnadene. Konto 5 og 6 dekkes normalt løpende av leietager. For endringer av EBA, det vil si underkonto 42 Utvikling (eventuelt underkonto 13 Hovedombygging) som følge av nye brukerkrav, dekkes dette normalt av bruker.

Til tross for standard definisjoner er det i daglige og periodiske tiltak en overlapp mellom drift, vedlikehold, utskifting og utvikling. Årsaken til dette er at komponenter og tekniske systemer i EBA er sammensatte elementer og det er ikke mulig å spesifisere i tilstrekkelig detalj alle tiltak som kan forekomme på alle ulike komponenter og tekniske systemer. Det er for eksempel rasjonelt å skifte mindre komponenter som del av drift og vedlikeholdsarbeid som utføres naturlig av driftspersonale. Tilsvarende er det naturlig at vedlikehold også medtar mindre utskiftninger samt at utvikling (ombygging). Dette er eksemplifisert i Figur 3.2. Dette gjør nøyaktig kontering av alle kostnader utfordrende og ressurskrevende. Virksomheter må derfor vurdere ressursinnsats og detaljnivå opp mot formål og ønsket bruk av resultatene. De samme utfordringene gjør seg også gjeldende i beskrivelser om tjenester som skal dekkes i kontrakter og avtaler som eksempelvis husleie.



Figur 3.2 Illustrasjon av grensesnitt og overlapp mellom begrepene drift, vedlikehold, utskifting og utvikling i praksis

Kilde: Multiconsult.

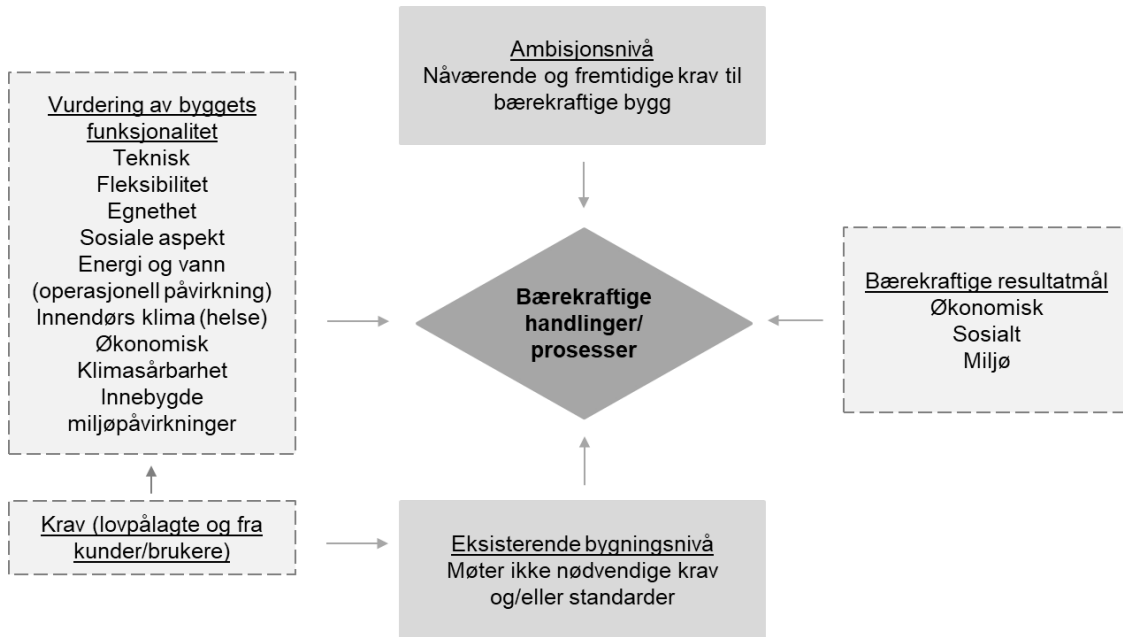
### 3.6 Bærekraftig ombygging og levedyktighet

#### Bærekraftig ombygging

Standarden «NS-EN 17680:2023 - Sustainability of construction works - Evaluation of the potential for sustainable refurbishment of buildings» er en del av en serie europeiske standarder som har som mål å tilby et system for vurdering av bærekraften til bygninger ved bruk av livssyklusmetodikk. Denne tilnærmingen kvantifiserer miljømessig, sosial og økonomisk ytelse til bygninger ved bruk av både kvantitative og kvalitative indikatorer. Denne standarden gjelder for utformingen eksisterende bygninger, enten forut for oppgradering eller for å etablere et rammeverk for vurdering av bygningen. Den dekker et bredt spekter av hensyn, inkludert termisk komfort, varme og fuktighet, hygiene, akustisk og visuell komfort, samt innvirkninger på miljøet og materialbruk. Standarden anerkjennes og implementeres av nasjonale standardorganisasjoner i mange europeiske land, heriblant Norsk Standard i Norge fra august 2023.

Standarden definerer et strategisk rammeverk for bygningskartlegging av elementer og fungerer som en veileder for bærekraftig forvaltning av porteføljer innen utvikling av eksisterende bygningsmasse,

herunder hvordan vurdere funksjonell egnethet og tilpasningsdyktighet, men også byggenes klimasårbarhet, inneklima, iboende CO2 med mer.



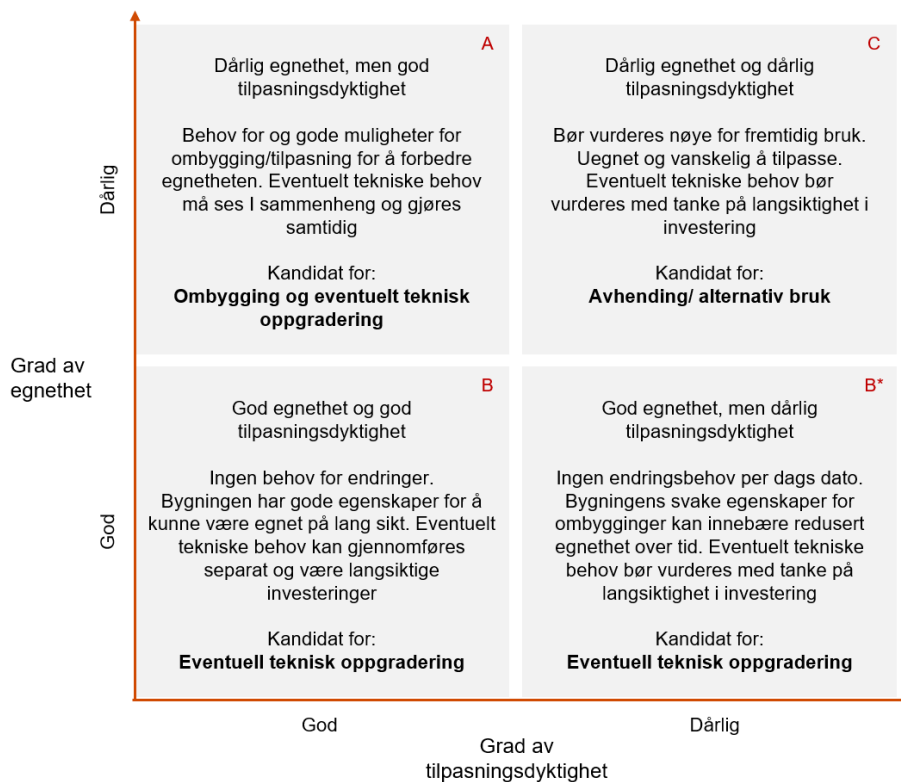
Figur 3.3 Proses for vurdering av porteføljer og bygningers egenskaper relevant for bærekraftig ombygging

Kilde: BSI. (2023). Sustainability of construction works. Evaluation of the potential for sustainable refurbishment of buildings (NS-EN 17680:2023).

## Levedyktighet

God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Dette innebærer å skape best mulige rammevilkår for brukernes virksomhet over tid, og for å oppnå dette må bygningsmassen være *levedyktig*. Med levedyktige bygninger mener vi bygninger som har størst mulighet til å være gode, funksjonelle bygg for kjernevirksomheten på lang sikt, og følgelig hvor det vil være mest fordelaktig å foreta langsiktige investeringer for å sikre et verdibevarende vedlikehold.

Ved å se byggenes funksjonelle egnethet og tilpasningsdyktighet i sammenheng får man et underlag for å bedømme byggenes langsiktige levedyktighet. Bygninger som egner seg godt for kjernevirksomheten og samtidig har god tilpasningsdyktighet er gode kandidater for løpende teknisk oppgradering, da dette er bygninger eller arealer man kan forvente at er levedyktig over tid. Dersom en bygning ikke er egnet for kjernevirksomheten, men er tilpasningsdyktig er bygget en god kandidat for å investere i en ombygging/fornyng og samtidig teknisk oppgradering ved behov. Dersom et bygg hverken er funksjonelt egnet eller er tilpasningsdyktig er det ikke levedyktig i porteføljen, og man bør vurdere alternativ bruk eller avhending. Figur 6 illustrerer sammenhengen mellom god og dårlig egnethet og tilpasningsdyktighet og samsvarer med NS-EN 17680:2023.



Figur 3.1 Sammenhengen mellom funksjonell egnethet og tilpasningsdyktighet for å vurdere levedyktighet

Kilde: Multiconsult. (2004). Sammenhengen mellom funksjonell egnethet og tilpasningsdyktighet for å vurdere levedyktighet. Multiconsult.

Resultater fra en slik kartlegging vil kunne være grunnlag for en kategorisering av bygg i forhold til hvilke tiltak som skal prioriteres. Slike kategoriseringer vil gi et transparent og rasjonelt grunnlag for prioritering av vedlikehold og investeringsmidler. Det vil også kunne være andre faktorer som påvirker denne typen beslutninger og vil endre byggenes kategori, som for eksempel politiske beslutninger, naturfarer, sikkerhet og beredskap, brukernes arealbehov, lover og forskrifter med mer. God eiendomsledelse fordrer rutiner og system for å innhente og oppdatere informasjon om også disse elementene.

## 4. Overordnet om EBA-forvaltning i forsvarssektoren

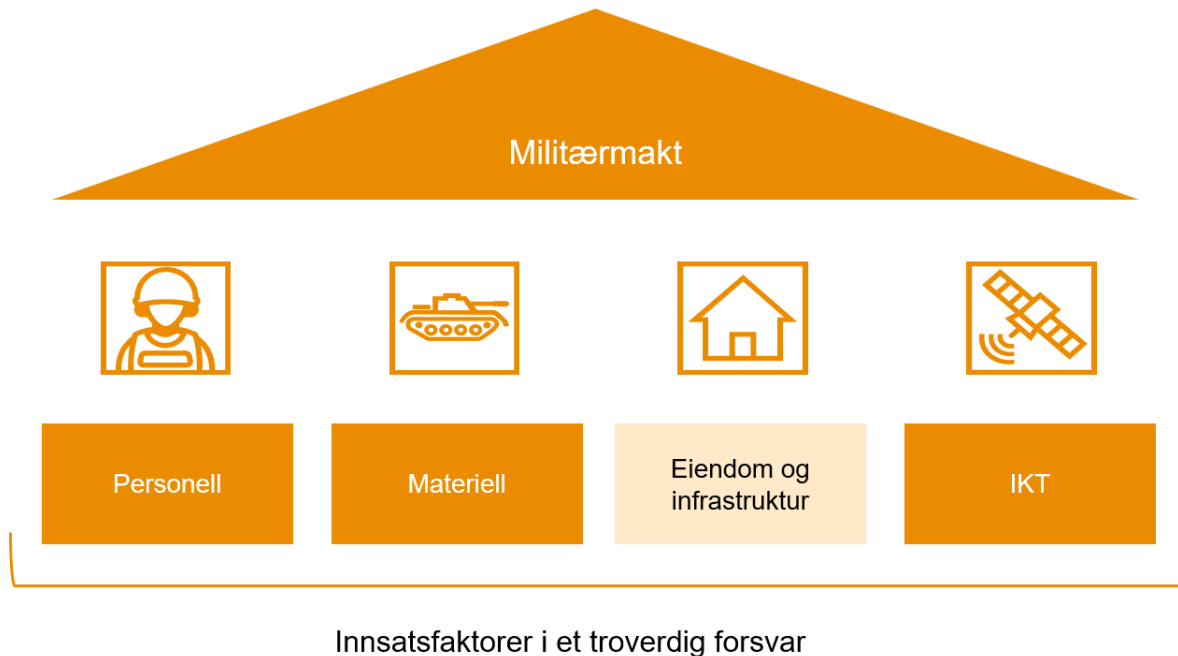
I dette kapitlet gjennomgås overordnet organisering og nøkkeltall om EBA-forvaltningen i forsvarssektoren for å gi et perspektiv på sektorens eier, brukere og forvaltere, organiseringen av disse og porteføljens sammensetting og kompleksitet. I tillegg belyses sentrale forskjeller i rammebetingelser ved forvaltning av forsvarseiendommer mot eksempelvis eiendommer i sivil sektor.

### 4.1 Overordnede rammebetingelser og forutsetninger

Formålet med kapitlet er å vise til de mest sentrale overordnede rammebetingelser og forutsetninger som gjør forvaltning av EBA i forsvarssektoren skiller seg fra forvaltning i sivil sektor.

#### Fred, krise og krig

EBA i Forsvarssektoren er en av fire innsatsfaktorer for Forsvaret i lag med personell, materiell og IKT som skal understøtte den besluttede forsvars- og sikkerhetspolitikken og bidra til å løse Forsvarets oppgaver.



Figur 4.1 Illustrasjon av Forsvarets innsatsfaktorer

Kilde: Brief fra Forsvarsbygg (01.11.2023).

Forsvarsbyggs mål som eiendomsforvalter i forsvarssektoren, er forankret i forsvarskonseptet og skal bidra til understøttelse av den samlede forsvarsevnen. Særlig relevant i denne sammenheng er totalforsvarskonseptet, som legger til grunn gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet i hele krisespekteret fra fredstid til væpnet konflikt.

Med dette som bakteppe er det flere forhold i Forsvarssektorens EBA-forvaltning som skiller seg fra den sivile eiendomsforvaltningen. I fredstid skal eiendomsforvaltningen understøtte styrkeproduksjon, beredskap og daglige operasjoner, og samtidig være ytterst økonomisert. I krise og krig vil ressursbehovet være betydelig større enn i fredstid, og med krav til klartider vil EBA og andre ressurser måtte kunne skaleres opp på kort tid. I en krig, som naturlig preges av usikkerhet, kaos og omskiftelige behov, vil god understøttelse forutsette en høy grad av fleksibilitet og hurtig tilpasning til operasjonelle og taktiske behov. Som en konsekvens av dette må EBA-forvaltningen i

Forsvarssektoren være fleksibel og skalerbar og ha konsepter som understøtter en slik tilnærming selv i fredstid.

EBA-ressursers karakteristika er at de oftest er plassert på fast grunn og er lite egnet til å flyttes. Visse typer installasjoner tar også lang tid å føre opp, og kan være utfordrende eller ugunstig å føre opp under en krig. Slike ressurser må derfor nøye planlegges og føres opp i fredstid slik at det ikke skapes ulemper under en krig. I ulike forsvarskonsepter har spredningsprinsippet vært sentralt for å oppnå militærstrategiske fordeler, men kan ofte innebære høyere kostnader enn ved konsentrerte EBA-ressurser. Dette er et viktig forhold eiendomsforvaltningen i Forsvarssektoren må ta i betraktning.

## Øvelser og samarbeid med NATO og bilaterale samarbeidspartnere

Forsvarssektoren må stille med aktuell EBA for øvinger med samarbeidspartnere og NATO som ofte er dimensjonerende faktor for EBA utover nasjonalt behov alene. Norge har inngått flere samarbeidsavtaler med våre allierte og bilaterale samarbeidspartnere. Eksempler på dette er fremforhandlede folkerettslige bindende tilleggsavtaler om forsvarssamarbeid også kjent som SDCA<sup>5</sup>. Den mest kjente avtalen er Marine Corps Prepositioning Program-Norway (MCPN), som omfatter forhåndslagring av amerikansk materiell på norsk jord. Slike avtaler medfører økonomiske forpliktelser for Forsvarssektoren, herunder utgifter til sikringstiltak, sakskostnader knyttet til byggetillatelse, erverv av grunn, samt en pro-rata andel av driftsutgifter knyttet til EBA.

## Regulatorisk: Krigens folkerett, sikkerhetsloven og rekvisisjonsloven

Et annet sentralt forhold er at militære installasjoner er legitime mål i en væpnet konflikt. Distinksjonsprinsippet i folkeretten legger til grunn et skille mellom militære mål og sivile personer og objekter. Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoll artikkel 52 gir også rom for utvidet tolkning av hva et legitimt mål er, eksempelvis ved at en installasjon eller fasilitet som bidrag er krigsoppretholdende eller krigsstøttende. Dette kan ha konsekvenser på sektorens mulighet for sambruk med sivile regionale aktører som for eksempel kommuner eller lokalt næringsliv. For eksempel gjør denne problemstillingen seg gjeldende ved spørsmål om sambruk av idretts- og treningsanlegg. Dette betyr at EBA-forvaltningen også må ha militærfaglig kompetanse og kunne hensynta dette sammen med eiendomsfaglige vurderinger når det anskaffes EBA-ressurser til Forsvarssektoren. Dette gir begrensninger for mulige EBA-konsepter i Forsvarssektoren.

I en krig vil militære myndigheter ha muligheter til å rekvirere ressurser, slik som husrom, bygninger, faste anlegg og grunn. Dette hjemles i rekvisisjonsloven. Rekvisisjonssystemet er dermed ett av flere virkemidler som kan tas i bruk når krig inntreffer.

Regulatorisk er Forsvarsdepartementet, med underliggende etater, underlagt lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). Sikkerhetsloven gir føringer for blant annet informasjonssikkerhet, objekt- og infrastrukturens sikkerhet, personellsikkerhet og sikkerhetsgraderte anskaffelser. Disse føringene er rammebetingelser for EBA-forvaltningen ved at det må utledes tydelige kravspesifikasjoner til mange av sektorens ulike bygg og installasjoner når det kommer til sikkerhet. Disse kravene gir økt kompleksitet og kostnader i EBA-porteføljen sammenlignet med andre sektorer. Kravene gir også begrensninger i hvordan eiendomsforvaltningen kan ta i bruk ny teknologi og løsninger som bidrar til smarte bygg.

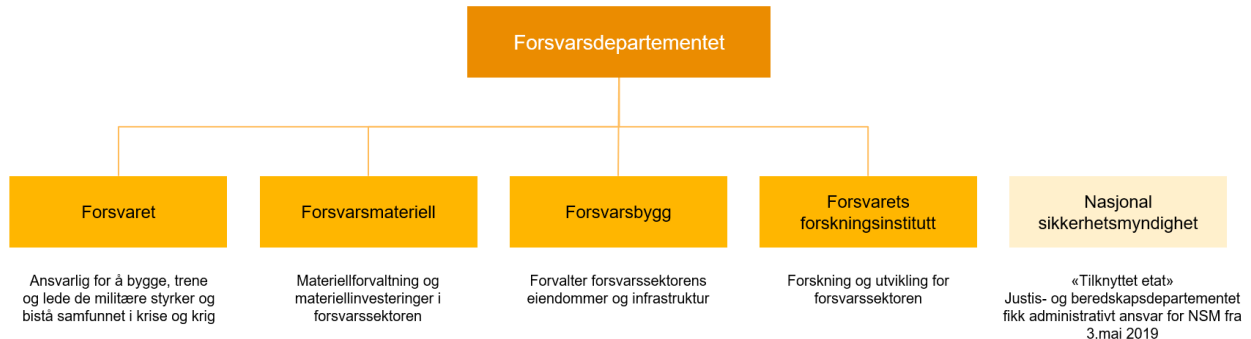
---

<sup>5</sup> Supplementary Defence Cooperation Agreement (SDCA).



## 4.2 Aktørene

I forsvarssektoren er rollene eier, bruker og forvalter i dag fordelt til de forskjellige aktørene i forsvarssektoren. Rollefordelingen sammen med system for horisontal samhandel er sentralt i forvaltningsmodellen for eiendom, bygg og anlegg i sektoren.



Figur 4.2 Etatsstrukturen i forsvarssektoren

Kilde: Forsvarskommisjonen (2023). NOU 2023:14.

### Eier

**Forsvarsdepartementet (FD)** er eier av sektorens eiendom, bygg og anlegg og har det overordnede, langsiktige ansvaret for eiendomsporteføljen. Gjennom instruks for Forsvarsbygg har Forsvarsdepartementet gitt Forsvarsbygg i oppgave å utføre oppgaver som er knyttet til rollen som forvalter av sektorens EBA.

Forsvarsdepartementet har seks underliggende avdelinger i tillegg til Forsvarets materielltilsyn (FMT). Forsvarsbygg som etat forholder seg primært til **FD III** i forbindelse med etatsstyringen, og **FD VI** i forbindelse med investeringer.

- **FD III Avdeling for økonomi og styring** har ansvar for Forsvarsdepartementets hovedprosesser knyttet til helhetlig styring av forsvarssektoren inkludert etatsstyring og utarbeidelse av Forsvarsbudsjettet.
- **FD VI Avdeling for investeringer** har ansvaret for investeringer til Forsvarssektoren. Avdelingen styrer Forsvarets investeringsvirksomhet og har overordnet styringsansvar for materiell- og EBA-forvaltning.

### Bruker

Rollen som bruker av EBA i Forsvarssektoren benyttes om forsvarssektorens etater, samt Forsvarsdepartementet i brukerrollen, som disponerer EBA for å drive sin virksomhet. Aktørene som omtales videre som bruker er:

- **Forsvaret**, herunder blant annet:
  - Forsvarsstaben (FST)
  - Sjøforsvaret (SJØ)
  - Luftforsvaret (LUFT)
  - Hæren (HÆR)
  - Heimevernet (HV)
  - Etterretningstjenesten (E)
  - Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)
  - Cyberforsvaret (CYFOR)

- **Forsvarsmateriell (FMA)**, herunder blant annet:
  - Maritime, land- og luftkapasiteter
  - IKT-kapasiteter
  - Materiellavdelingen
- **Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI)**
- **Forsvarsdepartementet (FD)**
- **Forsvarsbygg (FB)**

Rollen som bruker spenner ganske vidt og det er store variasjoner over brukeres behov og interne ansvarsområder og dermed mange kontaktflater mot eier og forvalter. For eksempel i Forsvaret, som er den største brukeren av EBA i sektoren, er flere ledd med resultatansvarlige sjefer under brukerrollen. I Forsvaret mottas fakturaer fra Forsvarsbygg på DIF-nivå, og kostnadsfordeles derfra og ned til ulike kostnadssteder på BRA-nivå. I enkelte prosesser forholder Forsvarsbygg seg direkte til BRA-nivå som bruker, mens i andre prosesser er det soldaten eller den ansatte som utgjør brukeren, for eksempel i forbindelse med leie av kvarter eller bolig.

Det er samtidig store variasjoner hos brukere i hvordan brukeransvaret følges opp. Eksempelvis ved at enkelte avdelinger/funksjoner følger opp brukers plikter, oppgaver og avtaleverk, mens andre avdelinger/funksjoner følger opp funksjonelle EBA-behov og langsiktige porteføljeplaner, noe som fører til flere ulike kontaktflater.

## Forvalter

Rollen som forvalter av sektorens EBA er delegert til Forsvarsbygg gjennom instruks og retningslinjer for tjenestefeltet EBA. Forsvarsbygg har rolle som forvalter, byggherre og rådgiver igjennom hovedoppgavene;

- Forvalte og utvikle EBA i tråd med føringer fra Forsvarsdepartementet og gode forvaltningsmessige prinsipper
- Sørge for utleie av forsvarssektorens EBA og innkreve leie for all utleid EBA
- Planlegge og gjennomføre investeringer, herunder NATO-investeringer, i tråd med føringer fra Forsvarsdepartementet og oppdragsgiver
- Utføre myndighetspålagte oppgaver for bygg og anlegg som skal hemmeligholdes i medhold av lov
- Gjennomføre avhending og riving av utrangert og kassert EBA
- Føre løpende oversikt over forsvarssektorens eide og leide eiendommer, og NATO-anlegg i Norge.
- Utføre saksforberedelser og rådgivningstjenester, herunder inneha nødvendig fortifikatorisk kompetanse og støtte langtidsplanleggingen.

Forsvarsbygg som forvalter er gjennom retningslinjene også pålagt å lage EBA-planer som verktøy for å disponere EBA på en mest mulig rasjonell og økonomisk måte, men også som grunnlag for langtidsplanlegging. Gjennom tildelingsbrev er Forsvarsbygg gitt i oppgave å utvikle sitt eget operative planverk (Estates Guard), både sentralt og regionalt, i tillegg til å utarbeide risiko og sårbarhetsanalyser av de mest relevante, utilsiktede hendelsene som er beskrevet i DSB AKS 2019.<sup>6</sup>

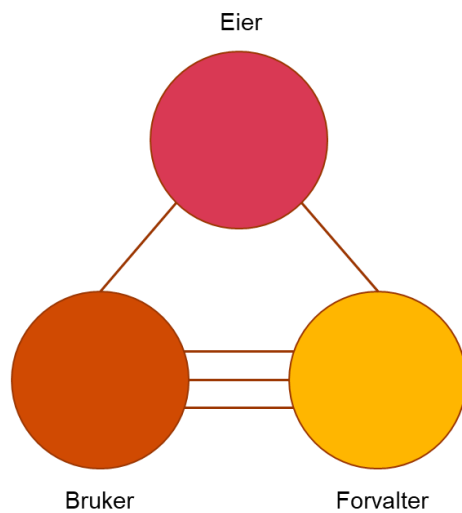
I styrende dokumenter gis Forsvarsbygg en tydelig rolle som faglig rådgiver på vegne av både Forsvarsdepartementet og underliggende etater. I «Prop. 14 S (2020-2021)» fremheves det at Forsvarsbygg skal være forsvarssektorens fremste faglige rådgiver innenfor tjenestefeltet EBA og gi

<sup>6</sup> DSB. (2019). *Analyse av krisescenarier 2019*. Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap. [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779\\_aks\\_2018.cleaned.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf)

faglige råd for en effektiv anvendelse av ressursene til Forsvarsdepartementet og øvrige etater i forsvarssektoren.

### 4.3 Dagens forvaltningsmodell

Siden Forsvarsbygg ble etablert i 2001 har sektoren arbeidet etter forvaltningsmodellen. Den beskriver hvordan forsvarssektorens eiendommer skal forvaltes og driftes og forutsetter en husleiebasert finansiering av drift og forvaltning. Modellen beskrives som en samhandlingsmodell og skiller tydelig på eier-, bruker- og forvalterrollene. EBA-modellen har som formål å gi gode insentiver til forvaltning av ressurser som brukes til EBA med mål om å finne de EBA-løsningene som er best for sektoren.



Figur 4.3 Illustrasjon av Forsvarets forvaltningsmodell

Modellen er basert på tre bærende prinsipper:

- Kostnadsdekkende husleie
- Synliggjøring av kostnader
- Klar rollefordeling mellom aktørene eier, bruker og forvalter

### Operasjonalisering av modellen

Med operasjonalisering av modellen menes blant annet de retningslinjer, rammeavtaler, finansieringsordninger og praksiser som er etablert i systemet, herunder husleiemodellen og internfaktureringsrutiner. Fordeling av roller, ansvar og myndighet er et sentralt element av operasjonalisering.

De overordnede forutsetninger for operasjonaliseringen styres primært på departementsnivå, og forplantes deretter i organisasjonen gjennom blant annet rutiner og praksis. Sentrale elementer for dagens operasjonalisering beskrives i kapittel 5. Endringer i modellens operasjonalisering siden 2001 er utdypet i delkapittel 5.1.

### 4.4 Nøkkeltall for EBA-forvaltning i forsvarssektoren

#### Omfang av EBA

Forsvarssektoren forvalter eiendommer, bygg og anlegg for store verdier. Av hele porteføljen forvaltes alt grunneiendomsareal, 98% av bygningsarealet og alle anleggene av Forsvarsbygg, og det resterende av andre etater under Forsvarsdepartementet (med varierende grad av forvaltning av Forsvarsbygg).<sup>7</sup>

Forsvarsbygg forvalter i dag (2022) følgende eiendommer:

- Om lag 1,6 millioner dekar eiendom i form av naturområder, skyte- og øvingsfelt, flyplasser og leirer. Ca. 1,1 millioner dekar er leide eiendommer inkl. Servitutter og klausulert grunn.
- I overkant av 4,16 millioner kvadratmeter bygg, hvorav 3,82 millioner kvm. er eid, 170 000 kvm. er innleid, og 110 000 kvm. er planlagt avhendet.
- Ca. 12 900 bygg og anlegg, inkludert kaianlegg, veier og plasser, drivstoffanlegg med mer.

### Eiendommer

Forsvarssektoren forvalter store mengder grunneiendomsareal til ulike formål. De største driverne av i denne kategorien er skyte- og øvingsfelt og areal på flyplasser.

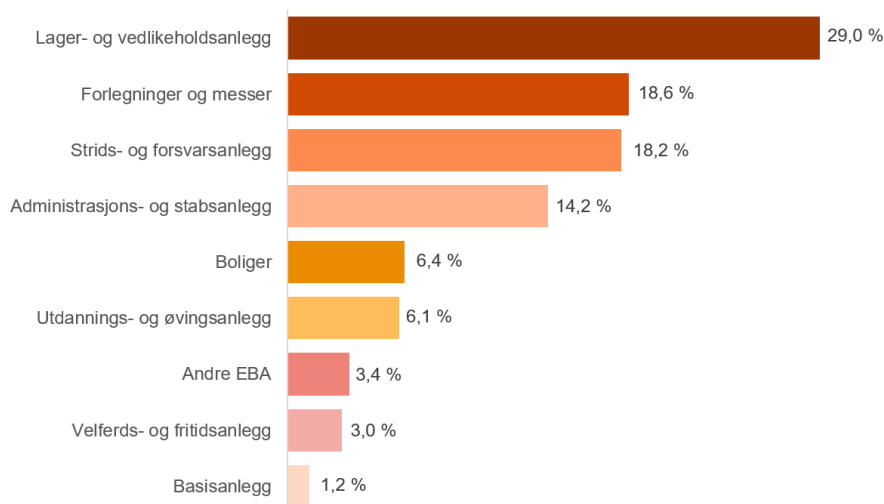
Forsvarssektoren har omtrent 50 aktive skyte- og øvingsfelt, og over 600 baner/anlegg i ulike størrelser over hele landet, både til lands og til vanns. Forsvarsbygg har flere ansvarsområder knyttet til øvings- og skytefelt. De er ansvarlige for at anleggene på disse områdene oppfyller nødvendige sikkerhets- og miljøkrav. Forsvarsbygg skal også utvikle feltene for å møte behov og krav til nye våpensystemer og ammunisjonstyper. Forsvarsbygg utarbeider også skytefeltinstruksjoner og godkjenner skytebaner og anlegg som leies ut til brukerne. Forsvarsbygg støtter i samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt utviklingen sikkerhetsforskrifter for bygging og drift av skyteanlegg. Forsvarsbygg samarbeider også med brukerne for å sikre at aktiviteter på hvert skyte- og øvingsfelt ikke overskrider konsesjonsvilkårene eller kravene for å opprettholde biologisk mangfold.<sup>8</sup>

### Bygningsmassen

Totalt forvalter Forsvarsbygg 4,16 millioner kvadratmeter bygningsmasse. Bygningsmassen er inndelt i ni kategorier, hvor lager- og vedlikeholdsanlegg utgjør den størst andel kvadratmeter, etterfulgt av forlegninger og messer, strids og forsvarsanlegg, og administrasjons- og stabsanlegg. I tillegg til bygningsmassen forvalter sektoren store mengder vann- og avløpsledninger i tilknytning til byggene.

<sup>7</sup> Eksempel Forsvarets forskningsinstituts lokaler på Kjeller, hvor kun deler av forvaltningen gjøres av Forsvarsbygg, men drift, vedlikehold, tilleggstjenester og til dels investeringer gjøres av FFIs eget personell.

<sup>8</sup> Forsvarsdepartementet. (2015). *Retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring*. St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (2002-2003).



Figur 4.4 Areal per bygningskategori (2022)

Kilde: Forsvarsbygg. (2022). Areal per bygg-kategori for eiendommer, bygg og anlegg per 31.12.2022.

Bygningsmassen har varierende grad av kompleksitet og varierende hovedformål som prioriteres ulikt i fred, krise og krig. For denne områdejennomgangen er det spesielt relevant å trekke fram to hovedkategorier som er overlappende med øvrige inndeling i bygningstyper:

- Personellrelatert EBA (PEBA)
- Kulturhistoriske eiendommer

### Personellrelatert EBA (PEBA)

Forsvaret har uttalt at personellet er Forsvarets viktigste ressurs og personellrelatert EBA er sentralt i styrkeproduksjonen. I Forsvarsbyggs rapport tilstandsanalyse 2022 vises det også inndelinger i porteføljen etter personellrelatert EBA (PEBA) og øvrig EBA. PEBA utgjør 47% av den totale EBA-porteføljen og kan videre inndeles i PEBA for fast tilsatte og PEBA for vernepliktige.<sup>9</sup>

Tabell 4.1 Oversikt personellrelatert EBA, ekskludert leid EBA, EBA til avhending og etterretningstjenesten

Kilde: Forsvarsbygg. (2022). Tilstandsanalyse 2022. EBA-porteføljens status og utvikling

Hovedkategori	Delkategori	Areal	Prosent av total
Personellrelatert EBA	Vernepliktige	744 000	19,5 %
	Fast tilsatte	1 046 000	27,4 %

Under delkategori fast tilsatte sorterer blant annet administrasjons- og kontorbygg, vakt og arrest, barnehager, befalsforlegninger og boliger, samt EBA til forskning og utvikling. Under delkategori vernepliktige sorterer blant annet undervisningsbygg, idrettshaller, sanitetsbygg, messer, velferd og mannskapsforlegninger.

### Kulturhistoriske eiendommer

Forsvarssektoren forvalter kulturhistoriske eiendommer og bygg som inngår i den eide strukturen. Omfanget er på ca. 620 000 kvm. fordelt på 970 bygg. Festningene er en stor del av de kulturhistoriske eiendommene i staten og utgjør om lag 279 000 kvm. av den forvaltede EBA-porteføljen i Forsvarssektoren.

<sup>9</sup> Leid EBA, EBA til avhending og EBA til etterretningstjenesten er ekskludert.

Tabell 4.2 Areal og bygg knyttet til kulturhistoriske eiendommer

Hovedkategori	Areal	Antall bygg
Festningsporteføljen	290 000	450
Øvrige kulturhistoriske eiendommer	330 000	520

Kilde: Forsvarsbygg. (2022). Vedlegg 9. Et kunnskapsgrunnlag. Fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer.

For eiendommer med kulturhistorisk verdi er staten ansvarlig for å ivareta de kulturhistoriske og arkitektoniske kvalitetene, samt ha nødvendig kompetanse og ressurser for å ivareta, vedlikeholde og sikre av egne kulturminner, samt finansieringen av dette. Sektoren har et samfunnsoppdrag vedtatt av Stortinget knyttet til formidling og tilrettelegging for allmenheten på festningene.<sup>10</sup>

Kulturhistoriske eiendommer og kulturminner kan formelt være fredet etter kulturminneloven. I Forsvarssektoren skiller det mellom verneverdig EBA og fredet EBA. I sektoren kategoriseres dette i to verneklasser; verneklasse 1 er fredningsklasse og følger av fredningssak hos Riksantikvaren. Verneklasse 2 omfatter vernet EBA og følger landsverneplan mv. Ca. 210 000 (72%) kvadratmeter av festningsporteføljen er fredet eller i verneklasse 1 eller 2.

Fredet og vernet bygningsmasse har svært strenge krav til materialbruk og gjennomføring av eventuelle tiltak på bygningsmassen, noe som stiller store krav til kompetanse og utføring, som igjen gjør dette til en svært kostnadskrevende andel av bygningsmassen.

## Anlegg

Blant anlegg i forsvarssektoren som ikke faller inn under eiendom og bygg, finnes det mange ulike spesialobjekter som er unike for forsvarssektoren. Eksempler på spesialobjekter er anlegg ved skytefelt- og skytebaner, tankanlegg og tanker, sambandsfundamenter, radarovervåkning, idrettsanlegg for spesiell trening, kaier og dokker for skip og ubåter, flyplassdekker for spesielle fly, med flere. Forsvarsbygg er ansvarlig for drift og vedlikehold av de fleste elementene ved disse anleggene, med unntak for noen operasjonstekniske komponenter (eksempelvis fundament og bærestruktur på radaranlegg, men ikke antenner, mottakere og lignende). Anlegg av disse typene finnes over hele landet i og utenfor tilknytning til leirer.

### Kai og kaianlegg – skip og ubåter

Dokker for overflatefartøy og ubåter er avgjørende for de maritime kapasitetene til forsvarsstrukturen. De tjener som base for vedlikehold, reparasjon og oppgradering av fartøyer. Det har over tid vært en gradvis økning i bemanningen og introduksjonen av nytt utstyr for å forbedre operative evner på disse anleggene. Dette omfatter blant annet dokkanlegg utstyrt for å håndtere nye typer fartøy eller oppgradert utstyr.

Vedlikehold og forvaltning av disse eiendelene omfatter innhenting og forvaltning av informasjon om tilstand, vedlikehold av juridisk dokumentasjon knyttet til myndighetskrav, og å drive verdibevarende vedlikehold.

### Flyplasser

Forsvarssektoren opererer ut fra omtrent 50 flyplasser, med varierende ansvar for anlegg som drivstoffanlegg, rullebaner, hangarer og andre tilhørende bygg og anlegg. Forsvarsbygg har særskilt

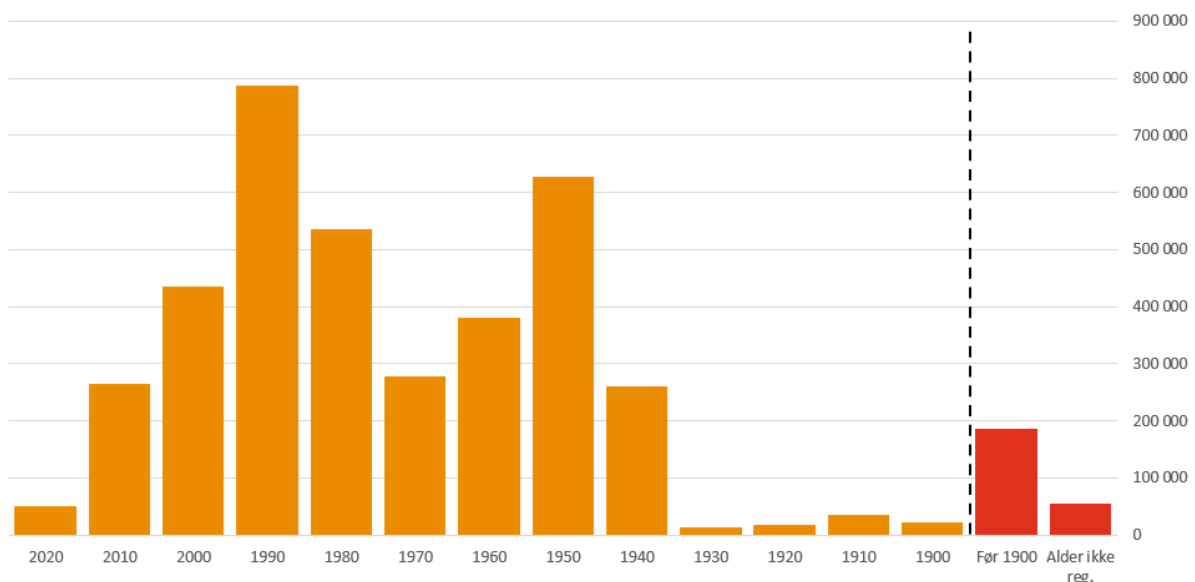
<sup>10</sup> Riksantikvaren. (2023). *Innføring i vernet av Statens kulturhistoriske eiendommer*. Riksantikvaren. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/bakgrunn-for-ske/>

ansvar for flyplassene Ørland, Moss/Rygge, Bardufoss, Andøya, Kjeller, Jan Mayen og Rena. I tillegg opererer forsvarssektoren fra Bodø, Oslo/Gardermoen, Stavanger/Sola, Lakselv/Banak, Florø, Bergen/Haakonsværn og Harstad-Narvik/Evenes.

## 4.5 Bygningsmassens alder og tilstand

### Alder på bygningsporteføljen

Teknisk tilstand på bygg og anlegg vil fra den dagen det er nytt begynne å forfalle, og vil ha et framtidig vedlikeholds- og oppgraderingsbehov. Forfallets hastighet og omfang avhenger av flere faktorer, som materialvalg, design og utførelse, som til sammen gir motstandskraft mot nedbrytning som følge av klimapåkjenninger, men også av brukssituasjonen. I tillegg endrer brukernes kjernevirksomhet seg løpende som dermed endrer byggenes grad av funksjonell egnethet og operative evne. Dette er viktig driver for utvikling av bygningsmassen. Figur 4.5 viser eid porteføljes oppføringsperiode med intervaller på ti år. Arealvektet alder (hvor byggeår er registrert) er ca. 51 år (inkludert festningsverkene).



Figur 4.5 Eid porteføljes oppføringsperiode

Kilde: Forsvarsbygg. (2023). *Teknisk tilstand og alder for EBA-porteføljen i forsvarssektoren.*

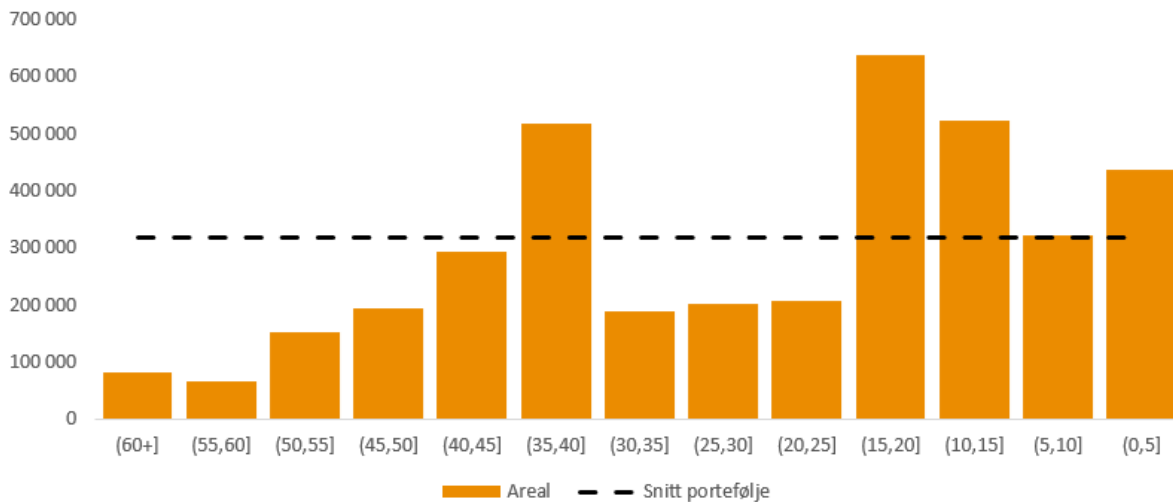
Det finnes flere aspekter levetid som vil ha konsekvens på de enkelte bygg.<sup>11</sup>

- Estetisk levetid: den tid en bygningsdel oppfyller sitt estetiske krav
- Egned levetid: den tid bygningens utforming støtter opp om virksomheten i bygget. Ved god tilpasningsdyktighet kan denne forlenges gjennom utvikling av bygget.
- Funksjonell levetid: den tid bygningen/ bygningsdelen oppfyller den forutsatte funksjon. Dette aspektet handler om bygningens/bygningsdelens brukbarhet over tid.
- Teknisk levetid: den tid bygningen/bygningsdelen oppfyller sine tekniske krav. Handler om bygningens varighet over tid. Aspektet påvirkes av vedlikeholdet som gjøres på bygningsmassen.

<sup>11</sup> Forsvarsbygg. (2020). *Tilstandsanalyse 2020. Til første tertialrapport 2021.*

- Økonomisk levetid: den tid bygningen/bygningsdelen kan utnyttes uten at det er økonomisk å rive, bygge om eller skifte ut.

Når et bygg tas inn i Forsvarsbyggs portefølje settes det i sektorens balanse en økonomisk levetid på 60 år med årlige avskrivninger. Et bygg vil i praksis ofte ha flere livssykluser ved totalrehabilitering og hovedombygginger. Dette håndteres i forsvarsbyggs økonomisystemer ved å øke den økonomiske levetiden med 20-30 år avhengig av tiltak som er gjennomført. Økonomisk restlevetid kan dermed gi en indikasjon på ressurser brukt til verdibevaring i porteføljen. Det gjennomføres ikke betraktninger i forhold til funksjonell levetid på bygg i porteføljen. Figur 4.6 viser porteføljen fordelt på økonomisk restlevetid.



Figur 4.6 Portefølje fordelt på økonomisk restlevetid med 21 % oppjustering av areal for å kompensere for deler av bygningsmassen som ikke er balanseført

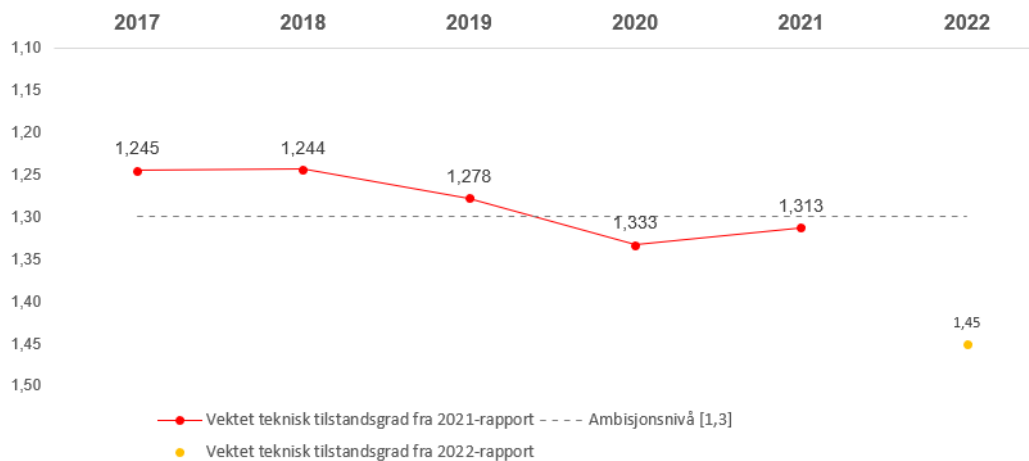
Kilde: Forsvarsbygg. (2022). Tilstandsanalyse 2022. EBA-porteføljens status og utvikling.

## Teknisk tilstand på bygningsporteføljen

Forsvarsbygg har siden 2004 gjennomført tilstandsanalyser av bygningsmassen som er underlag for tiltaks- og vedlikeholdsplaner. Tilstandsanalyser har fram til 2022 blitt gjennomført på ca. 20% av bygningsmassen for å dekke hele porteføljen hvert 5 år. Siden 2022 er dette justert til ca. 14% årlig for å dekke porteføljen hvert 7 år. Totalt er 90,5 % av porteføljen tilstandsregistrert. Tilstandsgrader registreres på komponentnivå med en tilstandsgrad fra TG 0 (ingen feil/skader) til TG 3 (omfattende feil/skader), samt at det registreres konsekvensgrad fra KG 0 (ingen konsekvenser) til KG 3 (store og alvorlige konsekvenser). Verdibeværingsstrategien setter videre et mål om at porteføljen overordnet skal ha TG 1,30 eller bedre, med ingen bygg over 1,7 og ingen tilfeller av TG 3 på bygningsdelsnivå og ingen kombinasjon av TG 2/KG3.<sup>12</sup> Siden 2017 har tilstandsgraden for porteføljen blitt forverret fra 1,254 til 1,45.

<sup>12</sup> Forsvarsbygg. Overordnet strategi for verdibevaring (FBKS-51-5562).

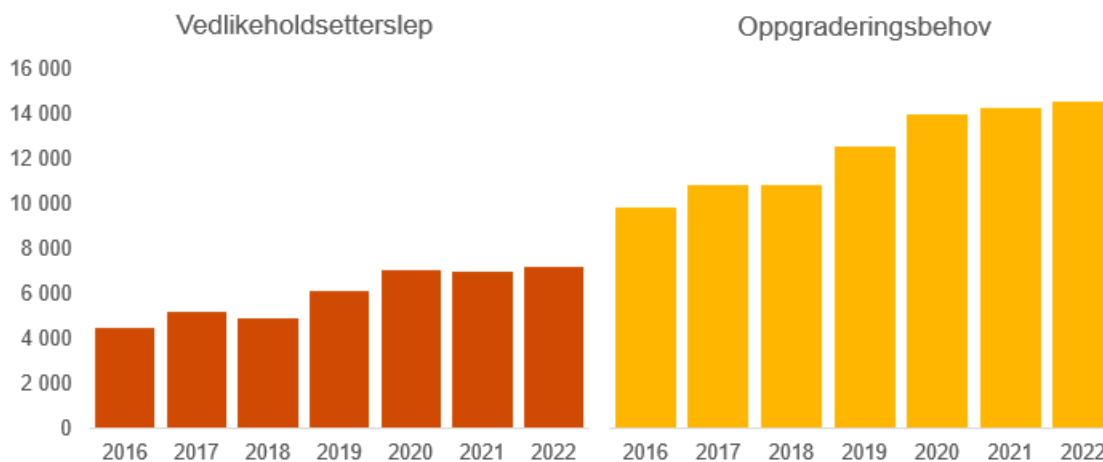




Figur 4.7 Utvikling av porteføljens tilstandsgrad perioden 2017-2021 fra 2021-rapport og tilstand estimert i 2022-rapport

Kilde: Forsvarsbygg. (2021, 24.mai). Tilstandsanalyse 2021. Til første tertialrapport 2022; Forsvarsbygg. (2022, 22.mai). Tilstandsanalyse 2022. EBA-porteføljens status og utvikling.

Forsvarsbygg beskriver tilstandsrapporter fra 2021 og 2022 at metodeendring i tilstandsanalysene resulterer i at tilstandsgradene fra 2021-rapporten og 2022-rapporten ikke er direkte sammenlignbare, og grunnet tilstandsanalyser på ca. 14% av porteføljen hvert syvende år vil det ta tid før metodeendringene vises på hele porteføljen. Figuren må dermed ikke leses som om det har forekommet et stort forfall fra 2021-2022, men at den illustrerer historisk rapporterte data. Forsvarsbygg beregner også på bakgrunn av tilstandsanalysene størrelsesomfang på vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov. Vedlikeholdsetterslepet ble estimert i 2022 til 7,2 milliarder kroner i tillegg til estimert oppgraderingsbehov på 14,6 milliarder kroner. Figur 4.8 gjengir Forsvarsbyggs illustrasjon om utvikling i vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov, og er gjenstand for samme metodeendring som beskrevet over som påvirker de eldre estimater.



Figur 4.8 Vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov for porteføljen (2023-verdier i hele millioner)

Kilde: Forsvarsbygg. (2022, 22.mai). Tilstandsanalyse 2022. EBA-porteføljens status og utvikling.

Oppgraderingsbehov vil alltid finne sted i en bygningsportefølje, men et vedlikeholdsetterslep oppstår normalt når nødvendige vedlikehold og utskiftninger ikke gjennomføres. Ofte sammenlignes derfor et vedlikeholdsetterslep mot en gjeld man tar opp på bygningsmassen ved å ikke gjennomføre verdibevarende vedlikehold. Gitt at man fortsatt har tilsvarende behov for bygningsmassen må etterslepet senere dekkes enten gjennom økte midler til vedlikehold og utskiftning/fornyelse, eller ved at man erstatter bygget med ny kapasitet.

## 4.6 Økonomiske rammer

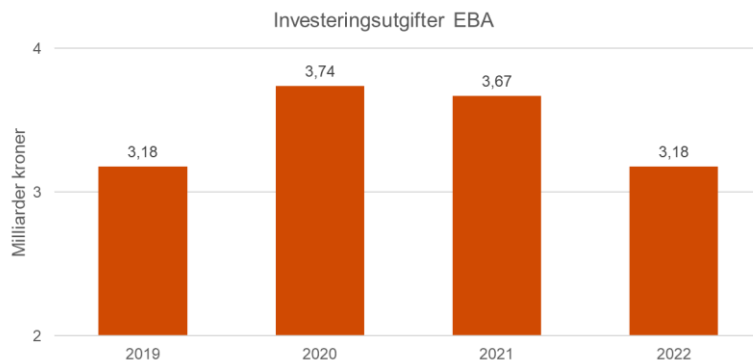
I dette kapittelet ser vi på de overordnede økonomiske størrelsesordrene for Forsvarssektorens og Forsvarsbyggs økonomi relatert til EBA forvaltning.

### Utgifter

Forsvarssektoren har en total forsvarsramme på 75,8 milliarder kroner i revidert budsjett for 2023 mot 73,1 milliarder kroner i 2022 budsjett (78,5 milliarder kroner regnskapsført 2022). Foreslått budsjett for 2024 er 90,8 milliarder kroner. Total andel av forsvarsrammen som benyttes på investeringer og drift av EBA har de siste årene ligget på mellom 10-15% av total ramme.<sup>13</sup> Forsvarets forskningsinstitutt estimerte i 2019 at ca. 10% benyttes på investeringer og drift av EBA, men denne andelen har økt noe siden 2019.

I Forsvarsbyggs årsrapport for 2022 angis totale kostnader på 11,2 milliarder kroner, hvorav 7,66 milliarder kroner knyttes til drifts og 3,52 milliarder kroner knyttes til investering. Av de 11,2 milliarder kroner utgjorde kjøp av varer- og tjenester 72%, lønnskostnader 11%, av- og nedskrivninger 13%, og andre kostnader resterende 4%.<sup>14</sup> Sektoren har også andre kostnader knyttet til EBA som ikke er inkludert i disse 11,2 milliarder kroner, men som føres på de andre etatene, eksempelvis lønnskostnader til EBA-ansvarlige i andre etater som ivaretar brukeransvar og noen tiltak som gjennomføres i egen regi og ikke går gjennom Forsvarsbygg. Det er ikke tallfestet størrelsesorden på disse kostnadene videre i denne rapporten.

### Investeringer



Figur 4.9 Investeringsutgifter EBA

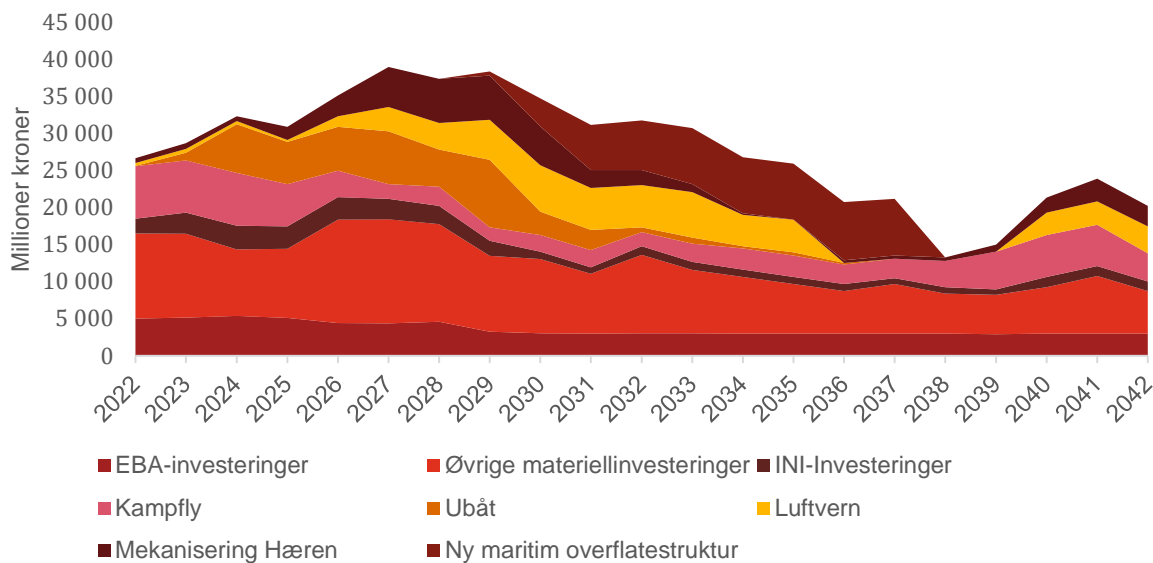
Kilde: Forsvarsbygg. (2023). *Kontantrapportering for perioden 2019-2022*.

Sektorens investeringer i EBA har ligget i omfang 3-4 milliarder kroner årlig de siste årene. FFI-prosjektet «Strategiske forsvarsanalyser» ble opprettet i 2021 med formål om å gi forsvarsledelse årlige råd om Forsvarets strategiske utvikling. I Forsvarsanalysen 2023 sammenstilles investeringsvolum fra gjeldende investeringsplaner for materiell og EBA, samt ambisjon fra langtidsplan og estimat på kostnader for å gjenanskaffelse kapabiliteter som ikke er besluttet utfaset.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> FFI. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen – potensial for forbedring og effektivisering 2021-2024* (19/01934). Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>14</sup> Forsvarsbygg. (2022). *Årsrapport 2022*. Forsvarsbygg.

<sup>15</sup> FFI. (2023). *Forsvarsanalysen 2023* (23/00659). Forsvarets forskningsinstitutt.



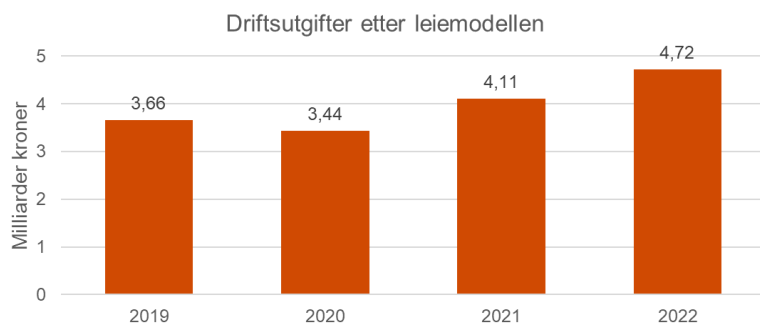
Figur 4.10 Forsvarssektorens investeringer 2023–2042

Kilde: FFI. (2023 s. 36). Forsvarsanalysen 2023 (23/00659). Forsvarets forskningsinstitutt.

Rapporten konkluderer med at det er en risiko knyttet til framtidige behov for ny EBA som ikke er ivare tatt i investeringsplanen eller den langsiktige investeringsrammen, spesielt i lys av Meld. St. 10 (2021–2022) som slår fast at det er en underdekning av EBA i sektoren.

### Drift - FDVU

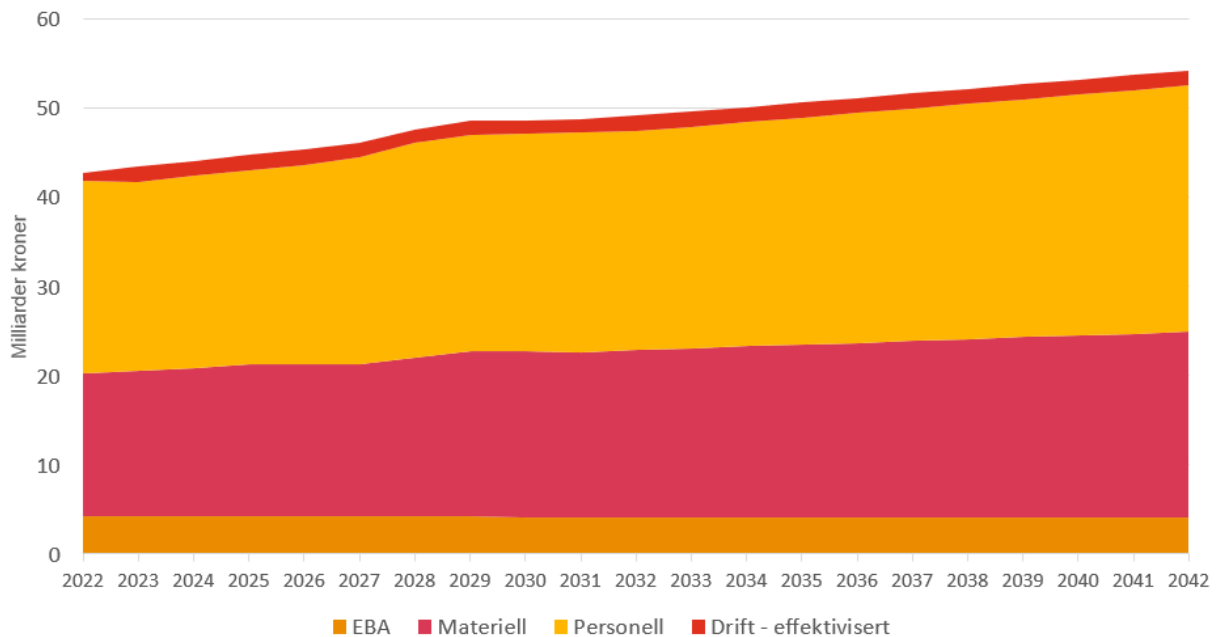
Forsvarsbyggs driftsutgifter etter leiemodellen har variert mellom 3,44 mrd. til 4,72 mrd. i perioden 2019 til 2022.



Figur 4.11 Driftsutgifter etter leiemodellen

Kilde: Forsvarsbygg. (2023). Kontantrapportering for perioden 2019-2022.

I Forsvarsbyggs tilstandsanalyse fra 2022 angis kostnader for verdibeveringsinnsats (betegnes DVUK) som har variert fra 915 millioner i 2017 til 1 195 millioner i 2022. Størrelsen på verdibeveringsinnsatsen angis avhengig av fire faktorer: husleieinntektene, ekstrabevilgninger til verdibevering, ressurser brukt til forvaltning og administrasjon og tekniske endringer.



Figur 4.12 Forsvarssektorens driftskostnader 2023–2042

Kilde: FFI. (2023 s. 38). Forsvarsanalysen 2023 (23/00659). Forsvarets forskningsinstitutt.

Forsvarsanalysen 2023 estimerer voksende kostnader for drift i form av personell og materiell, men en reduksjon av driftskostnadene for EBA. Rapporten peker samtidig på at det er risiko for at driftskostnadene for EBA blir høyere enn beregningene viser grunnet økte EBA-behov i seg selv vil medføre høyere driftsutgifter og at eksisterende kostnader også kan øke.

## Inntekter og Finansieringskilder

EBA-ressursene i Forsvarssektoren har ulike finansieringskilder. I budsjettssammenheng skilles det mellom inntekter etter leiemodellen, oppdragsfinansierte aktiviteter, bevilgningsfinansierte aktiviteter, og andre oppdragsinntekter utenfor forsvarssektoren.

I 2022 hadde Forsvarsbygg følgende inntekter:

- Driftsinntekter 5,6 mrd.
- Oppdragsfinansierte aktiviteter 0,6 mrd.
- Bevilgningsfinansierte aktiviteter 1,3 mrd.
- Inntekter fra salg av EBA 0,13 mrd.
- Bevilgning til investeringer 3,4 mrd.

### Inntekter etter leiemodellen

Inntekter etter leiemodellen er i henhold til oversendt kontantregnskap den største posten under driftsinntekter og utgjorde i 2022 om lag 4,6 milliarder kroner av de årlige inntektene til Forsvarsbygg og omfatter leieinntekter, forsynings- og driftsinntekter, tilleggs- og sikringstjenester, samt brukerdefinert utvikling (BDU).<sup>16</sup> Den største posten under inntekter etter leiemodellen er leieinntektene, som utgjør om lag 35%. Videre utgjør Forsynings- og driftsinntekter om lag 30%, mens

<sup>16</sup> Forsvarsbygg Sammenstilt kontantregnskap 2019-2022 mottatt 08.11.23.

tilleggs- og sikringstjenester og brukerdefinert utvikling hver seg står for 17% av inntektene etter leiemodellen.

Hovedtyngden av disse BDU-midlene gjelder tiltak der det er besluttet fra Forsvarsdepartementet at dekning skjer via brukers driftsbevilgning og er utenfor den per nå gjeldende definisjon av BDU per februar 2023.<sup>17</sup> Etter gjeldende definisjon er BDU-prosjekter basert på bestilling fra kunden/bruker, hvis formål er tilpasning av EBA slik at bruksverdien øker eller samsvarer med endret behov. Investeringer som innebærer etablering av nytt «inventarnummer» er definert utenfor BDU. BDU-tilpasninger i eksisterende bygningsmasse varierer fra år til år, og skal dekke kostnader som løper på det enkelte BDU-prosjekt. Årlig blir det brukt mellom 70 og 80 millioner kroner på slike BDU-prosjekter.

### Oppdragsfinansierte aktiviteter

Oppdragsfinansierte aktiviteter utgjør mellom 200 og 600 millioner kroner av de årlige bevilgningene til Forsvarsbygg og omfatter forvaltningsoppdrag fra Forsvarsdepartementet, Forsknings- og utviklingsoppdrag (FOU) fra Forsvarsdepartementet, investeringsoppdrag fra NATOs Security Investments Programme (NSIP), samt andre oppdragsinntekter.

Forvaltningsoppdragene fra Forsvarsdepartementet utgjør årlig i overkant av 10 millioner kroner og innbefatter juridiske tjenester til Forsvarsdepartementet, samt bidrag til kontinuerlig langtidsplanlegging innenfor fagområdet.

Flere investeringsprosjekter på EBA er helt eller delvis finansiert gjennom NSIP. Norge bidrar med bevilgninger til NSIP gjennom statsbudsjettets kapittel 1760 post 75. I budsjettforslaget for 2023 var Norges forslag til bidrag på 123 millioner kroner. Norges mottatte finansiering fra NSIP til investeringsprosjekter i forsvarssektoren fremgår av statsbudsjettets kapittel 1760 post 48. Årlig finansiering fra NSIP varierer mellom 100 og 600 millioner kroner.

Andre oppdragsinntekter i utgjør årlig i overkant av 100 millioner kroner. I inneværende planperiode (2021-2024) inkluderer inntektsposten;

- Rådgivning innen miljø og sikring av bygg til forsvarsektoren,
- Prosjekt energiledelse, som skal sørge klima og energigevinster
- Inntekter til bolig og kvarter utover ordinær leieinntekt og tilleggsleveranser.

I 2021 bestod bolig- og kvarterporteføljen av om lag 5800 kvarter og 1700 boliger.

### Bevilgningsfinansierte aktiviteter

Bevilgningsfinansierte aktiviteter varierer veldig fra år til år og hadde en ramme på 1,3 milliarder kroner i 2022. Rammen for 2022 inkluderer også en andel av prosjekt utenfor sektoren, spesielt i forbindelse med nytt regjeringskvartal. I perioden 2019 til 2022 viste kontantregnskapet mellom 0,2 og 0,9 milliarder kroner brukt på slike aktiviteter. Denne posten omfatter typisk ivaretagelse av prosjektkontor i tilknytning til pågående prosjekter, miljøopprydningsoppdrag, beredskap og arealplanlegging, leirplaner, opprettholdelse av fortifikatorisk kompetanse, EBA-tiltak rettet mot allmenn verneplikt og andre strategiske satsninger.

---

<sup>17</sup> Forsvarsbygg. (2023). *Instruks for Brukerdefinert utvikling – BDU. Virksomhets- og eiendomsstyring/Eiendomsstyring*. Forsvarsbygg.

### Andre oppdragsinntekter utenfor forsvarssektoren

Andre oppdragsinntekter utenfor forsvarssektoren utgjør årlig ca. 500 millioner kroner og innbefatter inntekter fra sivil utleie, rådgivning utenfor forsvarssektoren, transportinntekter fra fergen Oscarsborg, samt BDU utenfor forsvarssektoren.

Fra sivile leietakere har Forsvarsbygg årlige leieinntekter på om lag 100 millioner kroner, samt inntekter fra forsynings- og tilleggstjenester. Forsvarsbygg regner med i overkant av 5 millioner kroner i inntekter fra fergen på Oscarsborg og er billettinntekter, logistikk og arrangementer som knyttes til Oscarsborg.

Inntekter utenfor forsvarssektoren gjelder redningshelikoptertjenesten. Justisdepartementet har det administrative ansvaret for Redningshelikoptertjenesten (NAWSARH), mens Luftforsvaret har driftsansvaret for tjenesten. Engangsutgiftene ved etablering av redningshelikoptrene fra og med 1972 er ført på justisdepartementets budsjett, mens driftsutgiftene bevilges over Forsvarsdepartementets budsjett. I den forbindelse dekkes utviklingsprosjekter av justisdepartementet. I gjeldende planperiode (2021-2024) anslår Forsvarsbygg årlig mellom 80 og 270 millioner kroner i inntekter fra justisdepartementet for å dekke prosjekter mot tjenesten.

Rådgivning utenfor forsvarssektoren knyttes til sikring av bygg og miljø/kulturminner som ligger utenfor sektoren. Forsvarsbygg regner med 18 millioner kroner i årlige inntekter fra denne virksomheten.

### EBA-investeringer over kapittel 1710 og 1760 post 47

EBA-investeringer finansieres normalt gjennom bevilgninger på Statsbudsjettet på kapittel 1710/1761 post 47. I 2022 ble det bevilget 3,6 milliarder kroner over investeringskapitlene.

### Salg av eiendom

Forsvarsbygg er i planrammene tillagt inntektskrav i forbindelse med avhending. Dette synliggjøres under kapittel 4710 post 47. I budsjettprosessene i inneværende planperiode (2021-2024) er det lagt til grunn ambisjoner om salg av eiendommer for mellom 200 - 300 millioner kroner. En forutsetning for å realisere slike gevinster er at det kan identifiseres inntektsgivende objekter som kan avhendes.

I perioden 2016 til 2022 er det avhendet 207 500 kvadratmeter EBA, som er solgt for til sammen 1,73 milliarder kroner.

Tabell 4.3 Avhendet areal og salgsinntekter

År	Avhendet areal	Sum salg
2022	50 449	196 MNOK
2021	22 600	214 MNOK
2020	37 531	227 MNOK
2019	34 390	317 MNOK
2018	39 946	680 MNOK
2017	36 075	705 MNOK
2016	20 922	414 MNOK
<b>Totalt</b>	<b>207 523</b>	<b>970 MNOK</b>

*Kilde: Forsvarsbygg – Årsrapporter og tall fra avhending*

Avhending er også forbundet med kostnader til miljø-, rive- og sikringstiltak som bidrar til å redusere resultatet på kapittelet og posten.

## 5. Operasjonalisering av EBA-modellen

Med operasjonalisering av modellen menes blant annet de styringsparameter, retningslinjer, rammeavtaler, finansieringsordninger og praksiser som er etablert i systemet, herunder husleiemodellen og internfaktureringsrutiner. Fordeling av roller, ansvar og myndighet er et sentralt element av operasjonalisering. De overordnede forutsetninger for operasjonaliseringen styres primært på departementsnivå, og forplantes deretter i organisasjonen gjennom blant annet rutiner og praksis. Sentrale elementer for dagens operasjonalisering er beskrevet i dette kapittelet.

### 5.1 Historisk utvikling av EBA-modellene i forsvarssektoren

#### Fram til 2000

Forsvarets behov for bygg og anleggsforvaltning ble først etablert i 1688 som den «Norske Fortifikasjons-Etat». I 1947 ble det organisert i et bygningsteknisk korps og et anleggsteknisk direktorat. Disse to enheter ble sammenslått til Forsvarets Bygningstjeneste (FBT) i 1960 med hovedkontor i Oslo samt 6 regionale kontorer. Sentralledelsen håndterte større planleggings- og byggeoppdrag, mens det regionale ledd, skulle legge vekt på drift og vedlikehold, forestå planlegging samt gjennomføre mindre nybygg og ombyggings- og reparasjonsarbeider. Forsvarsstudie 2000 og EBA-2000 resulterte i geografisk omstrukturering av Forsvarets aktiviteter gjennom etablering av Forsvarsbygg i 2002 med hovedkontor i Oslo og delegerte lokale forvaltningsmyndigheter (LFM) rundt i landet.

#### Opprinnelig formål med EBA-modellen i forsvarssektoren

Etableringen av Forsvarsbygg ble vedtatt av Stortinget i juni 2001<sup>18</sup>. I vedtaket ble det blant annet lagt vekt på følgende krav:

- tilrettelegge for målrettet samspill mellom bruker og forvalter som har klart definerte roller
- skape valgfrihet i brukers anvendelse av ressursene med synliggjøring av alle kostnader
- gi bruker råderett over EBA og EBA-personellet i krise og krig

Endringen innebar at eiendomsforvaltningen, herunder også drifts- og vedlikeholdsoppgaver ble samlet som en selvstendig etat under Forsvarsdepartementet. Det var en forutsetning at eiendomsforvaltningen skulle være inntektsfinansiert og opptre uavhengig av Forsvaret som kjøper. I Stortingsmeldingen legges det vekt på at samhandlingen mellom *brukeren og EBA-forvalteren kan sammenlignes med forholdet mellom partene i et ordinært leieforhold. Leieavtalen regulerer plikter og rettigheter på begge sider, også de økonomiske. Leietaker skal betale kostnadsdekkende husleie. Brukeren tildeles ressurser for å utføre oppdrag som avtalt i styringsdialogen, herunder også ressurser til dekning av EBA behov.*

I tillegg er det i Stortingsmeldingen lagt til grunn at EBA-forvaltningen etableres som selvstendig, forretningsmessig virksomhet. Forvaltningen får da normalt ikke finansiert sin virksomhet gjennom bevilgning/tilskudd fra statsbudsjettet, men gjennom inntekter fra leveranse av tjenester til Forsvaret. I organiseringen av den nye etaten ble det lagt vekt på at EBA-forvaltning inngikk i en forvaltningsbedrift. Videre ble det også vektlagt betydningen av kjennskap til lokale brukere og marked slik at utførelse og administrasjon av FDV-oppgavene fortsatt skulle ligge lokalt. En naturlig konsekvens av omleggingen er at lokalavdelingene utvikles til mer aktive forretnings- og

<sup>18</sup> Meld. St. 77 (2000-2001). *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-77-2000-2001-/id204728/>



serviceorganer overfor leietakerne. Tjenesteyting utover det som dekkes skulle bygges ut i takt med etterspørselen og finansieres ved de inntekter tjenestene gir.

Videre ble det skilt mellom etatens (Forsvarsbygg) rolle i fred, krise og krig. I fredstid skulle den nye organisasjonen levere EBA og EBA-tjenester til Forsvaret i samsvar med brukernes behov, og ytelsene være målbare i pris og kvalitet i forhold til nøkkeltall fra annen offentlig og privat eiendomsforvaltning. Organisasjonen skulle også kunne utføre utrednings og rådgivningsoppdrag innenfor sitt kompetanseområde. Ved beredskap, krise og krig vil den nye etaten (Forsvarsbygg) i sin helhet bli overført Forsvarssjefen.

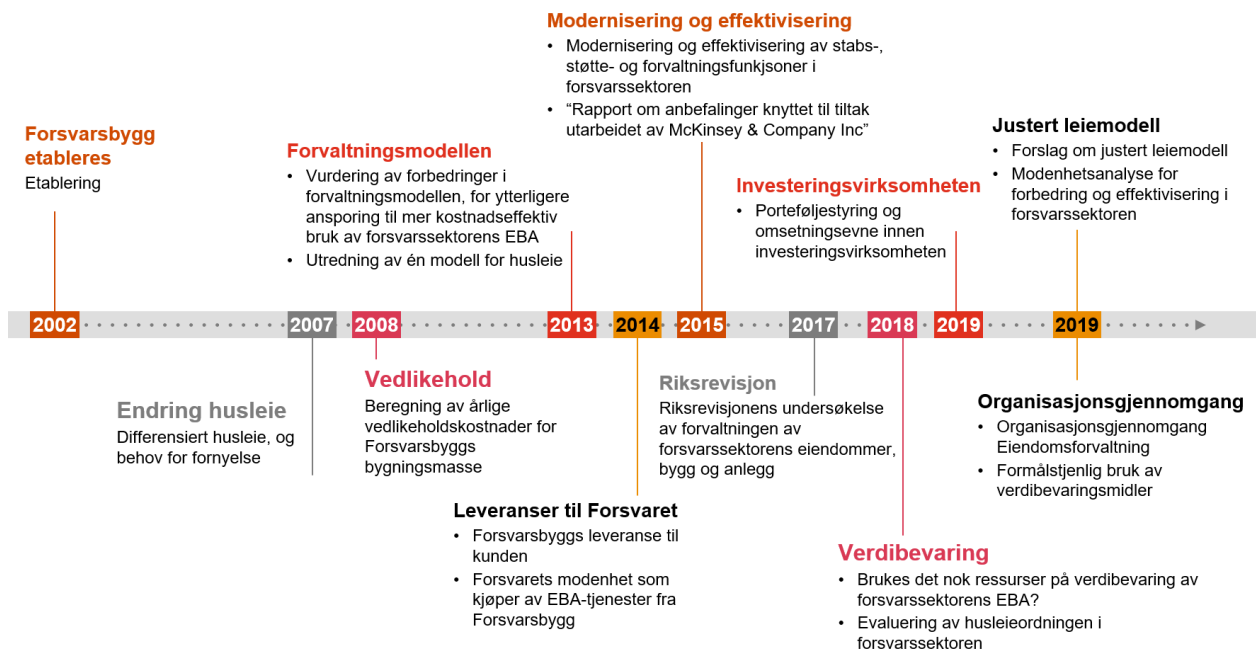
Videre skulle Forsvarsdepartementets styring av den nye etaten (Forsvarsbygg) fokusere på den strategiske styringen der hovedvekten legges på policyoppgaver i forbindelse med for eksempel miljø, avhending eller eiendomsutvikling. Blant annet falt det til departementet å utvikle en strategi der det framgås hvordan eieren ønsker at eiendomsmassen forvaltes og utvikles.

Den nye etaten (Forsvarsbygg) skulle rapportere til Forsvarsdepartementet for den forretningsmessige delen av virksomheten, effektiviteten i samspillet med brukeren og kundetilfredsheten samt hvordan kvalitet og prisnivå er, sammenlignet med nøkkeltall fra tilsvarende private eller offentlige eiendomsforvaltere (benchmarking).

I tillegg skulle Forsvarsdepartementet opprette et styre for Forsvarets EBA-forvaltning. Styrets oppgaver skulle bl.a. være å utøve systemkontroll på vegne av departementet.

## Utviklingen i EBA-modellen og begrunnelse for endringene

Etter Stortingets vedtak i 2001 ble Forsvarsbygg formelt etablert 1. januar 2022. Figur 5.1 viser en tidslinje for utvalgte større utredninger om EBA-forvaltningen i Forsvaret og anbefalinger for å justere EBA-modellen.



Figur 5.1 Oversikt over tidlige utredninger og evalueringer, samt anbefalinger

Kilde: Forsvarsdepartementet. (2023). B91 Forvaltningsmodellen for EBA; FD og BDO. (2022). Forvaltningsmodellen for EBA. Forsvarsdepartementet.

Etter etableringen av Forsvarsbygg i 2002 ble første justering av EBA-modellen gjennomført. Forsvarsbygg ble i 2003 endret til et ordinært forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, herunder

blant annet delvis nettobudsjettering knyttet til avhending. I 2010 ble styret avviklet og fra 1. januar 2011 ble Forsvarsbygg endret til et bruttobudsjettert forvaltningsorgan. Tabell 5.1 gir en oversikt over endringene som har skjedd siden etableringen og frem til i dag.

*Tabell 5.1 Oversikt over endringene i EBA-modellen og begrunnelsen for endringene*

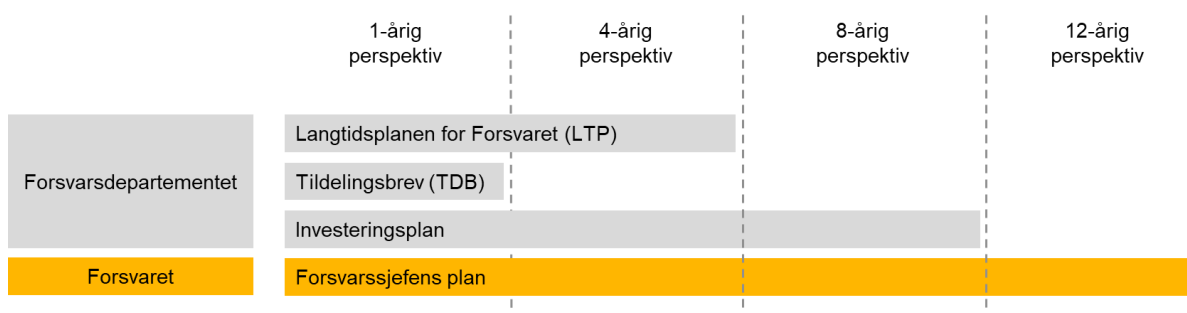
År	Endring	Begrunnelsen for endringen i styrende dokumenter
2002	Etablering av Forsvarsbygg	Stortinget samtykker i at Forsvarsdepartementet får fullmakt til å samle samtlige oppgaver knyttet til Forsvarets eiendomsforvaltning i en forvaltningsbedrift direkte underlagt Forsvarsdepartementet.  Forvaltningsbedriften vil i hovedsak basere sin inntjening på kostnadsdekkende husleie fra brukerne av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg.
2003	Innføring av kapitalelementet i husleiemodellen	Hensiktene var å etablere full kostnadsdekkende husleie
2007	Husleie for nye og oppgraderte skal baseres på NS 3454	Endringen skulle gi en bedre ivaretagelse av livssyklus kostnadene
2009	Kapitalelementet i husleiemodellen utvides	Utvidelsen av kapitalelementet innebar at avskrivningsgrunnlaget omfatter all EBA (infrastruktur, nasjonal operativ EBA og NATO-infrastruktur), og utvidelsen av avskrivningsgrunnlaget skulle sikre en mer fullstendig kostnadsdekkende husleie.  Det faktiske kapitalslitet som følger av Forsvarets EBA-bruk vil bli bedre synliggjort ved å innføre avskrivninger i husleien på infrastruktur, nasjonal operativ EBA og NATO-infrastruktur.
2010	Styret nedlegges	Styret ble lagt ned for å gi klarere styringslinjer og styrket oppfølging på forvaltningsområdet.
2010	Leiekontrakter løftes fra BRA-nivå til DIF-nivå  Forsvarsbyggs reguleringsfond ble avviklet	Formålet var å redusere mengde fakturering og administrasjon for å få bedre oversikt over hvordan ressursene ble brukt.  Reguleringsfondet ble avviklet på grunn av overføringsmuligheter på investeringsbudsjett fra år til år.
2011	Overgang fra nettobudsjettering til bruttobudsjettering Forsvarsbyggs reguleringsfond ble avviklet	Overgangen gjorde det mulig å synliggjøre at alle inntekter med tilknyttede kostnader ble synliggjort i statsbudsjettet og statsregnskapet.
2014	Endring av utskiftning	Utskiftning gikk fra å være del av investering til årlig bevilgning på drift.
2016	Revidert husleiemodell, renhold outsourcet	Renhold konkurranseutsettes hvor hensikten var mer effektivt renhold.
2016	Utskiftning ble bevilget som en del av brukers driftsbevilgning.	Utskiftning bevilges og faktureres de ulike DIFene. Komponentutskiftning er ikke del av kostnadsdekkende leiemodell per i dag.

År	Endring	Begrunnelsen for endringen i styrende dokumenter
2017	Kapitalelementet i husleiemodellen tas ut	En avvikling av kapitalelementet skulle bidra til en enklere og bedre rolleforståelse og samhandling mellom aktørene i sektoren, og forenklingen støtter med dette opp under kontinuerlig forbedring og effektivisering i forsvarssektoren.
2019	Utskiftning ble inngått i brukers driftsbevilgning	En oppfølging av Dokument 3:3 (2016–2017) «Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg». Tiltaket skulle (1) skape forutsetninger for en mer helhetlig eiendomsforvaltning og bedre prioritering av disponible ressurser, (2) styrke insentivene i husleiemodellen og (3) medføre en teknisk økning av husleien på driftskapitlene til leietakere i forsvarssektoren.
2020	Ny investeringsmodell	Forsvarssjefen ble prosjekteier for EBA-investeringer. Det skulle bidra til å ansvarliggjøre Forsvaret og gi større innflytelse for Forsvarssjefen.

Oppsummert er den opprinnelige modellen og operasjonaliseringen endret i betydelig grad ved flere mindre og større justeringer i årene siden 2002.

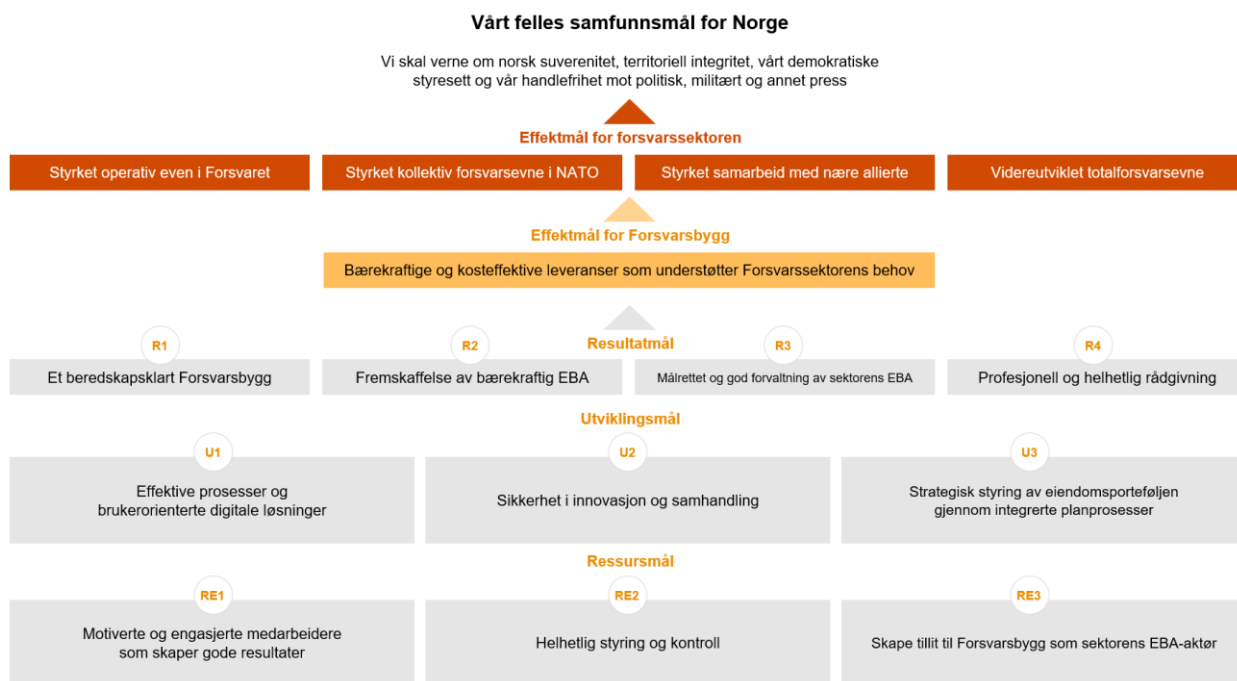
## 5.2 Styring, kontroll og mål

Forsvarssektorens overordnede samfunns mål er å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, våre demokratiske verdier og styresett og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press. Forsvarets drift, rammer og innretning styres gjennom fireårsplaner, kalt langtidsplan for forsvarssektoren revideres hvert fjerde år. Forsvarets påfølgende investeringsplan har 8-års perspektiv og revideres årlig. Forsvarsdepartementet utsteder også årlig tildelingsbrev som stadfester Forsvarets økonomiske rammer og mål for det kommende året. Basert på langtidsplanen og Forsvarets tildelingsbrev utarbeider Forsvaret Forsvarssjefens plan som har 12 års perspektiv.



Figur 5.2 Illustrasjon av Forsvarets planer som rammebetingelser for Forsvarsbygg

Forsvarsbyggs effektmål er bærekraftige og kosteffektive leveranser som understøtter forsvarssektorens behov. Det vil si at Forsvarsbygg skal understøtte Forsvarets operative evne og beredskap i tråd med de krav som til enhver tid stilles gjennom sektorens instruksjer og retningslinjer innenfor beredskapsområdet. Figur 5.3 illustrerer Forsvarsbyggs målhierarki/målbilde for perioden 2022-2024.



Figur 5.3 Forsvarsbyggs målbilde 2022-2024

Kilde: Forsvarsbygg.

Forsvarsbyggs samfunns effekt skal oppnås gjennom fire resultatmål:

1. Et beredskapsklart Forsvarsbygg (Sikkerhetsgradert)
2. Fremskaffelse av bærekraftig EBA
3. Målrettet og god forvaltning av sektorens EBA
4. Profesjonell og helhetlig rådgivning

Resultatmålene skal understøtte Forsvarsbyggs effektmål, og status på målene samt tilhørende styringsparametere vurderes og rapporteres i løpet av gjennomføringsåret i tertialrapporteringen. For perioden 2022 har Forsvarsbygg rapportert tilfredsstillende oppnåelse på resultatmål 2-4. Resultatmål 1 er sikkerhetsgradert og måloppnåelse beskrives ikke i årsrapporter.

Forsvarsdepartementet utsteder årlig tildelingsbrev (TDB, tidl. iverksettelsesbrev (IVB)) som stadfester Forsvarsbyggs økonomiske rammer og mål for det kommende året. De resultatmål, styringsparametere, resultatkrav og oppdrag som fremkommer i tildelingsbrevet vil være førende for Forsvarsdepartementets oppfølging av Forsvarsbygg i dette året.

Målet i langtidsplanperioden 2021-2024 er å styrke beredskapen gjennom økt reaksjonsevne og operasjonsutholdenhet, og å styrke evne til daglige operasjoner, samvirke og etterretning. Det økte ambisjonsnivået for Forsvarets operative evne innebærer en strukturutvikling av Forsvarets EBA og en betydelig økning av personell. Dette påvirker prioriteringen av å realisere effektiviseringsgevinster ved nye og bedre måter å drifte Forsvarsbygg, og prioriterte fokusområder for Forsvarsbygg i 2023. Forsvarsbygg skal fortsette og videreutvikle en bærekraftig og ressurseffektiv EBA-portefølje. Sentrale virkemidler vil være arealeffektive investeringer, identifisering av EBA som ikke lenger er tilpasset Forsvarets utvikling og en effektiv drifts- og verdibevaringsstrategi. Forsvarsbygg skal bidra til effektiv forvaltning av EBA for å redusere vedlikeholdsetterlepet og sikre fornyelse innen tildelte ressursrammer, og skal videreutvikle festningsverkens evne og forutsetning for selvfinansiert virksomhet. I tillegg skal Forsvarsbygg videreutvikle sin evne til å drifte og ivareta EBA som kreves for å understøtte nasjonale og allierte øvinger og operasjoner i Norge.

## 5.3 Retningslinjer og instruks

I forsvarssektoren definerer retningslinjer og instruks de overordnede retningslinjene og prosedyrene som skal følges for å oppnå organisasjonens mål og opprettholde effektivitet samt tilhørende roller, ansvar og myndighet. Sektoren er også underlagt andre reglement som Finansdepartementets reglement for økonomistyring i staten og mer generelle rammebetingelser som Forskrift om bygg- og anleggsberedskap. Listen under viser en ikke-uttømmende liste over de mest relevante for EBA-forvaltning i forsvarssektoren:

- Forsvarsdepartementet. (2020). *Instruks for Forsvarsbygg (2020-2021)*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2019). *Retningslinjer for investering i forsvarssektoren (FBKS-51-5391)*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2019) *Instruks for Økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsbygg. (2019). *EBA Rammeavtale – Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg (EBA mellom Forsvaret og Forsvarsbygg)*. Forsvarsbygg. (Med vedlegg)
- Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FBKS-51-3749)*. Forsvarsdepartementet

Andre retningslinjer og styrende dokumenter regulerer ulike deler av Forsvarsbyggs virksomhet, eller påvirker samhandling med andre aktører i sektoren:

- Forsvarsdepartementet. (2020). *Instruks for Forsvaret*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsbygg. (2021). *Forsvarsbyggs virksomhetsstrategi (FBKS-51-4298)*. Forsvarsbygg
- Forsvarsdepartementet. (2015). *Retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring*. Forsvarsdepartementet
- Forsvarsbygg. (2019). *Miljøstrategi for Forsvarsbygg 2020-2024*. Forsvarsbygg
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2013). *Forskrift om bygg- og anleggsberedskap*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-06-28-807>
- Forsvarsbygg. (2018). *Forsvarsbyggs rolle som forvalter og rådgiver (FBKS-51-3236)*. Forsvarsbygg
- Forsvarsbygg. (2022). *Overordnet strategi for verdibevaring (FBKS-51-5562)*. Forsvarsbygg.

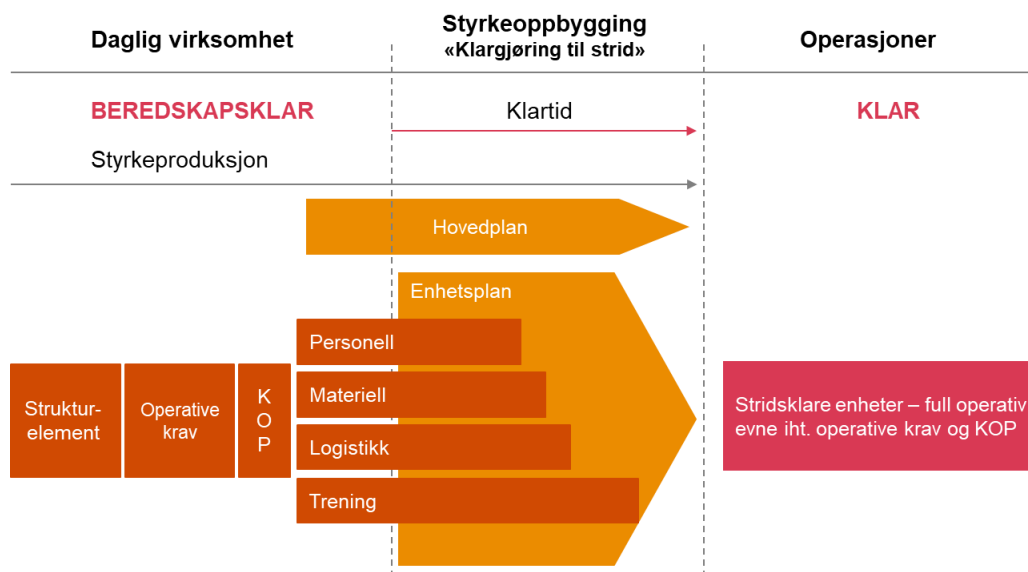
Det er også flere andre retningslinjer og strategiske føringer innenfor ulike emner som ikke nevnes her.

## 5.4 Planer og planverk

Å kunne løse Forsvarets ni oppgaver forutsetter at forsvarssektoren som helhet har evne til å kunne mobilisere og agere på episoder og trusler innen rimelig tid. Dette fordrer en beredskap for både operative kapabiliteter, og sentrale ressurser som skal understøtte kapabilitetene.

### Planverk og beredskap

I forsvarssektoren fremgår beredskapskravet som resultatmål i tildelingsbrev fra Forsvarsdepartementet. For Forsvaret følger kravet til god beredskap og evne til operasjoner i krise og væpnet konflikt gjennom resultatmål 2 i tildelingsbrevet for 2023, mens for Forsvarsbygg følger beredskapskravet gjennom resultatmål 1 i sitt respektive tildelingsbrev. I etatene er beredskapskravet kvantifisert i klartider. Klartiden er den forutsatte tiden det tar fra å være beredskapsklar til man er klar til innsats. De eksakte klartidene er graderte opplysninger.



Figur 5.4 Styrkeoppbyggingsprosessen

Kilde: Forsvaret. (2019, s.194). *Forsvarets fellesoperative doktrine - FFOD 2019*. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf>

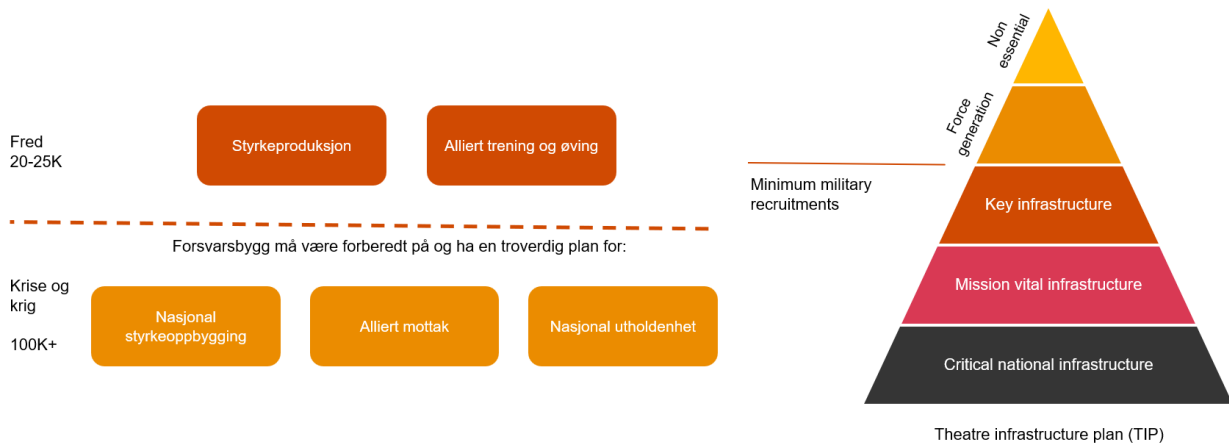
Beredskapen og klartidene har også sammenheng med planverket i sektoren. Forsvarssjefens militære strategi for daglige operasjoner og forsvar av Norge, Arctic Guard, danner grunnlaget for hvordan Forsvaret skal håndtere daglige operasjoner, og krise- og krigsscenarioer, samt med hvilke midler. Planverket er inndelt i tre hovednivåer:

- 1: Strategisk planverk
- 2: Operasjonelt planverk
- 3: Taktisk planverk

Det er FST som eier det strategiske nivået (Arctic Guard), Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) eier det operasjonelle planverket, og taktiske sjefer eier hver sine respektive, taktiske planverk. Fra planverket utledes det hvilke kapabiliteter som må til for å møte de operative kravene, og hvordan disse kapabilitetene skal settes opp med stillinger, materiell og forsyningsberedskap. I Forsvarssektoren kalles slike oppstillinger for komplett operativ organisasjonsplan og/eller krigsoppsettingsplan (KOP). En oppfylt krigsoppsettingsplan er en forutsetning for å være beredskapsklar og er en viktig del av styrkeoppbyggingsprosessen.

Forsvarsbygg som etat skal bidra med EBA ressurser som understøtter alle tre nivåene av planverket, og kunne ressurssette beredskapstiltak i tråd med beredskapssystem for forsvarssektoren. Til dette har Forsvarsbygg blant annet utviklet et eget vedlegg til planverket; Estates Guard. Estates Guard skal sørge for å dekke EBA-behovet i alle faser av planverket.

Å få på plass en god plan for understøttelse med EBA-ressurser i hele konfliktspektret, fordrer at behovet er kjent, systematisert og at der er mekanismer som sikrer riktig prioritering av ressurser. Av det vi finner i områdegjennomgangen er EBA-ressurser ikke inkludert i dagens krigsoppsettingsplan, men vi forstår at det pågår et arbeid rundt dette. Når det kommer til mekanismer for prioriteringer, har Forsvarsbygg tatt i bruk et rammeverk for å kategorisere og prioritere EBA-ressurser. Rammeverket omtales som Theater Infrastructure Plan (TIP).



Figur 5.5 Illustrasjon av Theatre Infrastructure Plan (TIP) for Forsvarsbygg

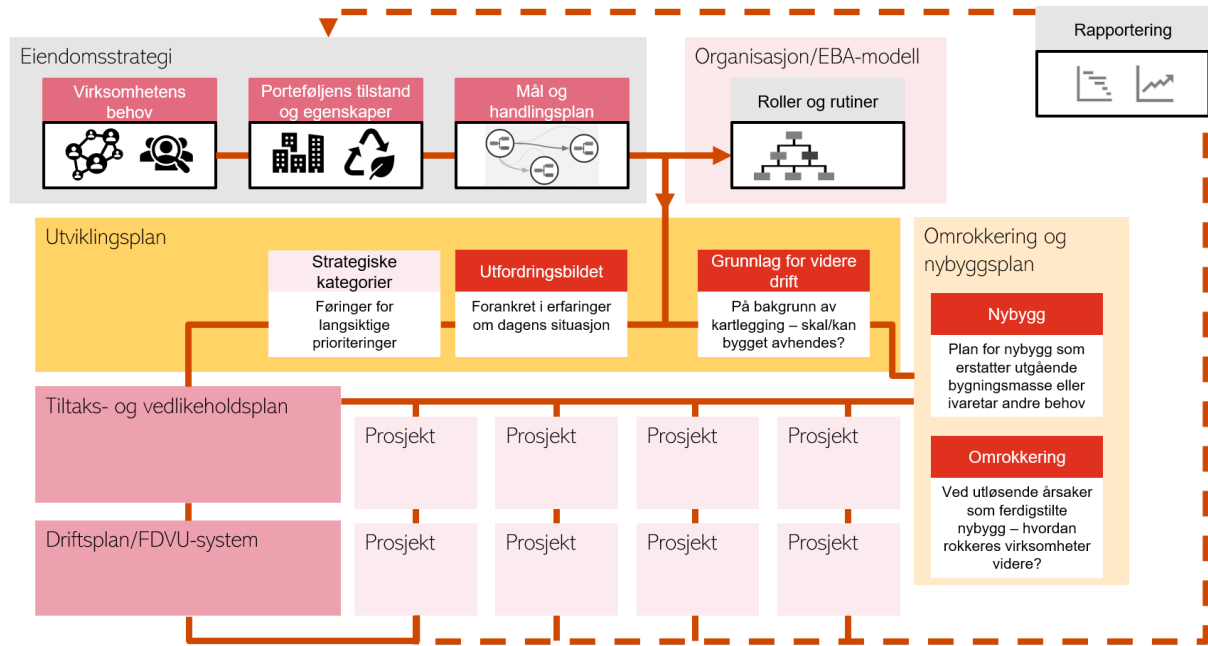
For å kunne opprettholde disse EBA-ressursene i krise og krig, er forsvarssektoren avhengig av gode koordineringsmekanismer med bygg- og anleggsnæringen. Nærings og fiskeridepartementet har gjennom forskrift om bygg- og anleggsberedskap (2013) etablert et råd for bygg- og anleggsberedskap. Formålet med forskriften er å øke tilgjengeligheten til bygg- og anleggsressurser i kriser ved å gi grunnlag for nødvendig, rask og effektiv prioritering og omfordeling av ressursene gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende. Rådet består av medlemmer som departementet oppnevner, og rådet har som oppgaver og bistår departementet med

- Råd ved behov
- Å vurdere kritiske situasjoner
- Å finne frem til ressurser der det er behov for

De landsdekkende firmaene som er representert i rådet skal dessuten bistå departementet med å stille ressurser til rådighet. Forsvarsbygg er representert i rådet, og det er vår forståelse at dette er en viktig arena for dialog om beredskap mellom forsvarssektoren bygg- og anleggsnæringen.

## EBA-planer

Å ha sammenhengende planer for utvikling, vedlikehold og drift for eiendom med et langsiktig perspektiv er hensiktsmessig av flere grunner, spesielt i sektorer som involverer kompleks eiendomsforvaltning, hyppige endringer og uforutsigbare rammer. Planer for utvikling og vedlikehold bidrar til å bevare og øke eiendomsverdien/bruksverdien over tid. Dette er spesielt viktig for organisasjoner som ser på eiendomsporteføljen som en langsiktig investering. Figur 5.6 illustrerer sammenhengen mellom planer av ulike tidsperspektiver i en generell eiendomsforvaltningsbedrift.



Figur 5.6 Generelt planhierarki for operasjonalisering av eiendomsstrategi.

På generell basis (uavhengig av sektor) vil man si at:

- Planer på lang sikt (10-12 år) vil gi mulighet for å tilpasse verdibevarende vedlikeholdsinnsetning opp mot kommende større prosjekter eller avhending. Samtidig vil planer med 10-12 års horisont kunne synliggjøre behov og muligheter for omrokkering av funksjoner og eventuelle behov for nye kapasiteter. Planer med langt perspektiv inneholder overordnede valg og prosjekter, som for eksempel hovedombygginger, totalrehabiliteringer, nybygg og lignende, men like viktig er kategorisering av bygg hvor det må fortsatt gjennomføres verdibevarende vedlikehold i hele planperioden. Dette vil kunne bidra til forutsigbar og helhetlig forvaltning og kostnadsbesparelser ved riktige prioriteringer av ressurser. Planer for utvikling gir også mulighet til å integrere prinsipper for digitalisering og bærekraft, som optimaliserte utnyttelsesgrader, energieffektivitet, miljøvennlige materialer og sosial ansvarlighet, som bidrar til å minimere den negative påvirkningen eiendomsutvikling kan ha på miljøet og lokalsamfunn.
- På bakgrunn av langsiktige planer vil man i større grad kunne tilpasse og planlegge tiltak, vedlikehold og/eller utskifting som samsvarer med de langsiktige perspektivene. Slike tiltaks- og vedlikeholdsplaner kan gjerne ha 4-8 års perspektiv, og inneholde normale vedlikehold og utskiftnings tiltak, samt risikoreducerende tiltak som utbedring av klimasårbarhet, sikring mot naturfarer, energioptimalisering med mer.
- Tiltaks- og vedlikeholdsplanene vil også påvirke planer med ett års perspektiv, slik som driftsplaner. Ved å ha klare planer for drift, kan man optimalisere daglige operasjoner og sørge for at eiendommene fungerer effektivt over tid. For eksempel ved optimalisering av fasilitetsstyringssystemer og FDVU-systemer.

Planene bør også revideres med hensiktsmessige intervaller og være fleksible nok til å tilpasse seg endringer i virksomhetsforhold, markedsforhold, teknologi og samfunnsbehov over tid. Dette gir organisasjonen evnen til å være tilpasningsdyktig i et stadig skiftende miljø.

For forsvarssektoren i dag fungerer langtidsplanen og investeringsplanen i hovedsak som planer for lengre perspektiv. I tillegg vil politiske beslutninger påvirke i hvilken grad leirer skal videreførtes eller avhendes. Dette gjøres ofte ved å sette en leir til grønn, gul eller rød som beskriver i hvilken grad



leiren skal fortsettes å driftes. Dette påvirker direkte hvilket tiltak i form av vedlikehold og fornyelser som gjennomføres på byggene ved disse leirene.

Forsvarsbygg har også selv et omfattende planverk for EBA. De mest sentrale er:

- **Driftsplaner** har ett års perspektiv og er husleiefinansiert
- **Vedlikeholdsplan** (herunder utskifting og noe utvikling) har rullerende fire års perspektiv og er husleiefinansiert
- **Fornysesplan** er en bruttoliste av tiltak hvor ca. 10-15 fremmes årlig til investeringsprosessen
- **Leirplaner** har som formål å identifisere mulighetsrommet og fremme forutsigbarhet, men er ikke-finansierte planer.
- **Plan for Brukerdefinert utvikling** eksisterer ikke i dag og er uforutsigbart da det er stor variasjon på hvor tidlig ulike brukere melder inn ønskede tiltak. Finansieres av DBU-midler fra brukeres driftsbudsjett.

I tillegg til disse planene etableres planer for eksempelvis risikostyring og energioptimalisering, men det er ikke direkte kobling mellom disse og de øvrige FDVU-planene i dag.

Andre planer etableres ved spesielle bevilgninger, som plan for personellrelatert EBA og allmenn verneplikt. Bevilgningsfinansieringen er her i utgangspunktet uforutsigbar.

## 5.5 Økonomimodellen

Forsvarsbyggs økonomimodell er basert på et bærende prinsipp at alle produkter og tjenester skal bære sine kostnader, også de interne. Det vil si at alle nye avtaler/kontrakter med en bruker/kunde skal ha eget prosjektnummer, i tillegg skal alle husleiekontrakter være kostnadsdekkende og det skal føres prosjektrekskap for alle nybygg, avhendinger og aktiviteter som igangsettes. Dette er også utgangspunktet for internhandelsmodellen.

**Økonomimodellen i Forsvarsbygg har i hovedsak tre inntektselementer:**

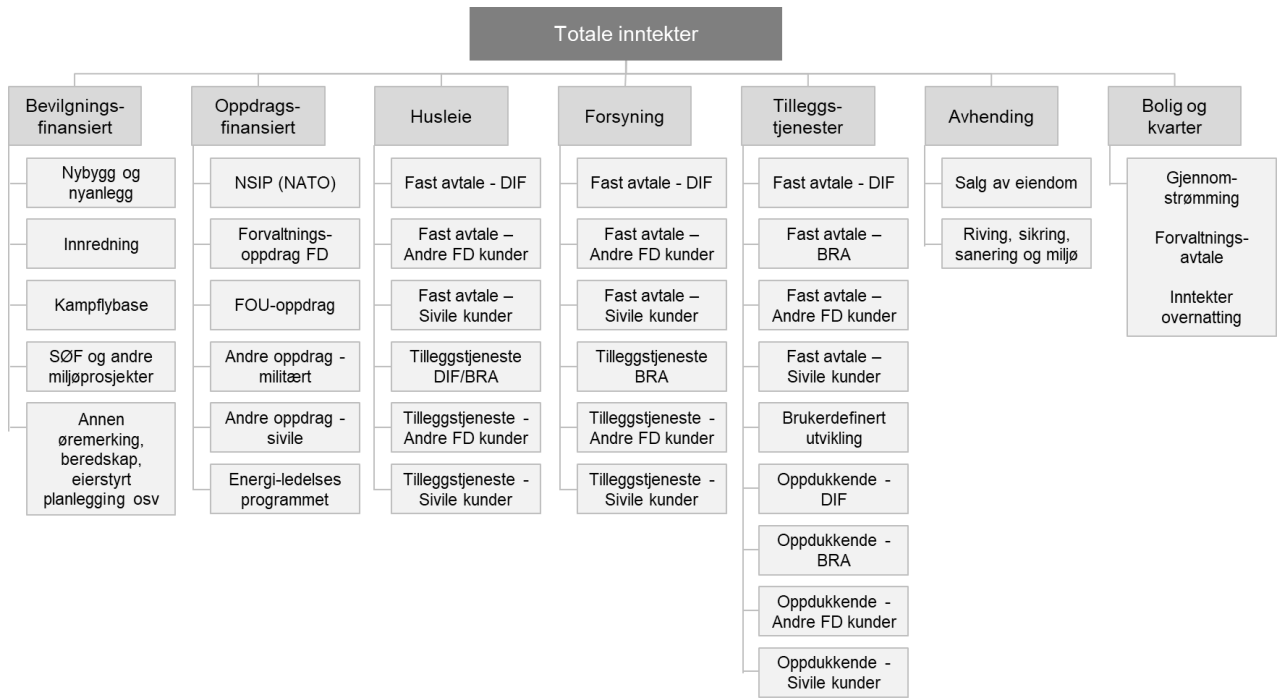
- Bevilgninger
- Husleie
- Salg av tjenester (timer, fastpris eller påslag), oppdragsfinansierte aktiviteter og salg av eiendom

**Kostnadene kan deles i to hovedgrupper:**

- Kostnader som er direkte henførbare, i hovedsak varekost og øvrige kostnader
- Kostnader som belastes indirekte, og som er utgangspunktet for timepris
  - Lønnskostnader
  - Av- og nedskrivninger
  - Andre driftskostnader

Inntektene skal samlet dekke direkte alle kostnader, både direkte kostnader og timekostnader. Forsvarsbygg har ikke grunnbevilgning som skal dekke kostnader, og må derfor finne inndekning for kostnader gjennom de tre nevnte hovedgrupper av inntekter.

Hovedkilden til verdibevaringsinnsats er husleien, men i tillegg mottar Forsvarsbygg ofte ekstrabevilgninger til verdibevaringsformål over driftsbudsjettet. Ekstrabevilgningene er ikke definert som husleieinntekter. Figur 5.7 viser hvordan økonomisystemet bryter ned inntektene.



Figur 5.7 Forsvarsbyggs inntekter

Kilde: Forsvarsbygg.

## 5.6 Prosjektmodell for investeringer i forsvarssektoren

### Roller, ansvar og myndighet i investeringsprosjekter

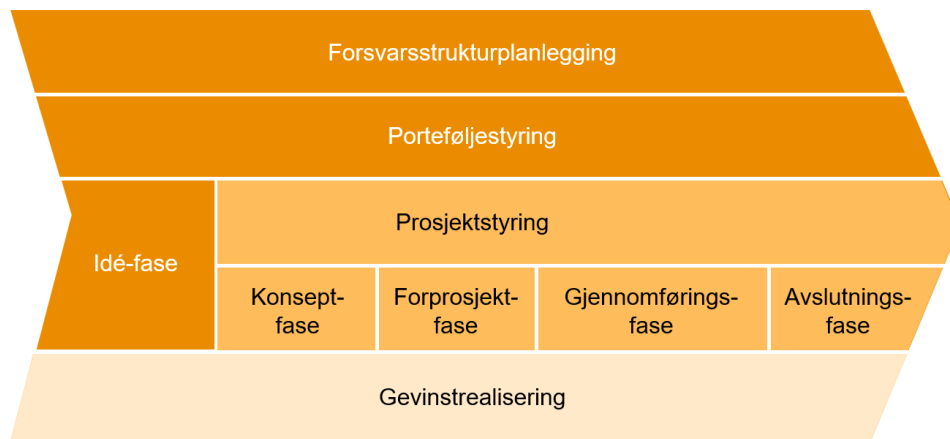
Ved investeringer i ny kapasitet og større fornyelsesoppdrag ivaretar Forsvarsbygg rollen som byggherre på vegne av eier. Investeringer med tilhørende roller og ansvar er regulert igjennom Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FD REBA), Forsvarsdepartementets retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren (FD REIN), og Rammeavtale vedlegg 3 – Leveranseavtale EBA-investering (RA3).

- **ODG** – Oppdragsgiver – Forsvarsdepartementet som porteføljeansvarlig beslutter prosjekt
- **PE** – Prosjekteier – Forsvarssjefen (Forsvarsstaben) leder prosjektene
- **PA** – Prosjektansvarlig – Forsvarsbygg/Forsvarsmateriell er fagansvarlige og gjennomfører prosjekt. Hos Forsvarsbygg er avdeling for Prosjekt og Utvikling (POU) ansvarlig. Forsvarsbygg er ansvarlig for samhandling mellom partene, herunder EF og POU
- **BA** – Brukeransvarlig – Styrkesjef/støttesjef (DIF) støtter prosjektene

Investeringer kategoriseres som enten KAT 1 (>= 200 millioner kroner) hvor Forsvarsdepartementet styrer prosjekt, eller KAT 2 (<200 millioner kroner) hvor Forsvarssjefen styrer prosjektene. KAT 1 prosjekter må godkjennes i Stortinget, med behandlingsløp to ganger årlig.

### Prosjektmodell for investeringer

PRINSIX er gjeldende prosjektmodell i forsvarssektoren fra 2020 og er utarbeidet med bakgrunn i FD REIN og Statens prosjektmodell.



Figur 5.8 PRINSIX - Forsvarssektorens prosjektmodell fra 2020

Prosjektmodellen omfatter det overordnede rammeverket som standardiserer hvordan materiell- og EBA-investeringer skal planlegges, gjennomføres og avsluttes i forsvarssektoren. Rammeverket eies av Forsvarsdepartementet og forvaltes av Forsvarsmateriell. Forsvarsmateriells oppgave i denne sammenheng er å ivareta en helhetlig tilnærming av innholdet. PRINSIX definerer nødvendig beslutningsunderlag for overgang til ulike faser. Under gis en forenklet gjennomgang av prosess og ansvar for EBA-investeringer.

**Idefase:** Investeringsplanen for forsvarssektoren har en 8 års-horisont og revideres årlig. I idefasen kan alle etater med nytt behov fremme dette gjennom en prosjektide (PI). Tradisjonelt fremmer Forsvarsbygg behov for fornyelser og andre egne behov, Forsvarssjefen/Forsvarsstaben for nye behov/kapasiteter og Forsvarsmateriell fremmer egne behov. I tillegg kommer nye behov igjennom langtidsplanen fra Forsvarsdepartementet. Idefasen har normalt ikke betydelig omfang av innleide eksterne tjenester.

Forsvarssjefen mottar PI for sentral behandling og prioritering, hvor Forsvarsbygg (POU) kvalitetssikrer etter felles metode. Innmeldte behov behandles deretter i investeringskomiteen (IK) som ledes av Forsvarssjefen som militærfaglig rådgiver i Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet, som oppdragsgiver (ODG), gir godkjenning om oppstart av konseptfase dersom prosjekter legges inn i investeringsplan.

**Konseptfase:** Ledes av prosjekteier med Forsvarsbygg som prosjektansvarlig. Fasen innebærer en konseptvalgutredning (KVU) iht. Statens prosjektmodell, med tilhørende behovsanalyse, mulighetsstudie, alternativanalyse og tilhørende krav- og strategidokument. Hovedformål med fasen er å anbefale konsept innen eksempelvis nybygg, gjenbruk eller leie. Omfang kan tilpasses prosjektstørrelse.

Beslutning om konseptvalg kan gjøres internt i sektoren (prosjekteier) som eget beslutningspunkt dersom ved prosjekter under 1 000 millioner kroner (P85). Dersom prosjektets samlede kostnader er over 1 000 millioner kroner (P85) skal KS1 gjennomføres eksternt iht. Statens prosjektmodell.

I konseptfasen anskaffer Forsvarsbygg innleide tjenester ved behov. Det meste gjøres internt i egen regi.

**Forprosjektfase:** Valgte løsning fra konseptfasen videreutvikles og det utarbeides et sentralt styringsdokument (SSD), som er en kombinasjon av et styringsdokument for Forsvarsbygg og et forprosjekt, og skal inneholde overordnede rammer, prosjektstrategi og prosjektstyringsbasis. Prosjekter over 1 000 millioner kroner skal også til KS2 iht. Statens prosjektmodell. Faseovergang til gjennomføring må godkjennes av prosjekteier, som gir gjennomføringsoppdraget til Forsvarsbygg.

I forprosjektfasen anskaffer normalt Forsvarsbygg ekstern bistand til utarbeidelse av sentralt styringsdokument.

**Gjennomføringsfase:** Forsvarsbygg som oppdragsansvarlig utfører prosjektanskaffelser med etablerte prosedyrer. Avvik, og endringer og hendelser rapporteres til, og skal evt. Godkjennes av prosjekteier. Endringer eller avvik som krever reviderte rammer skal løftes til oppdragsgiver.

### Avslutning

Overføring til drift (Avdeling for Eiendomsforvaltning (EF) i Forsvarsbygg) og overlevering til bruker skal gjennomføres iht. Etablerte prosedyrer, og prosjektet avsluttes hos FB 3-12 måneder etter overlevering.

## 5.7 Forsvarsbyggs forvalterrolle og husleiemodell

### EBA-Tjenester

Forsvarsbygg leverer en rekke EBA-relaterte tjenester til sektoren etter avtale med, og bestilling fra bruker. Forsvaret og Forsvarsbygg har rammeavtale (RA) for EBA med vedlegg som regulerer samhandlingen, og det er inngått en egen samhandlingsavtale for boliger og kvarter. Rammeavtalen dekker områdene langtidsplanlegging, fremskaffelse, leie, forsyning og utrangering av EBA som brukes av Forsvaret. EBA-tilknyttede tjenester som leveres av Forsvarsbygg i henhold til egne avtaler om tilleggstjenester inngår som en del av rammeavtalen. Forsvarsbygg og FMA har videre en egen rammeavtale.

Forsvarsbygg leverer en rekke tilleggstjenester til bruker. Slike tilleggstjenester er service-/støttetjenester for å dekke EBA relaterte behov som ikke er forutsatt å inngå i leie-forsyningsavtale; eksempelvis brukerdefinert utvikling (BDU), snøbrøyting og gressklipping. Tilleggstjenester finansieres av bruker, og det inngås skriftlig avtale som definerer tiltak/ytelse og fakturering. Tilleggstjenestene står beskrevet i RA2 leveranseavtale leie forsyning og tilleggstjenester og i ansvarsmatrisen, vedlegg L3 til RA1 mellom Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarsmateriell. Rådgivningsavtaler regnes ikke som avtale, men som tilleggstjeneste. For god kommunikasjon av- samt grunnlag for benchmarking av EBA-kostnader er det vanlig å benytte NS 3454:2013 "Levetidskostnader for byggverk" for klassifisering av kostnadene. Standarden, NS 3454:2013, som gjelder for byggverk, det vil si bygninger og infrastruktur, skal angi konsekvenskostnadene for å opprettholde byggverks opprinnelige funksjon og kvalitet gjennom forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

Forsvarsbygg, som utleier av byggverk, skal dekke konsekvenskostnadene gjennom leieinntekten på de ulike byggverkene. Dette omfatter for **F** postene 21 og 23, for **DV**-postene 31, 32 og 33 (sistnevnte kan nok i ulike tilfeller viderefaktureres på grunn av virksomhetsrelaterte skader), **U**-posten 41 (utskifting) og 42 (Utvikling). Leietager skal normalt dekke brukerrelaterte kostnader som omfatter gjennomstrømningskostnader (se konto 5 og postene 51, 52 og 53) og tilleggstjenester (se konto 6 (renhold) og 7 (service og støttetjenester)).

Forsvarsbyggs salg av tjenester til bruker kategoriseres hovedsakelig under drift (31), utvikling (42) og virksomhetsspesifikke kostnader (8). Under drift ligger tjenester tilknyttet vegetasjon, vinter, øvrige utendørstjenester og annen daglig drift som eksempelvis bassengdrift. Under utvikling ligger brukerdefinert tilpasning og endring av EBA, eksempelvis i form av støy- og lydisolering og avbruddsfri strømforsyning. Under virksomhetsspesifikke kostnader ligger blant annet gjennomstrømningskostnader, tjenester tilknyttet elektriker, maler, brannvern med mer, og spesifikke tjenester tilknyttet bla. flyplass og SØF. I tillegg har Forsvarsbygg tjenester som kan kategoriseres

under forsyningskostnader (5) tilknyttet energi og avfall, og service-/støttekostnader (7) tilknyttet eksempelvis vakthold og IKT-anlegg.

NS 3454:2013 angir en åpen konto 8 for "Virksomhetsspesifikke kostnader" og er ment for spesielle virksomheter som bla bygg og anlegg til Forsvaret. Et eksempel på dette kan være bygg / anlegg som går på tomgang mellom hver gang de benyttes til øvelser sammen med andre styrker, men også alliert mottak i tilfelle krig. Tomgangskostnadene dekkes gjennom husleie mens bruksbelastningen (samkjørte allierte øvelser og i tilfelle krig) dekkes av leietager og konteres i konto 8. Konto 8 kan med fordel deles på brukers spesifikke periodiske bruksbelastninger. Forsvarskonseptet og NATO-planverk legger til grunn at dersom det blir krig på Norsk jord, skal NATO-land bistå og man må aktivere planer for alliert mottak. Det innebærer bruk av forskjellige havner og flystriper i Norge, og bruk av EBA til å huse og understøtte allierte i forbindelse med deres tilstedeværelse og operasjoner

## Husleiemodellen

For å kunne vurdere om ressursbruken i forsvarssektoren er effektiv, er det en fordel at kostnader henføres i det vesentligste der kostnadene oppstår. I den statlige sivile eiendomsforvaltningen er prinsippet at husleien skal være kostnadsdekkende, og slik sett bidra til å måle ressursbruken. En kostnadsdekkende husleie innebærer kapitalkostnader, forvaltning, drift, vedlikehold og utviklingskostnader treffer riktig bruker av EBA-ressursen.

I Forsvarssektoren har modellen for hvilke kostnader som treffer brukeren av EBA-ressursene blitt hyppig endret etter etableringen av Forsvarsbygg. Gjeldende retningslinjer for tjenestefeltet EBA i Forsvarssektoren legger til grunn at alle brukere skal dekke kostnadene ved sin EBA-bruk ved å betale «[...] en kostnadsdekkende leie, på porteføljenivå, for all EBA som de bruker, inkludert nasjonal operativ EBA og EBA som er finansiert gjennom NATOs investeringsprogram for sikkerhet.» Retningslinjene gir føringer om at definisjoner i Norsk standard *NS 3454:2013 Livssyklus-kostnader for byggverk – prinsipper og klassifikasjon* skal legges til grunn. Det er også listet avvik og tillegg fra standarden når det kommer til fastsettelse av husleie. Sentrale avvik fra standarden er blant annet;

- Anskaffelses- og restkostnader inngår ikke i husleien
- Kostnader til komponentutskifting inngår ikke i husleien
- Kostnader til utvikling avgrenses til offentlige krav og påbud.
- Øvrige kostnader knyttet til leieobjektet som ikke inngår i leien, slik som forsyningskostnader og tjenester, gjøres opp etter medgått forbruk.

Beregningen av husleien har fra opprettelsen av Forsvarsbygg vært basert på nøkkeltall (NT), og etter 2007 har leien for nye bygg blitt beregnet ut fra levetidskostnader (LCC). LCC-beregnet husleie gav generelt høyere husleie enn de som var nøkkeltallsberegnet. I 2016 ble disse beregningsmodellene avløst av en ny nøkkeltallsmodell og ble begrunnet med ønske om å gjøre modellen enklere. Den nye nøkkeltallsmodellen var basert på en budsjettneøytral rekalkulering av husleien, og ble beregnet slik at husleien pr kvadratmeter var konstant innenfor samme byggtipe.

Forsvarsbygg har siden 2019 arbeidet med et forslag til justering av husleiemodellen for å gjøre noe med vedlikeholdsetterslepet som, ifølge Forsvarets forskningsinstitutt sin rapport fra 2018, årlig øker med mellom 0,5 og 0,9 milliarder kroner.<sup>19</sup> Den justerte modellen inneholder følgende endringer opp mot dagens modell;

---

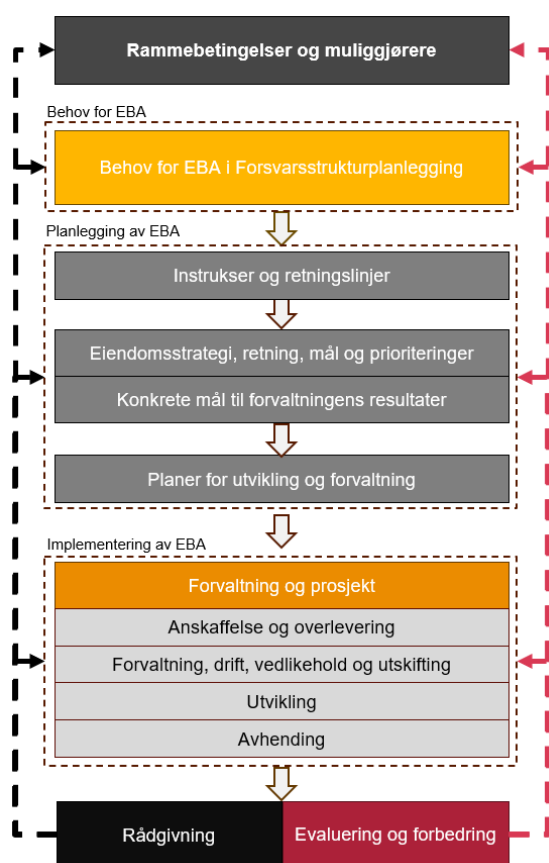
<sup>19</sup> FFI. (2018). *Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA?* (18/00498). Forsvarets forskningsinstitutt.

- Å inkludere komponentutskifting i husleien med forutsetning om at dette skal håndteres som en del av driften og ikke gjennom investering/fornyelse. Herunder at utskifting skal ha som formål å opprettholde byggets bruksverdi.
- Utskifting av bygningsdeler/-komponenter avskrives gjennom eiendomsbalansen som kapitalslit. Økningen foreslås betalt direkte fra eier og ikke fordelt på den enkelte bruker.
- Leien skal sikre fortsatt bruk av byggverket til det må utvikles i form av nye investeringer.

## 6. Observasjoner og vurderinger

Dette kapitlet beskriver observasjoner fra datainnsamlingen som er utført i områdegjennomgangen. Observasjonene er basert på dokumentstudier, tilgjengelig datamateriale, workshoper, intervjuer og arbeidsmøter, og omfatter beskrivelser av nåsituasjonen, EBA-modellens fordeler og ulemper og dagens incentivordning. Observasjonene danner grunnlaget for analyser og vurderinger av de nevnte forhold ved EBA-modellen. Analysene og vurderingene er redegjort for i dette kapitlet.

For å skape en formålstjenlig struktur på vurderingene av dagens EBA-modell, operasjonaliseringen av modellen og forvaltningen av EBA i forsvarssektoren i dag, har vi etablert en forenklet versjon av en struktur for et forvaltningssystem («Asset management system structure»). Det finnes flere ulike sammensetninger av slike system, men de fleste innenfor beste praksis, både internasjonalt og nasjonalt, er basert på en PDCA (plan-do-check-act) metode som er et helhetlig rammeverk for en iterativ prosess med fokus på livssyklusstyring, risikohåndtering og kontinuerlig forbedring. Strukturen vi har etablert baserer seg på ISO 55002:2018, BSI PAS 55:2008 og ISO 41014:2020 og er tilpasset formålet med områdegjennomgangen.<sup>20</sup> Strukturen er illustrert i Figur 6.1. og danner grunnlaget for inndeling av rapportens observasjoner, vurderinger, tiltak og gevinster.



Figur 6.1 Forvaltningssystemstruktur for EBA forvaltning

Under følger en kort beskrivelse av de ulike elementene i strukturen, og videre detaljering og innhold beskrives i hvert delkapittel. Gjennomgående legges det vekt på grad av sammenheng mellom disse elementene iterativt fra behov til evaluering, forbedring og rådgivning (PDCA-basert system).

<sup>20</sup> BSI. (2008). *Specification for the optimized management of physical assets (PAS 55-1:2008)*. The Institute of Asset Management; Standard Norge. (2018). *Forvaltning av anlegg og verdier – Styringssystemer (NS-ISO 55002:2018)*; Standard Norge. (2020). *FM - Ledelsessystemer - Krav og brukerveiledning (ISO 41014: 2020)*.

**Rammebetingelser og** muliggjørere omfatter de eksterne rammebetingelser for eiendomsforvaltningen, samt de rammebetingelser som eier definerer. I tillegg omfattes muliggjørere (*enablers* på engelsk) som styring, organisering, kultur og tillit. **Behov** for EBA i forsvarsstrukturplanlegging omfatter hvordan EBA behandles i forsvarssektorens strukturplanlegging, herunder i hvilken grad valg i planene utredes for konsekvenser for EBA, og i hvor stor grad forvalter inkluderes i planprosessene. Områdegjennomgangen har ikke som mandat å utrede eller analysere disse prosessene utover ivaretagelsen av EBA.

### Planlegging av EBA

- **Instrukser og retningslinjer** (*policy* på engelsk) omfatter de prinsipper og rammeverk for roller, ansvar og myndighet i forvaltning og investering i EBA. For forsvarssektoren er sentrale dokumenter Retningslinjer for Investeringer i Forsvarssektoren, Instruks for Forsvarsbygg, Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendommer, bygg og anlegg, Rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg, Rammeavtalen mellom Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg med mer.
- **Eiendomsstrategi** omfatter prosessen for utarbeidelse av dokumenter og/eller systemer som angir den langsiktige strategiske retningen for forvaltningen av EBA. Formålet med strategien er å understøtte sektorens forsvarsstrukturplanlegging, herunder ambisjonsnivåer og føringer for helhetlig prioritering av ressurser for investering og drift med hensyn på operasjonelle og bærekraftige forhold i livsløpsperspektiv.
- **Mål til forvaltningens resultater** omfatter de kvantifiserbare KPIer og objektivt verifiserbare styringsparameter og resultater som bistår i oppfølging av måloppnåelse fra det strategiske perspektivet. Dette omfatter blant annet teknisk tilstandsgrad, funksjonell egnethet, nøkkeltall for energibruk, driftskostnader, resultat fra brukerundersøkelser, CO<sub>2</sub>-fotavtrykk med mer.
- **Planer for utvikling og forvaltning** omfatter det konkrete forhold om planhierarkiet for tiltak og behov for EBA, herunder alle planer på kort og lang sikt som i fellesskap definerer ressursbehov, gjensidig avhengighet, risiko og effekter. Dette omfatter blant annet driftsplaner, vedlikeholdsplaner, fornyelsesplaner, planer for brukerdefinert utvikling (BDU), leirplaner med mer.

### Implementering av EBA

- **Anskaffelse og overlevering** omfatter prosessene for prosjektgjennomføring av ny eller utvidet kapasitet og/eller utvikling av eksisterende EBA for større fornyelse eller endret funksjonalitet, herunder sektorens prosjektgjennomføring av investeringer i EBA. Dette omfatter også eventuelle anskaffelser av leiekontrakter i privat marked. Sentralt er forhold under roller, ansvar og myndighet og prosessene knyttet til prosjektmodellen PRINSIX som benyttes i sektoren.
- **Forvaltning, drift, vedlikehold og utskifting** omfatter gjennomføring av oppgaver knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og utskifting. I tillegg omfattes tjenester dekket av rammeavtale mellom Forsvaret og Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg, husleiemodellen og tilleggsavtaler. Forhold som omfatter bruk av EBA dekkes også her, herunder bruks- og utnyttelsesgrader.
- **Utvikling** omfatter prosessene knyttet til utvikling av eksisterende EBA i form av fornyelse eller endret funksjonalitet, både det som initieres av bruker og som initieres av Forsvarsbygg. Dette dekker blant annet forhold under finansiering, samt ansvar og myndighet for å fremme utviklingstiltak. Grensesnittet mot anskaffelse og overlevering defineres der prosjektidéer for utvikling/fornyelse blir godkjent.



- **Avhending** omfatter prosessene og vurderingene for salg og avhending med eventuell miljøopprydding og/eller tilrettelegging for sivil bruk. Forhold om insentiver for avhending omfattes også i dette elementet.

**Evaluering og forbedring** omfatter forhold knyttet til sektorens evne til kontinuerlig læring og forbedring av EBA-forvaltningen, herunder systemer for kommunikasjon og samhandling mellom rollene, rutiner og prosesser for forbedringer av investeringsprosjekter og forvaltning, for bedre måloppnåelse.

**Rådgivning** omfatter forvalters rådgivningsrolle i alle de nevnte prosessene (rammebetingelser og muliggjørere, behov, planlegging og implementering).

## 6.1 Rammebetingelser og muliggjørere

Forhold under overordnede rammebetingelser omfatter juridiske, regulatoriske og økonomiske rammebetingelser som har påvirkning på hvilke forutsetninger de underliggende etatene har for å nå sine mål. Noen forhold er statiske, og noen er utenfor Forsvarsdepartementets kontroll som begrenser handlingsrommet for eier. I områdegjennomgangen fokuseres det primært på forhold knyttet til Forsvarsdepartementet sitt ansvar for rammebetingelser som legger til rette for at etatene kan drive god EBA-forvaltning og -utvikling etter departementets kriterier.

Muliggjørere (*enablers* på engelsk) er faktorer som gjør ting mulig og bidrar til at en sektor eller virksomhet når sine mål. I denne områdegjennomgangen har vi identifisert noen overordnede muliggjørere for at forvaltningsmodellen for EBA skal fungere best mulig. Disse muliggjørerne er organisering og styring i forsvarssektoren, inkludert kultur, og teknologiske muliggjørere.

### Rammebetingelser

#### Observasjoner

##### *Juridiske og regulatoriske rammebetingelser*

I gjennomgang av tidligere rapporter, studier og utredninger, jamfør Tabell 7.1 og referanselisten, er vår oppfatning at både bruker og eier etterlever nasjonale lover og forskrifter som pålegger krav til bygningsmassen og ytelse. Dette reflekteres også i workshoper og intervjuer, selv om enkelte utfordringer blir trukket frem. En slik utfordring er ulike oppfatninger av krav til ny EBA i henhold til forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK17). Bruker har til tider en opplevelse av at forvalter «overoppfyller» kravene i TEK17, mens forvalter forsøker å ivareta kravene til blant annet universell utforming og klima og miljø innenfor bærekraftig utvikling av eiendomsporteføljen.

Det er Forsvaret som beslutter sikringsnivå basert på rådgivningsoppdrag fra FB/NKSB. Likevel opplever bruker at sikringsnivået kan fremstå noe overdimensjonert og det stilles spørsmål om det er mulig å tilpasse sikringsnivået basert på risiko- og verdianalyser. Forvalter opplyser om at deres faglige råd bygger på risiko som basert på en analyse av objektets verdi, trussel og sårbarhet, og at det er opp til eier å velge tiltaksnivå for å sikre bygg innenfor ulike risikonivåer. De ulike synene på disse forholdene gjør at det oppstår ulike oppfatninger av om bygningsmassen fremstår som uforholdsmessig dyr eller at oppfyller de gjeldende lover og forskrifter.

En rapport fra McKinsey fra 2015, bidrar til å belyse disse utsagnene.<sup>21</sup> Rapporten påpeker at det er flere særtrekk ved forsvarssektoren stiller særskilte krav til nybygg, for eksempel ekstra

---

<sup>21</sup> McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company.

sikkerhetstiltak, som medfører at bygningsmassen i forsvarssektoren blir dyr. Samtidig fremhever rapporten at forsvarsspesifikke bygg utgjør bare om lag halvparten av EBA-porteføljen og at resten av porteføljen er sammenlignbar med «sivil» bygningsmasse, som for eksempel boliger og lagre. Utregninger viser at Forsvarsbyggs byggekostnader for den «sivile» bygningsmasse er betydelig høyere per kvadratmeter enn kostnader hos sammenlignbare aktører og priser indikert i Norsk Prisbok.<sup>22</sup>

#### *Økonomiske rammebetingelser*

En utfordring med EBA-modellen som fremkommer i flere utredninger og rapporter er at husleiemodellen ikke er kostnadsdekkende.<sup>23</sup> Husleiemodellen forutsetter at kostnadene ved EBA-forvaltningen skal dekkes av husleien, og over tid er det gjort flere justeringer av modellen for å forsøke å gjøre den mer treffsikker, jamfør Tabell 5.1. For eksempel innføres kapitalelementet i husleiemodellen i 2003, utvides i 2009 og tas ut i 2017. Til tross for justeringene er ikke modellen kostnadsdekkende i dag. Forsvarsbygg har siden 2019 arbeidet med et forslag til justering av husleiemodellen slik at den i større grad kan ivareta vedlikeholdsetterslepet i sektoren.<sup>24</sup>

En annen utfordring ved husleiemodellen som blir trukket frem i workshoper og intervjuer, er at husleiemodellen i for liten grad ivaretar tilpasninger av EBA i tråd med behovsendringer. Bruk av midler til brukerdefinert utvikling (BDU) som skal benyttes tilpasning av bygg i tråd med behovsendring, benyttes i noen grad som «sikkerhetsventil» på vedlikehold og utskiftningstiltak. Brukere opplever i så måte at det er for stort behov for BDU-midler i forhold til det som forventes dekket av husleien. Forvalter anslår at rundt 10 % av BDU-midlene går til vedlikehold og utskiftningstiltak.

En relatert observasjon til en manglende kostnadsdekkende husleie, er at tilstanden til eiendomsmassen i forsvarssektoren har forverret seg over tid og vedlikeholdsetterslepet har økt. Dette fremkommer blant annet i Riksrevisjonens undersøkelse av EBA i forsvarssektoren i 2016 og tilstandsanalysene til Forsvarsbygg.<sup>25</sup> Riksrevisjonen påpeker at Stortinget uttrykte bekymring for den negative utviklingen i eiendomsmassen allerede i 2011 og understreket at denne utviklingen må stanses (Innst. 388 S (2011-20212)).

I en FFI-rapport fra 2019 påpekes det at husleiemodellen i liten grad gir insentiver for Forsvarsbygg til å effektivisere driftskostnader knyttet til EBA.<sup>26</sup> Gjennom husleiemodellen får Forsvarsbygg implisitt en bevilgning fastsatt med bakgrunn i kvadratmetersatser som er bestemt av Forsvarsdepartementet. Satsene reflekterer i varierende grad den reelle utviklingen i kostnader per kvadratmeter. Det medfører at inntektene til Forsvarsbygg kun varierer med antall kvadratmeter EBA i sektoren, og ikke med den reelle marginalkostnaden per kvadratmeter. Forsvarsbygg har imidlertid mulighet til å krysssubsidiere aktivitet knyttet til ulike typer bygg, driftsenheter (DIF-er), etater og andre formål ved å omprioritere innbetalt husleie. Det setter Forsvarsbygg i stand til å prioritere den virksomheten som er prioritert i sektoren, men gir imidlertid ikke virksomheten et eksplisitt finansielt insentiv. En annen utfordring som trekkes frem i rapporten, er at Forsvarsbygg for liten grad har insentiver til å balansere

<sup>22</sup> Norsk prisbok. (2023). *Om norsk prisbok*.

<sup>23</sup> Se blant annet:

- Riksrevisjonen. (2016-2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg* (Dokument 3:3). Riksrevisjonen.
- Forsvarsdepartementet og BDO. (2022). *Forvaltningsmodellen for EBA*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2013). *Vurdering av forbedringer i forvaltningsmodellen, for ytterligere ansporing til mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektoren EBA*. Forsvarsdepartementet.

<sup>24</sup> Forsvarsbygg. (2020). *Budsjettinnspill Forsvarsbygg 2021-2028. Til Forsvarsdepartementet 4.mai*.

<sup>25</sup> Riksrevisjonen. (2016-2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg* (Dokument 3:3). Riksrevisjonen; Forsvarsbygg. (2022). *Tilstandsanalyse 2022. EBA-porteføljens status og utvikling*. Forsvarsbygg.

<sup>26</sup> FFI. (2019). *Et uutnyttet gevinstpotensial? – insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren*. FFI-rapport 19/00102.

ambisjonsnivået, og dermed kostnadene, med hensyn til kvalitet og funksjon. Slik sett har Forsvarsbygg mer interesse av å levere på kvalitet (og tid) fremfor kostnad. Dette kan bidra til å trekke kostnadene opp ved for eksempel nybygg.

Når det gjelder brukerne av EBA i forsvarssektoren, er det motstridende insentiver til å utrangere EBA. FFI-rapporten viser til at bruker får bevilget midler til å dekke husleien etter de samme satsene, og dersom bruker utrangere EBA bortfaller husleien for bruker. Det innebærer at bruker oppnår en gevinst ved et effektiviseringstiltak som medfører redusert EBA-masse. Samtidig er dette en kortsiktig gevinst ettersom husleien justeres i påfølgende budsjettprosess, dvs. gevinsten er ikke varig utover virksomhetsåret hvor utrangeringen finner sted. For bruker som helhet gir dette kortsiktig et insentiv til å utrangere EBA, men ikke på et lavere nivå i virksomheten og gevinsten er kun på kort sikt. Dersom overflødig EBA identifiseres på BRA-nivået i Forsvaret og leieavtalen for et bygg sies opp, vil ikke den økonomiske gevinsten tilfalle BRA-nivået, men på DIF-nivået. Hver enkelt leietaker har dermed få finansielle insentiver til å redusere EBA-porteføljen.

I 2011 gikk Forsvarsbygg over fra å være nettobudsjettet til bruttobudsjettet etter vedtak i Stortinget.<sup>27</sup> Begrunnelsen for denne endringen var å synliggjøre at alle inntekter med tilknyttede kostnader kom frem i statsbudsjettet og statsregnskapet. I intervjuer trekkes det frem at denne endringen har vært med på å begrense Forsvarsbyggs økonomiske handlingsrom over tid. Her vektlegges utfordringene det skaper for langsiktig og forutsigbar finansiering av verdibevarende vedlikehold, herunder utskiftninger. Et annet moment som trekkes frem er at med bruttobudsjettering styres investeringer av årlig bevilgninger og mangler forutsigbarhet for porteføljestylingen og styring etter langsiktige mål.

## Vurderinger

### *Juridiske og regulatoriske rammebetingelser*

Kartleggingen i områdegjennomgangen indikerer på generelt grunnlag at det er lite som tyder på at det er store utfordringer i å ivareta lovpålagte krav innenfor EBA-forvaltningen i forsvarssektoren. Eksempler på slike lovpålagte krav er plan- og bygningsloven, herunder byggeteknisk forskrift, og kulturminneloven. Etterlevelse av nasjonale lover og forskrifter som pålegger krav til bygningsmassen og ytelse er viktig. Slik sett er det positivt for EBA-forvaltningen i forsvarssektoren at dette er ivare tatt.

### *Økonomiske rammebetingelser*

De overordnede økonomiske rammene til forsvarssektoren blir vedtatt av Stortinget i årlige budsjettprosesser. Tilstrekkelig balanse mellom forventninger til hovedoppdrag og faktiske tildelinger er en forutsetning for utøvelse av god eiendomsforvaltning. En sentral rammebetingelse i denne sammenheng er en kostnadsdekkende husleie som skal sikre verdibevaring av eksisterende EBA i forsvarssektoren. Kartleggingen i områdegjennomgangen viser at dette ikke er tilfelle og at husleiemodellen ikke er kostnadsdekkende. Dette er et forhold ved modellen man har forsøkt å rette opp eller justere siden opprettelsen av Forsvarsbygg. Vår vurdering at disse tiltakene ikke har vært tilstrekkelige. Blant annet er ordningen med kapitalelementet ett av elementene som ikke har fungert som forutsatt. Videre bærer endringene i modellen preg av å være reaktive på noen uønskede elementer, hvor vi har inntrykk av at når en justering gjennomføres kan det oppstå nye elementer som må justeres. Forsvarsbygg har foreslått justeringer i husleiemodellen som vi mener bør følges videre. I tillegg bør det vurderes ytterligere tiltak for å sikre en tilstrekkelig kostnadsdekkende husleie.

Relatert til den manglende kostnadsdekkende husleien, observerer vi at tilstanden til eiendomsmassen i forsvarssektoren har forverret seg over tid og vedlikeholdsetterslepet har økt. Det er tydelig at forsvarssektoren har prioritert å investere i nye kapasiteter fremfor å bruke mer av tildelte

<sup>27</sup> Prop. 1 S. (2010-2011). *For budsjettåret 2011 under Forsvarsdepartementet*. Forsvarsdepartementet

midler til eksisterende EBA for å sikre en forsvarlig verdibevaring. Vi har ikke hatt tid til å gjøre grundigere undersøkelser av hvorvidt dette har vært bevisste handlinger over tid, men vi vil fra et forvaltningsmessig perspektiv påpeke at det ikke er god forvaltningspraksis å la vedlikeholdsetterslepet øke i så stort omfang som tilfelle har vært i forsvarssektoren. Utviklingen vitner om en reell nedprioritering av eksisterende EBA og manglende langsiktige EBA-planer.

En annen utfordring vi vil trekke frem er manglende insentiver i husleiemodellen. Det er flere observasjoner på at modellen ikke gir tilstrekkelig insentiver, herunder til å effektivisere driftskostnader knyttet til EBA, balansere ambisjonsnivået med hensyn til kvalitet og funksjon og motstridende insentiver til å utrangere EBA hos bruker. Etter vår mening bør husleiemodellen gjennomgås og justeres slik at det er insentiver til å effektivisere kostnader og sikre at brukere på ulike nivåer i etatene har insentiver til å avhende overflødig EBA.

Forsvarsbyggs gjeldende tilknytningsform gir potensielle utfordringer for planlegging og gjennomføring av investerings- og vedlikeholdsprosjekter ved at man må optimalisere for årlige tildelinger, og samtidig hensynta dagens usikkerhet og leveringsutfordringer i markedet. Dette gjør det krevende å få effekt ut av tildelingene og samtidig styre mot et resultat i balanse. Når Forsvarsbygg ikke har mulighet til å avsette midler til langsiktig eiendomsforvaltning, er også en mulig konsekvens er at man ikke ser EBA-forvaltningen i et langsiktig perspektiv. Det kan være at andre tilknytningsformer gir økte gevinster, noe vi mener bør utforskes videre i del 3 i områdegjennomgangen.

## Muliggjørere

### Observasjoner

#### *Organisering og styring i forsvarssektoren*

Som beskrevet i delkapittel 4.2, er Forsvarsdepartementet eier av sektorens EBA, med det overordnede ansvaret for EBA-porteføljen, organisering og styring av forsvarssektoren. Etatene i forsvarssektoren er brukere av EBA i Forsvarssektoren. Etatssjefene er ansvarlig for å sikre hensiktsmessig og forsvarlig bruk av den EBA som benyttes. De skal også komme med løpende behov for utviklingen av EBA-porteføljen. Forsvarsbygg har rollen som forvalter av sektorens EBA. Styringen av etatene i forsvarssektoren gjøres gjennom styringsdialogen. Dette er en formalisert prosess som skal sikre tydelige rammer for hvordan etatene styres. Samhandlingen mellom disse aktørene påvirker hvordan EBA i forsvarssektoren forvaltes og hvilke resultater det gir.

I workshoper og intervjuer blir det løftet frem utfordringer knyttet til manglende modenhet og forståelse for EBA-modellen i forsvarssektoren. Blant annet pekes det på en manglende rolleforståelse hos de ulike aktørene, og at den praktiske gjennomføringen av EBA-modellen ikke er forankret eller godt implementert i dag. Dette oppleves særlig utfordrende i tilfeller hvor det er motstridende behov og interesser mellom de ulike aktørene.

Videre etterlyser også flere av aktørene et omforent mål bilde av EBA-modellen i forsvarssektoren. Det påpekes også her et behov for en mer hensiktsmessig oppgavefordeling, med tydelige rolle-, ansvars- og myndighetsfordelinger mellom de ulike aktørene. Og de påpeker at mangelfull styringsdata gjør det utfordrende å følge opp utviklingen av EBA-forvaltningen.

I McKinseys rapport fra 2015 fremkommer det utfordringer knyttet til Forsvarsdepartementets detaljstyring.<sup>28</sup> Rapporten viser til mange uformelle kontaktpunkter mellom forvalter og eier, og

---

<sup>28</sup> McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company.

forvalter opplever styringen som for detaljert for enkeltposter og overordnede tildelinger. I dette ligger det også en opplevelse av at forvalter ikke selv har kontroll og forutsigbarhet i egen økonomi. Utfordringene med detaljfokusert etatsstyring bekreftes i intervjuer og workshoper i denne områdegjennomgangen. I tillegg blir det løftet frem usikker rundt hva som kan forstås som dialog hva som kan forstås som styring i kommunikasjonen mellom Forsvarsdepartementet og etatene. Det uttrykkes videre at bruker og forvalter har behov for mer formalisering i retningslinjene fra Forsvarsdepartementet.

Parallelt med denne områdegjennomgangen pågår også arbeidet med styringsreformen og prosjektet F24 i forsvarssektoren. Hovedformålet med F24 er å oppnå en høyest mulig samlet forsvarsevne gitt politiske og ressursmessige rammer. Styringsformen beskriver blant annet problemer knyttet til at mål ikke er tydelig definert og operasjonalisert, beslutninger tas uten å betrakte helhetlige konsekvenser, sektoren er fragmentert, lav modenhet på styring og kontroll, samt uklare oppgaver, ansvar og myndighet. Dette underbygger allerede beskrevne observasjoner i denne områdegjennomgangen.

Innenfor organisering og styring spiller også kultur og tillit betydelig rolle. Tillit er avgjørende for å kunne nyttiggjøre seg av kompetansen hos de ulike aktørene og andre interessenter. Det påvirker dermed også muligheten for å finne løsninger som på best mulig måte oppnår helhetlige resultater og mål. Videre kan kultur være avgjørende for hvordan en organisasjon er i stand til å implementere og støtte beslutninger.

Et gjennomgående trekk fra intervjuer og workshoper er at det er utfordringer med tilliten mellom aktørene i EBA-modellen. Dette uttrykkes i flere sammenhenger, særlig knyttet til operasjonaliseringen av EBA-modellen og samhandlingen mellom aktørene i gjennomføringen av prosesser tilknyttet EBA, og ikke på etatsledernivå. Et eksempel er utfordringer i kommunikasjon mellom bruker og forvalter på ulike nivå i virksomhetene, og at den ene parten ikke innfrir forventningene den andre parten har i EBA-relaterte prosesser. Det pekes også på at dette skaper utfordringer for en helhetlig forvaltning av EBA i sektoren.

En annen utfordring som løftes frem, er oppfatning av betydningen av EBA. Flere deltakere på workshoper og i intervjuer opplever at det er en generell oppfatning at EBA er en utgiftspost, fremfor som en innsatsfaktor på linje med forsvarsmateriell. Forvalter opplever dette som spesielt utfordrende, blant annet fordi de opplever at eiendomsforvaltningen blir nedprioritert i politiske beslutninger til fordel for forsvarsmateriell.

### *Teknologiske muliggjørere*

I Forsvarskommissjonen sin rapport fra 2021 trekkes det frem at forsvarssektorens utvikling innen digitalisering og IKT ikke er tilstrekkelig, og at den digitale kompetansen og kapasiteten i og rundt forsvarssektoren er fragmentert.<sup>29</sup> Dette bekreftes i Riksrevisjonens vurdering av informasjonssystemer i Forsvaret i 2022 og FFIs vurdering av tilstanden på IKT-området i forsvarssektoren i 2023.<sup>30</sup> BDO sin revisjon av forvaltningsmodellen for EBA understreker at dette også gjelder EBA-området i sektoren, og anbefaler at forvalter gis i oppdrag å utvikle en helhetlig plan for utnyttelse av informasjonsteknologi for å effektivisere EBA-prosessene i sektoren.<sup>31</sup>

I intervjuer og workshoper fremheves noen områder innen EBA hvor det eksisterer et potensial for teknologisk utvikling. Dette gjelder blant annet bruk av digital tvilling for byggeplasser. I tillegg påpekes det et behov for digitale samhandlingsprosesser og en felles digital plattform i

<sup>29</sup> NOU 2023:14. (2023). *Forsvarskommissjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.

<sup>30</sup> Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner*. Ugradert versjon av Dokument 3:3 (2022–2023); FFI. (2023). *Forsvarlig sikkerhetsnivå for Forsvarets bruk av IKT – en innledende studie* (22/00600). Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>31</sup> BDO og Forsvarsdepartementet. (2022). *Forvaltningsmodellen for EBA*. Forsvarsdepartementet.

forsvarssektoren. I dag benytter aktørene ulike system, noe som utfordrer samhandling og transparens på tvers i sektoren. Dette gjelder blant annet system for arkivering, regnskap og prosjekt, noe som også belyses i BDO sin revisjon av EBA-modellen.<sup>32</sup> Samtidig trekkes det frem at digitalisering i sektoren møter noen sikkerhetsutfordringer som begrenser opplevd mulighet for teknologisk innovasjon.

## Vurderinger

### *Organisering og styring i forsvarssektoren*

Observasjonene knyttet til organisering og styring i forsvarssektoren, viser at det er flere utfordringer med dagens EBA-modell. En gjentakende utfordring er at det mangler en helhetlig forståelse av EBA-modellen. Dette inkluderer mangelen på et samlet målbilde og en hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og myndighet. Dette har bidratt til å gjøre det vanskelig for aktørene å etablere en felles forståelse av egen rolle og selve formålet med modellen. Det er områdegjennomgangens vurdering at disse utfordringene også har konsekvenser for hvordan modellen er operasjonalisert i dag. Områdegjennomgangens vurdering er at disse svakhetene må hensyntas i ny fremtidig EBA-modell. Dette inkluderer spesielt et behov for bedre målutvikling, tydelige roller, ansvar, myndighet, bedre produksjon og deling av styringsinformasjon, samt økt forutsigbarhet gjennom langsiktige mål og visjoner.

Styringsformen F24 i forsvarssektoren beskriver imidlertid flere løsninger knyttet til de identifiserte problemene innen organisering og styring. Dette inkluderer blant annet bedre målutvikling, defragmentering av sektoren, bedre styring og kontroll samt hensiktsmessig oppgavefordeling med tydelige ansvar. Det er derfor grunn til å tro at noen av de identifiserte utfordringene også blir adressert i det pågående arbeidet i Forsvarsdepartementet.

Innenfor EBA-området er det observert utfordringer med manglende tillit mellom aktørene. Tillit er et sterkt begrep, og det er viktig å forstå i hvilke situasjoner og på hvilket nivå det oppleves at tillit eventuelt er svekket. Vårt inntrykk er at utfordringene er særlig knyttet til operasjonaliseringen av EBA-modellen og samhandlingen og kommunikasjonen mellom aktørene på ulike nivåer i selve gjennomføringen av EBA-relaterte prosesser, og ikke på etatsledernivå. På generelt grunnlag har utfordringer med tillit flere negative konsekvenser. For forvalter kan det bli vanskelig å utøve sin rolle, både som forvalter og rådgiver innen utviklingen av EBA-porteføljen. For bruker kan det svekke opplevelsen av en velfungerende EBA-modell som imøtekommer deres behov. For eier kan det skape et behov for ytterligere kontroll, og økt detaljstyring i styringen av etatene som mulig konsekvens. Økt kontroll kan igjen bidra til å redusere en nødvendig handlingsfrihet hos særlig forvalter, som i seg selv kan bidra til ytterligere å svekke tilliten blant aktørene.

De grunnleggende prinsippene for mål- og resultatstyring i staten vektlegger at underordnede etater skal gis størst mulig frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå ønsket slutttilstand. Slik styring forutsetter imidlertid høy grad av tillit mellom over- og underordnet. Områdegjennomgangens vurdering er at dette ikke er tilstrekkelig til stede i dagens EBA-modell.

### *Teknologiske muliggjørere*

Dagens teknologiske rammer for forsvarssektorens EBA-forvaltning skaper etter denne områdegjennomgangens vurdering ikke tilstrekkelige rammer for effektiv informasjonsutveksling mellom de ulike aktørene i EBA-modellen. Samlet sett benytter forsvarssektoren i dag en rekke ulike digitale plattformer. Av sikkerhets- og graderingsmessige hensyn er det gode argumenter for å holde systemene adskilt. En hovedutfordring er imidlertid at mangelen på felles systemer svekker aktørenes

---

<sup>32</sup> BDO og Forsvarsdepartementet. (2022). *Forvaltningsmodellen for EBA*. Forsvarsdepartementet.

samhandling på tvers. Det reduserer også opplevd transparens i sektoren. Ulik bruk av system øker også terskelen for å dele og gjenbruke informasjon.

Samling av bruker, forvalter og eier på samme plattform kan gi betydelige gevinster. Det kan blant annet muliggjøre deling av relevant informasjon om for eksempel modeller, systemer, behov, kapasiteter, normtall og EBA-planer. En slik endring kommer imidlertid med potensielt høye kostnader. God digital transformasjon fordrer også at organisasjonen tilpasses og at prosessene optimaliseres. Dette kan være tidkrevende og utfordrende i en så stor sektor som forsvarssektoren. Kravene til sikkerhet legger også noen naturlige begrensninger for graden av teknologisk innovasjon.

Det er også viktig å anerkjenne at det eksisterer varierte behov innen EBA-modellen i dag. Dette medfører ulike krav til systemer, og dagens fragmenterte systemer gjenspeiler denne kompleksiteten. Å skape en enhetlig plattform som kan dekke alle behovene i sektoren er utfordrende, og en minimumsløsning som tilfredsstillende grunnleggende krav vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig for samtlige roller i EBA-modellen. Det kreves derfor en nøye tilpasning av teknologi for å imøtekomme disse varierte behovene. Områdegjennomgangens vurdering er likevel at de identifiserte utfordringene og mangelen på teknologiske muliggjørere bør adresseres.

## 6.2 Behov for EBA i forsvarsstrukturplanlegging

Behov for EBA i forsvarsstrukturplanlegging omfatter hvordan EBA behandles i forsvarssektorens strukturplanlegging, herunder i hvilken grad valg i planene utredes for konsekvenser for EBA, og i hvor stor grad forvalter inkluderes i planprosessene. Områdegjennomgangen har ikke som mandat å utrede eller analysere disse prosessene utover ivaretagelsen av EBA.

EBA er en innsatsfaktor som skal understøtte forsvarssektorens kjernevirksomhet, og er avhengig av god og forutsigbar behovsinformasjon. Sentralt er i hvilken grad forsvarssektorens strategiske prosesser, planer og mål gir tilstrekkelig informasjon for å planlegge og prioritere tiltak og investeringer innen EBA. For å sørge for at behovsbeskrivelsene på kort og lang sikt ivaretar helhetlig perspektiv på hvilke konsekvenser disse har for investeringer i EBA og forvaltning av EBA er det viktig å inkludere rådgivning fra forvalter (Forsvarsbygg). Eksempel på dette er materiellanskaffelser og investeringer som følge av langtidsplanen for forsvarssektoren som krever nye, utvidede eller endrede kapasiteter innenfor EBA.

### Observasjoner

*EBA er ikke tilstrekkelig ivaretatt og prioritert i overordnede planer for forsvarssektoren*

Langtidsplanen for forsvarssektoren er det overordnede sentrale dokumentet i sektoren som angir hovedlinjene for forsvarssektorens utvikling, inkludert mål, oppgaver og ambisjonsnivå. Etter vedtaket utarbeider Forsvarsdepartementet et tildelingsbrev, og basert på dette utarbeider Forsvaret Forsvarsjefens plan, som er det styrende dokumentet for gjennomføring av langtidsplanen. Ifølge Forsvarsdepartementets retningslinjer (2022) for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FD REBA) skal behov for EBA inngå i den kontinuerlige langtidsplanleggingen.<sup>33</sup>

Forsvarskommisjonen av 2021 påpeker mangelen på et rammeverk for EBA-planer som er samordnet med Forsvarets øvrige planprosesser på kort og lang sikt.<sup>34</sup> Her fremheves viktigheten av å integrere EBA i den helhetlige forsvarsplanleggingen for å sikre sammenheng og samsvar mellom innsatsfaktorer. Forvalter opplyser i workshoper og i intervju at de gir eiendomsfaglige råd og innspill knyttet til EBA inn i langtidsplan prosessen, men at prosessen for utarbeidelse av langtidsplanen er

<sup>33</sup> Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20102011/id618290/>

<sup>34</sup> NOU 2023:14. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.

ulik fra gang til gang og det er utfordrende å vite hvor og når man skal komme med innspill. Både direkte til Forsvarsdepartementet og indirekte gjennom råd til Forsvarssjefen. Samtidig fremkommer det at etatene muligens ikke har tilstrekkelig eierskap til plangrunnlaget, og at de faglige rådene fra Forsvarsbygg ikke alltid integreres i planene som Forsvarsdepartementet utarbeider. Det beskrives en opplevelse av at direkte innspill fra Forsvarsbygg i langtidsplan prosessen og indirekte innspill gjennom fagmilitært råd om EBA-behov ikke blir tatt med i vurderingene i langtidsplanprosessen.

I Forsvarsanalysen 2023 sammenstilles investeringsvolum fra gjeldende investeringsplaner for materiell og EBA, samt ambisjon fra langtidsplan og estimat på kostnader for å gjenanskaffelse kapabiliteter som ikke er besluttet utfaset.<sup>35</sup> I framstillingen er det fallende omfang av investeringer i EBA mot 2029 før det flater ut på stabilt nivå til 2042. Det påpekes at dette er basert på historiske vedtatte prosjekter og ikke er i samsvar med forventningene om økt aktivitet og EBA-behov.

I en FFI-rapport fra 2017 påpekes manglende koordinering mellom materiell og EBA-investeringer.<sup>36</sup> I workshoper utdypes dette med en opplevelse av at langtidsplanen primært understøtter materiell og personell, og ikke EBA. Det oppleves en mangel på koordinering mellom materiell og EBA i investeringsprosjekter, og EBA tilknyttet materiellanskaffelser fremstår i liten grad utredet eller finansiert i forbindelse med vedtak om anskaffelser. Som et eksempel på manglende inkludering av EBA i behovsplanleggingen forklares det i workshoper at bruker kan etterspørre og vedta en ekstra garnison på et etablissement, men ikke inkludere konsekvensene for økt kantinebehov, skyte- og øvingsfelt og personell-EBA. Det trekkes frem at vedtatte strukturer dermed ikke i praksis er fullfinansiert, ettersom en vedtar struktur uten å hensynta EBA. Et annet eksempel er materiellanskaffelser av nye brannbiler ved flyplassanlegg hvor bilene har en større dimensjon enn garasjeporter og hall tillater som fører til uforutsette utbedringer av EBA i etterkant. Forvalter opplever at beslutninger derfor kan baseres på feil grunnlag ettersom det totale behovet for tilpasning og utvikling av EBA ikke er tilstrekkelig dokumentert og hensyntatt underveis i beslutningsprosessen.

I workshoper og intervjuer pekes det videre på at langtidsplanen gjerne legger til grunn gjenbruk av EBA, men at det ikke er lagt til grunn verken at dette fremdeles krever økonomiske midler eller kartlegging på om det faktisk eksisterer ledig EBA. Videre fremheves det at utfordringer knyttet til manglende kartlegging på kapasitet av gjenbrukbar EBA. EBA for å understøtte materiellanskaffelser bestemt i langtidsplanen er gjerne et aspekt som avklares senere i prosjektets faser da det antas at det finnes EBA som kan gjenbrukes (uten at det nødvendigvis medfølger midler for å tilpasse og tilrettelegge for gjenbruk). Dette resulterer gjerne i at det ikke finnes tilgjengelig EBA som kan gjenbrukes på gitt tidspunkt. Ved dette stadiet er investeringsplanen ofte full, og en opplever å få for dårlig tid til å finne EBA før material fra anskaffelsen ankommer. I tillegg fremheves det at det tar lang tid fra tiltak bestemmes i langtidsplanen til tiltakenes implementering og gjennomføring. Andre behov for EBA oppstår dermed i mellomtiden. Dette fører til manglende sammenheng mellom overordnede planer og operasjonaliseringen av EBA-forvaltningen.

En annen observasjon fra workshoper og intervjuer er at behov for utvikling av EBA initiert identifiseres for ulike prosjekter og anskaffelser i langtidsplanen, men at behovene deretter går til ulike styringslinjer ettersom materiellbehov går til Forsvarsmateriell og EBA-behov til Forsvarsbygg. Det helhetlige tiltaket risikerer å ikke bli tilstrekkelig ivaretatt. Bruker opplever dermed å motta oppdrag om materiell uten spesifisering av EBA. En mulig forklaring beskrives som at bruker antar at EBA-investeringer lettere forskyves til et senere tidspunkt. En opplevd utfordring ved slik forskyving er manglende kunnskap om konsekvensene ved å utsette beslutninger innen EBA. I dette scenariet påtar derimot også bruker seg deler av skylden for at EBA ikke nødvendigvis spesifiseres i oppdrag og anskaffelser. Bruker opplever at det fokuseres på mange enkeltinvesteringer heller enn ett samlet

<sup>35</sup> FFI. (2023). *Forsvarsanalysen 2023 (23/00659)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>36</sup> FFI. (2016). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI (17/00195)*. Forsvarets forskningsinstitutt.



tiltak, og at splittelsen i mange tiltak fører til fragmentert oppfølging og formidling av brukers EBA-behov. Dette fører igjen til at EBA-behovene forsvinner i den langsiktige planleggingen.

#### *Uklare behov rundt bestilling og utvikling av EBA hos brukere*

I Forsvarskommisjonen av 2021 påpekes det at Forsvarets handlingsrom og innflytelse er begrenset ettersom markedet ligner et monopol for kunde-leverandør-forholdet mellom Forsvarsbygg og Forsvaret.<sup>37</sup> Samtidig trekkes det frem flere eksempler i kommisjonen på at avdelinger i Forsvaret opererer som lite profesjonelle leietakere av fysisk infrastruktur. Flere rapporter påpeker utfordringer om brukeres bestillingskompetanse, spesielt på lokalt nivå i ulike grener av hos brukere.<sup>38</sup> I workshoper og intervjuer fremkommer det også at bruker oppleves å ha lav EBA-kompetanse. Som en konsekvens av at forvaltningsmodellen forutsettes å være en samarbeidsmodell ble det ved innføringen i 2002 forutsatt at alt behov for EBA-fagkompetanse i sektoren skulle ivaretas av Forsvarsbygg.<sup>39</sup> Mangel på EBA-kompetanse hos bruker kan derimot resultere i at bruker ikke blir gode bestillere av EBA.

I workshoper og intervjuer fremkommer det at bruker har bygget bestillerkompetanse etter utrangering av EBA-kompetanse til Forsvarsbygg i 2002. Det er derimot usikkerhet knyttet til mengden EBA-kompetanse ulike brukere har behov for. I tillegg fremkommer det at behovsarbeid hos bruker baseres på utdaterte normtall og dekningsgrader, og at dette bidrar til å redusere kvaliteten på bestillinger og inkluderingen av EBA som et eksplisitt behov.

#### *Behov for EBA i krise og krig*

Tildelingsbrevet for Forsvarsbygg 2023 fremhever utfordring med planleggingen av hvordan EBA skal understøtte Forsvarets operative planverk, spesielt i forhold til at Forsvarsbyggs ansatte er klar over sine roller i fred, krise og krig.<sup>40</sup> Tildelingsbrevet påpeker blant annet at EBA sin rolle i krigsoppsettingsplan (KOP) og hvordan dette kommuniseres og overføres til daglig drift og øvelser i dag ikke er tydelig. Det er i tillegg en utfordring at dokumenter som beskriver styrkeoppbyggingsprosessen ikke omtaler EBA som innsatsfaktor, og at EBA ikke inngår i krigsoppsettingsplanen. Vi observerer likevel at forvalter har tatt initiativ til å inkorporere EBA i krigsoppsettingsplan som en ny «del 6», men dette arbeidet er ikke ferdigstilt. Representanter fra bruker og forvalter påpeker begge i workshoper at det er en vesensforskjell i EBA-forvaltningen i fred, krise og krig. Blant annet trekkes det frem at forsvarssektorens erfaringsgrunnlag i all hovedsak bygger på erfaringer med EBA-forvaltning i fred, og betydelig mindre i krise og krig. I workshoper var det flere som påpeker at man har for liten kunnskap om hvilke behov innen EBA som skal møtes i krise og krig. Det er derfor en frykt for at dette forholdet i for liten grad blir ivarettatt.

Det operative planverket forutsetter at Forsvarsbygg har en plan for hvordan nasjonale og allierte behov skal dekkes i krise og krig. Dette søkes løst gjennom Estates Guard, som er Forsvarsbyggs vedlegg til det operative planverket. Fra arbeidsmøter, intervjuer og workshoper forstår vi at det totale behovet for EBA-ressurser er godt beskrevet i planverket, men at det er flere utfordringer med operasjonalisering og omsetting i konkrete EBA-løsninger.

En annen observasjon fra workshoper er en opplevelse av at det er variabel kunnskap hos bruker om EBA som ressurs og liten kjennskap hos bruker om hvordan EBA prioriteres i krise og krig, utgjør en

<sup>37</sup> NOU 2023:14. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.

<sup>38</sup> McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company; FFI. (2016). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI (17/00195)*. Forsvarets forskningsinstitutt; FFI. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen – potensial for forbedring og effektivisering 2021-2024 (19/01934)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>39</sup> Forsvarsbygg. (2018). *Forsvarsbyggs rolle som forvalter og rådgiver (FBKS-51-3236)*.

<sup>40</sup> Forsvarsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev for Forsvarsbygg*.

utfordring. Et eksempel er at bruker i flere tilfeller ikke forstår eller anerkjenner at den har behov for enkelte EBA-ressurser i en krigssituasjon, og følgelig ikke ønsker å betale for beredskapen den utgjør i fredstid. Dette kan også sammenholdes med at forvalter opplever at enkelte brukere har veldig kortsiktig horisont på EBA-ressursene. Eksempelvis gjennom fokus på hva dekker behovet for EBA innenfor en typisk sjefsperiode (3-5 år). Vi forstår også at begrepet EBA brukes ulikt i norsk og NATO-sammenheng, og at dette kan gi utfordringer i hvordan man håndterer infrastruktur. Infrastruktur behandles i NATO som en del av EBA, mens i Norge varierer det om infrastruktur inkluderes i EBA-begrepet. Dette gir en risiko for at infrastruktur utilsiktet uteblir fra viktige arenaer. Vi er innforstått med at Forsvarsbygg er i prosess om å etablere en Theatre Infrastructure Plan (TIP) som skal bidra til omforent begrepsbruk og prioritering, men denne er ikke ferdig etablert og forankret.

## Vurderinger

### *EBA er ikke tilstrekkelig ivaretatt og prioritert i overordnede planer for forsvarssektoren*

Det fremkommer i observasjonene at EBA ikke er tilstrekkelig ivaretatt og prioritert i overordnede planer i forsvarssektoren. Dette gjelder spesielt langtidspanen. En viktig suksessfaktor for både kostnads- og formåls effektiv EBA-forvaltning i forsvarssektoren er at det eksisterer tilfredsstillende prosesser for å avdekke fremtidig EBA behov og behovet for løpende forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eksisterende EBA. Det anses som positivt at EBA-behov skal være synlig i langtidspanen for forsvarssektoren og at dette er forankret i Forsvarsdepartementets retningslinjer (2022) for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FD REBA). Dagens EBA-modell danner rammeverket for disse prosessene, men det fremkommer at dette ikke ivaretas tilstrekkelig i praksis.

Vi mener forvalter bør være mer systematisk involvert i planarbeidet slik at EBA i større grad kan synliggjøres som en innsatsfaktor og ivaretas i langtidspanarbeidet. Det er ikke en stabil rutine og prosess for innhenting av innspill til langtidspanen som utfordrer måten forvalter skal gi innspill på fra gang til gang. Vi er kjent med at prosessene med fagmilitært råd og langtidspanen er mer samordnet i utviklingen av langtidspanen for kommende periode. Det er positivt. Involvering av forvalter inn i langtidspanprosessen har liten verdi om EBA-faglige innspill og råd ikke blir hensyntatt og synliggjort i den langsiktige planleggingen. Dette fordrer EBA-kompetanse og forståelsen av EBA som innsatsfaktor både hos bruker og eier.

### *Uklare behov rundt bestilling og utvikling av EBA hos brukere*

Det bør være tydeligere hva konsekvensene av valg i langtidspanen er for EBA. Det uklare behovet kan ha flere årsaker. Det kan skyldes at forvalter ikke blir godt nok involvert i prosessene hvor EBA påvirkes. Det kan også skyldes manglende EBA-kompetanse hos eier og bruker, eller andre ressurser som er involvert i langtidspanprosessen. Kartleggingen vår viser at forvalter er involvert i deler av langtidspanprosessen, og indikerer at det mangler EBA-kompetanse hos eier og bruker for å vurdere helhet i valgene. Konsekvensen av dette er blant annet at anbefalingene fra forvalter forsvinner på veien.

### *Behov for EBA i krise og krig*

Etter vår vurdering har arbeidet med EBA-behovene i det operative planverket hatt tydelig, positiv utvikling de siste årene. Det gjenstår likevel et viktig arbeid med å konkretisere EBA-behov i planverket til faktiske løsninger. Videre fokus på dialog mellom forvalter og bruker om EBA-behovene i planverket og kritikaliteten til ulike EBA-ressurser i krise og krig antas å gi økt, gjensidig forståelse

for det faktiske behovet for EBA. Arbeid med krigsoppsettingsplan «KOP 6» og Theater Infrastructure Plan (TIP) anses som særlig positivt og bør ferdigstilles og forankres hos bruker og forvalter.

Det kan også være aktuelt å se på finansieringsmodellen for EBA-ressurser som bruker har lav betalingsvillighet for i fred som EBA i beredskap, men lite i bruk, samt lokaler for øving og alliert mottak.

### 6.3 Planlegging av EBA

Planlegging omfatter blant annet retningslinjer og instruksjoner, herunder roller, ansvar og myndighet hos forvalter, samt planverket for EBA forvaltning og investering fra eiendomsstrategi, prioritering og måleparameter til konkrete planer for investeringer i ny kapasitet, investeringer i eksisterende EBA og forvaltningsplaner på kort og lang sikt. Sammenhengende planverk for EBA vil kommunisere og understøtte hvordan EBA-ressursene fordeles for å nå sektorens mål, og vil kunne bidra til proaktiv forvaltning.

#### Retningslinjer og instruksjoner

Retningslinjer og instruksjoner er et sett med pålagte krav, prinsipper og et rammeverk for forvaltning, som er i tråd med organisasjonens strategiske plan og er skreddersydd til omfanget av EBA-forvaltningen. Den er i samsvar med andre organisasjonspolicyer og det overordnede rammeverket for risikostyring, og det gir en struktur for å utvikle og implementere eiendomsstrategier, -mål og -planer. Den dokumenteres, implementeres, vedlikeholdes og gjennomgås med jevne mellomrom for å sikre at den er relevant og samsvarer med den strategiske planen.

#### Observasjoner

##### *Mangelfull forståelse av roller, ansvar og myndighet i operasjonaliseringen av EBA-forvaltningen*

Forsvarsdepartementets retningslinjer (2022) for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FD REBA) beskriver strategiske føringer og forvaltningsordningen som gjelder for forsvarssektorens EBA.<sup>41</sup> Retningslinjene fastsetter funksjons- og ansvarsfordelingen og gir hovedreglene for rollene som eier, forvalter og bruker. Forsvarsdepartementet som eier skal delegere forvaltningsmyndighet for EBA til etatssjef Forsvarsbygg, og Forsvarsbygg skal forvalte og utvikle EBA i tråd med gode forvaltningsmessige prinsipper. Forsvarsbygg skal også sørge for utleie og innkreve leie for all utleid EBA. Bruker skal sikre hensiktsmessig utnyttelse og forsvarlig bruk av EBA.

Flere rapporter påpeker manglende rolleforståelse mellom eier, bruker og forvalter.<sup>42</sup> I Forsvarsbyggs egen beskrivelse av sin rolle som forvalter og rådgiver (2018) forklares det at forvaltningsmodellen har som utgangspunkt at eier, forvalter og bruker har samme primærmål, men ulike roller å ivareta.<sup>43</sup> Departementets totaløkonomiske føringer vil alltid kunne overstyre forslag fra forvalter om hva som er

<sup>41</sup> Forsvarsdepartementet. (2022, 1.juni). *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg*.

Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20102011/id618290/>.

<sup>42</sup> Se blant annet:

- Riksrevisjonen. (2016-2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg* (Ugradert versjon av Dokument 3:3). Riksrevisjonen;
- Forsvarsbygg. (2023). *Videreutvikling av eiendom, bygg og anlegg. Innspill fra Forsvarsbygg til Fagmilitært råd*;
- FFI. (2016). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI* (17/00195). Forsvarets forskningsinstitutt;
- FFI. (2019). *Et uutnyttet gevinstpotensial? – insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren* (19/00102). Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>43</sup> Forsvarsbygg. (2018). *Forsvarsbyggs rolle som forvalter og rådgiver* (FBKS-51-3236).

den beste EBA-faglige løsningen. Brukers hovedrolle er å tydeliggjøre operative behov og samarbeide med forvalter for å sikre at behovet dekkes av foreslått EBA-løsning.

McKinsey sin rapport fra 2015 finner at uklarthet i roller og ansvar forhindrer effektiv forvaltning av EBA.<sup>44</sup> I deres intervjuer peker nesten samtlige intervjuobjekter på en av de andre partene som årsak til at modellen ikke fungerer i praksis. Dette indikerer at rolleforståelsen er uklar. Videre påpekes det at uklarthet i roller også kommer fra at forvalter opplever at kundeforholdet mellom dem og bruker ikke er reelt. Forvalter opptrer som både selger og rådgiver, men det er eier som har beslutningsmyndighet og godkjenner alle leiepriser. Det er dermed ingen reelle forhandlinger mellom forvalter og bruker, og ettersom bruker ikke leier fra andre enn forvalter fungerer ikke forvaltningsmodellens tiltenkte markeds mekanismer optimalt.

I Forsvarsbyggs årsrapport fra 2022 beskrives dialogen med Forsvarsdepartementet og Forsvaret som tettere.<sup>45</sup> Dette har ifølge årsrapporten bidratt til en tydeligere rollefordeling internt i sektoren og gitt forvalter større handlingsrom til å utøve rollen som en sentral rådgiver og leverandør av tjenester. I workshoper og intervjuer fremkommer det derimot at ansvarsforholdet mellom Forsvarsdepartementet og etatene er uklart, og deltakerne beskriver fortsatt roller, ansvar og myndighet tilknyttet EBA-forvaltningen som utilstrekkelig definert og beskrevet. Det uttrykkes en særlig mangel på avklaring med hensyn til roller og ansvar for operativ EBA. Manglende konkretisering og formidling oppleves å føre til utilstrekkelig etterlevelse og oppfølging. Videre vil mangel på klarhet i definisjonen av roller, autoritet og ansvar hindre effektiv beslutningstaking, ansvarlighet og måloppnåelse (FFI, 2016).<sup>46</sup>

#### *Forvalters handlingsrom til å forvalte EBA i forsvarssektoren virker uklart*

McKinsey sin rapport fra 2015 trekker fram at forvalter oppleves å gå til dels utenfor sitt mandat.<sup>47</sup> Basert på rapportens intervjuobjekter fra eier og bruker vises et bilde av at Forsvarsbygg oppleves å ville sette egne rammer og betingelser for optimalisering av egen drift. Dette anses av eier som eiers oppgave. For eksempel uttrykker intervjuobjekter at forvalter tolker stortingsproposisjoner selv om det er eiers oppgave å tolke og oversette disse til Forsvarsbyggs tildelingsbrev. Det fremheves i sluttrapporten at en potensiell nedside ved dette er at ressurser trekkes fra forvalters primærfunksjoner dersom det brukes tid på å utføre unødvendige oppgaver.

I workshoper fremheves organisasjonsformen i forsvarssektoren som en mulig årsak til det opplevde begrensede handlingsrommet i etatene. Både forvalter og bruker opplever begrenset handlingsrom. Det påpekes at gitt handlingsrom ikke samsvarer med gjeldende retningslinjer og investeringsmodell. Eksempelvis fremheves vedvarende forsinkelse i investeringsporteføljen som en konsekvens av innskrenket handlingsrom og manglende fullmakter.

I dagens husleieordning har forvalter ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold, men utskifting av bygningsdeler for å opprettholde byggverkets verdi dekkes gjennom investering og ikke leien (komponentutskifting). Leien dekker kun utviklingstiltak for å imøtekomme lovpålagte krav (eierstyrt utvikling), jmfør RA1 pkt. 3.1. Brukerdefinert utvikling (BDU) er definert som tilleggsteneste og dekkes ikke av leien. Behov for fornyelse av EBA som skal spilles inn til sektorens investeringsplan, avklares og koordineres mellom partene minst årlig.<sup>48</sup> I workshoper og intervjuer oppleves i praksis

<sup>44</sup> McKinsey&Company. (2015, 17.mars). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company.

<sup>45</sup> Forsvarsbygg. (2022). *Årsrapport 2022*. Forsvarsbygg.

<sup>46</sup> FFI. (2016, 20.januar). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI (17/00195)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>47</sup> McKinsey&Company. (2015, 17.mars). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company.

<sup>48</sup> Forsvarsbygg. (2020). *EBA Rammeavtale. Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg*.

forvalter sitt myndighetsområde som innsnevret, spesielt når det gjelder utskiftninger og utvikling som er nødvendig for verdibevarende vedlikehold. Det oppleves også at eier ikke myndiggjør forvalter i tilstrekkelig grad for å ta ansvar for eiendomsforvaltningen. Dette kan gi manglende ansvarfølelse, men det påpekes også at det er vanskelig å ta ansvar uten å inneha det økonomiske handlingsrommet og fullmaktene som tilhører ansvaret.

I FFI-rapporten «Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess» fra 2016 pekes det på at nåværende EBA-styringsmodell fører til fragmenterte ansvars- og beslutningsprosesser.<sup>49</sup> Dette hindrer effektiv koordinering og ansvarlighet. Det er videre forskjeller og uenigheter i terminologi, retningslinjer og krav mellom de ulike virksomhetene, også i forhold til hva som er nødvendig utskifting og hva som er utvikling. Dette skaper ytterligere forvirring.

## Vurderinger

Roller og ansvar oppleves uklart i ulike investerings- og forvaltningsprosesser. Vår vurdering er at overordnede retningslinjer ikke detaljerer og beskriver prosessene med tilhørende ansvar i tilstrekkelig detalj, eller på en måte som gjør dette tydelig i de ulike organisasjonene.

Forsvarsdepartementet er involvert i stor grad i detaljer rundt ulike prosesser og dialog i disse prosessene overstyrer intensjonene bak retningslinjene. Dette er uheldig da det skaper usikkerhet i prosjekter og forvaltning som igjen skaper forsinkelser.

Det er vår vurdering at aktivitetene for å drive verdibevarende vedlikehold er oppsplittet mellom bruker og forvalter, noe som skaper utfordringer i forhold til forventningene fra forvalter som stilles av eier og bruker. Utskiftninger anses i andre sektorer som en naturlig del av verdibevarende vedlikehold, mens brukerstyrt utvikling (som navnet tilsier) fortsatt bør ligge hos bruker. Fornyelsesprosjekter og investeringer blir prioritert og fordelt i investeringsplanprosessen og Forsvarsbygg har lite påvirkning på gjennomføring av prosjekter over 5 millioner kroner. Dette fører til at nødvendige tiltak for utskifting og fornying blir nedprioritert i forhold til andre investeringsprosjekter i sektoren.

## Eiendomsstrategi

**Eiendomsstrategi, retning, mål og prioriteringer** omfatter prosessen for utarbeidelse av dokumenter og/eller systemer som angir den langsiktige strategiske retningen for forvaltningen av EBA, med formål å understøtte sektorens forsvarsstrukturplanlegging, herunder ambisjonsnivåer og føringer for helhetlig prioritering av ressurser for investering og drift med hensyn på operasjonelle og bærekraftige forhold i livsløpsperspektiv. En eiendomsstrategi angir tydelige føringer for prioritering av midler for investering og drift med hensyn på operasjonelle, bærekraftige, økonomiske forhold i livsløpsperspektiv.

## Observasjoner

### *Manglende helhetlig eiendomsstrategi*

I langtidsplanen for forsvarssektoren (2021-2024) anbefaler Forsvarsdepartementet utarbeidelsen av en EBA-strategi for forsvarssektoren, med fokus på kostnadseffektive og funksjonelle løsninger.<sup>50</sup> Blant annet foreslår de å øke bruken av standardiserte løsninger, og offentlig og privat samarbeid. I tillegg pekes det på å øke bruken av leiemarkeder og sivil EBA der det er hensiktsmessig, og at Forsvarsbygg skal prioritere sin virksomhet mot det forsvarsspesifikke. Denne anbefalingen er ikke tatt til følge, og en ny EBA-strategi er ikke utarbeidet per dags dato.

<sup>49</sup> FFI. (2016, 20.januar). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI (17/00195)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>50</sup> Regjeringen. (2020). *Langtidsplan for Forsvaret (LTP, 2021-2024)*. Forsvarsdepartementet.

Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023 har klare anbefalinger om prioritering av tiltak som bidrar til å realisere nødvendig EBA knyttet til vedtatt struktur.<sup>51</sup> Over tid har investeringer i EBA ofte vært underdimensjonert og nedprioritert. Internrevisjonsrapporten FB IR B69 påpeker at det er et uklart om dagens prioriteringskriterier for har riktig inndeling av areal typer og ikke fanger opp EBA som er kritisk for at operativ EBA skal fungere.<sup>52</sup> Rapporten anbefaler videre at forvalter i samarbeid med bruker utarbeider klare definisjoner for hvilken EBA som er kritisk for operativ evne, forbedrer det strategiske og operative beslutningsgrunnlaget for porteføljen, og innarbeider understøttelse av operativ evne på en hensiktsmessig måte i styrings- og ledelsesprosessene.

Fornyelsesprosjekter og ny kapasitet har samme finansieringskilde (investeringsplanen) og det oppleves av forvalter og bruker i intervjuer at fornyelse innen EBA ofte blir nedprioritert og at det er en klar underprioritering av større vedlikeholds- og investeringsprosjekter. Forvalter har videre i arbeidsmøter uttrykt ønske om å samarbeide med eier om en helhetlig eiendomsstrategi.

#### *Uklarhet for hvordan porteføljen Nasjonale festningsverk skal forvaltes*

Forsvarsbyggs rapport «Fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer» beskriver at det er uklarhet i hvordan denne delen av porteføljen skal forvaltes og prioriteres i forhold til øvrig bygningsmasse.<sup>53</sup> Spesielt påpekes dette i forhold til oppståtte konflikter mellom samfunns mål om å bevare kulturhistoriske minner mot Forsvarets operative samfunns mål. Både bygninger og store utearealer skal formidle historie samtidig som de skal kunne leies ut til egnede formål. Vedlikeholdstiltak er spesielt både kompetanse- og kostnads krevende sammenlignet med de mer ordinære EBA-porteføljen.

### **Vurderinger**

Forsvarssektoren mangler en klar eiendomsstrategi med god forankring i alle ledd og har derfor ikke et rammeverk/plattform for helhetlig og strukturert å følge opp mål, ambisjon, ønsket effekt og mål bilde. Prosessene i dagens system legger i for stor grad opp til en fragmentert prosess hvor enkelt tiltak får større fokus enn helhetlig styring og utvikling av porteføljen. Enkelt tiltakene prioriteres basert på kortsiktige behov og det er ikke enhetlige forankrede prioriteringskriterier som er utarbeidet for å nå konkrete mål. Elementer av en eiendomsstrategi finnes i dag i ulike dokumenter og retningslinjer, men dette må i større grad uttrykkes i sammenheng gjennom en klar eiendomsstrategi for å tydeliggjøre EBA som er kritisk for operativ evne. Videre mangler det en helhetlig oversikt over EBAs utviklingspotensial gjennom kartlegging av egnethet (grad av oppfyllelse av tiltenkt operativ evne per objekt) og tilpasningsdyktighet (objektets strukturelle egenskaper og mulighet for å tilpasse objektet ved behov). Det er vår vurdering at dette ikke ivaretas i tilstrekkelig grad gjennom eksisterende strategiske dokumenter.

Det er uklarheter om prioriteringsføringer i fredstid som ivaretar raske endringer gjennom klar kategorisering av beredskapskritiske EBA strukturer. Theater Infrastructure Plan (TIP) skal bistå i omforent kategorisering av porteføljen objekter, men vi oppfatter at denne ikke er ferdig etablert og forankret. Forsvarsbygg er landets største offentlige forvalter av EBA. Det er derfor forventet at både FNs bærekrafts mål og den inngåtte klimaavtalen har prioritet slik at resultater og effektmål synliggjøres. Dette virker ikke tilstrekkelig ivare tatt i dagens prioriteringssystem for tiltak og investeringer.

<sup>51</sup> Forsvaret. (2023). *Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023. Trygghet i usikre tider* (FMR 2023).

<sup>52</sup> Forsvarsbygg. (2020). *Formålstjenlig bruk av verdibevaringsmidler* (FB IR B69)

<sup>53</sup> Forsvarsbygg. (2022). *Et kunnskapsgrunnlag. Fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer*.

Strategien bør utledes av eier og forvalter og samsvare med retningslinjer og instruksjoner samt forsvarssektorens strategiske plan, samtidig som den er i samsvar med andre organisasjonsrammer og strategier. Ambisjonsnivåer i strategien må være i overenstemmelse med tildelte ressurser. Den bør identifisere og vurdere interessentkrav, hensynta livssyklusen til EBA og redegjøre for EBA-relaterte risikoer og kritiske forhold. Strategien bør også definere nåværende og fremtidige funksjoner, ytelse og tilstand til eiendeler, tydelig angi styringstilnærming og gi nok informasjon til å muliggjøre god prioritering av tiltak og vedlikehold. Strategien bør kommuniseres til alle relevante interessenter og gjennomgås med jevne mellomrom for å sikre effektiviteten og samsvar med mål og sektorens strategiske plan.

## Mål til forvaltningens resultater

Forvaltningsmålene bør være kvantifiserbare eller objektivt verifiserbare, og i samsvar med den overordnede eiendomsstrategien. De bør gjenspeile organisasjonens forpliktelse til kontinuerlig forbedring og kommuniseres til alle relevante interessenter, for å sikre at relevante aktører forstår sine forpliktelser. Målene bør jevnlig gjennomgås og oppdateres for å opprettholde relevans og konsistens med strategien.

## Observasjoner

### *Mangel på tydelige og relevante styringsparameter*

Etter Forsvarsbyggs instruks (2020) er formålet med økonomi- og virksomhetsstyringen at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at statlige midler brukes effektivt og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Direktør Forsvarsbygg skal planlegge slik at Forsvarsbygg når satte mål og krav, samt foreta prioriteringer i henhold til vurdering av risiko og vesentlighet. Årsrapportene til Forsvarsbygg viser at virksomheten har et klart effektmål og tydelige resultatmål for forvaltningen av EBA i forsvarssektoren. Forsvarsbygg har i tillegg interne mål som skal bidra til effektive prosesser og brukerorienterte, funksjonelle løsninger, og styringsparametere som måler resultatkravene.<sup>54</sup>

Utydelige mål for forvaltningsmodellens resultater trekkes frem i intervisjonsrapporten fra 2022 som skriver i sin rapport at formulerte mål ikke er tilstrekkelig presise, og at mål- og resultatstyringen ikke understøtter formålet med modellen.<sup>55</sup> Det fremheves videre at enkelte viktige mål og bruksverdi i for liten grad er operasjonelt formulert, at manglende tydelighet gjør det utfordrende å forstå krav til verdibevarende vedlikehold og effektivitet, og at uklare mål for tilstand av EBA-porteføljen og operasjonalisering av bruksverdi-begrepet gjør det uklart hvorvidt Forsvarsbyggs kapabilitet er på riktig nivå.

I organisasjonsgjennomgangen av avdelingen Eiendomsforvaltning i Forsvarsbygg fra 2021 finner arbeidsgruppen at eiendomsforvaltningen ikke har tydelige og relevante nok resultatmål på hovedleveransene på DVUK i regionene.<sup>56</sup> Resultatmålene omtales som verken drivende eller spesielt motiverende av dem som skal levere på målene. Mangel på insentivmekanismer tilknyttet målrealisering av sektorens behov påpekes i Forsvarsdepartementet og BDO sin rapport fra 2022, hvor det konkluderes med at forvaltningsmodellen ikke stimulerer partene til å agere i tråd med sektorens behov.<sup>57</sup>

Forsvarsbygg har siden 2004 gjennomført tilstandsanalyser av bygningsmassen som er underlag for tiltaks- og vedlikeholdsplaner. Tilstandsanalyser har fram til 2022 blitt gjennomført på ca. 20% av

<sup>54</sup> Forsvarsdepartementet. (2020, 18.desember). *Instruks for Forsvarsbygg (2020-2021)*. Forsvarsdepartementet.

<sup>55</sup> Forsvarsdepartementet og BDO. (2022). *Forvaltningsmodellen for EBA*. Forsvarsdepartementet

<sup>56</sup> Forsvarsbygg. (2021). *Organisasjonsgjennomgang Eiendomsforvaltning*. Forsvarsbygg.

<sup>57</sup> Forsvarsdepartementet og BDO. (2022, 12.mai). *Forvaltningsmodellen for EBA*. Forsvarsdepartementet.

bygningssmassen for å dekke hele porteføljen hvert femte år. Siden 2022 er dette justert til ca. 14% årlig for å dekke porteføljen hvert syvende år. Totalt er 90,5 % av porteføljen tilstandsregistrert i FDVU-verktøyet Xpand, og Forsvarsbygg estimerer at det årlig benyttes ca. 15 millioner kroner for gjennomføring av tilstandsanalyser i porteføljen. Det er registrert en fallende tilstandsgrad på porteføljenivå og samlet tilstand på porteføljen er nå under ambisjonsnivå 1,3 definert i strategi for verdibevaring.<sup>58</sup>

Fra Forsvarsbygg sin brukerundersøkelse gjennomført av Rambøll i 2022 fremkommer det at omtrent 50% av respondentene er helt eller delvis uenig i: at lokalene er godt tilpasset sine behov, at de er fornøyde med eiendommens funksjonalitet og standard, og at Forsvarsbygg hjelper dem å se hvordan lokalene kan endres for å møte fremtidige behov.<sup>59</sup>

Det fremkommer av deltakere på workshoper en mangel på KPIer som i tilstrekkelig grad er egnet til å måle faktisk måloppnåelse, særskilt i forhold til operativ EBA. Deltakerne opplever et for lite fokus på bruksverdien til bruker, og at dagens styringsparametere ikke ivaretar brukerperspektivet godt nok. Brukerne opplever et gap mellom mål og egnethet, og mener eksisterende måleparametere er utdaterte og dårlige til å indikere hva som er god måloppnåelse. Mangel på riktige måleparametere bekreftes gjennom intervjuene, hvor både representanter for bruker og eier mener måleparameterene er utydelige og ikke kvantifiserbare for operative mål. Intervjuobjektene mener målene må samstemmes med ressurser og aktiviteter. Det påpekes at eier som etatstyrer må sørge for at man har mål og resultatmål som gir enhetlig styring.

Et annet forhold som kommer frem i workshop er at forsvarssektoren ikke følger internasjonale standarder for bærekraftig ombygging, herunder kartlegging av funksjonell egnethet, tilpasningsdyktighet, klimasårbarhet, naturfarer med mer. I workshoper påpekes det at funksjonell egnethet på bygg-nivå ikke måles i dag, og at det eneste som faktisk følges opp er teknisk tilstand. I tillegg fremkommer det i workshoper at det mangler et system for å følge opp utnyttelsesgraden av EBA og arbeide med tilpasningsdyktighet og arealeffektivisering. Samtidig viser Forsvarsbygg sitt tildelingsbrev (2021, 2022 og 2023) et oppdrag knyttet til resultatmål 3 om målrettet og god forvaltning av sektorens EBA et oppdrag om å registrere EBA-kapasiteter og EBA-behov basert på innspill fra bruker i tråd med retningslinjer for EBA.<sup>60</sup> Digitalisering av EBA for å bedre utnyttelsesgrad og funksjonell egnethet påpekes, i tillegg til overnevnte rapporter, også i intervju som et potensiale for forbedring.

I Forsvarsbyggs årsrapport fra 2022 poengteres det at Forsvarsbygg jobber målrettet med å understøtte klima- og miljøstrategien som ble utarbeidet for forsvarssektoren i 2022.<sup>61</sup> I Forsvarsbyggs tertialrapport fra august 2023 fremkommer det at miljøoppfølgingsplaner (MOP) brukes som et aktivt verktøy i investeringsprosjekter for å realisere ambisjonene i klima- og miljøstrategien, og at MOP er etablert i 89% av aktuelle prosjekter.<sup>62</sup> Ett av intervjuobjektene fremhever at Forsvarsbygg er langt frem på klima og miljø, og at dette delvis skyldes en betydelig forventning fra regjeringen. Fra intervjuene er det derimot også en tydelig forventning om at klima og miljø i større grad må synliggjøres i resultatmålene, og at det må settes spesifikke forventninger særlig til klimamål. Det påpekes at standardisering og miljøfokus i anskaffelsesprosesser kan bidra til at miljøkravene oppfylles.

I workshoper fremkommer det at forsvarssektoren periodevis ser på klimasårbarhet, men at det ikke eksisterer rutiner og systemer for å kontinuerlig fange opp og måle kvaliteter ved bygningssmassen.

<sup>58</sup> Forsvarsbygg. (2022). *Overordnet strategi for verdibevaring* (FBKS-51-5562). Forsvarsbygg.

<sup>59</sup> Rambøll. (2022). *Forsvarsbygg, totalrapport brukere – Forsvarets brukerundersøkelse 2022*. Forsvarsbygg.

<sup>60</sup> Forsvarsdepartementet. (2021; 2022; 2023). *Tildelingsbrev for Forsvarsbygg*.

<sup>61</sup> Forsvarsbygg. (2022). *Årsrapport 2022*. Forsvarsbygg.

<sup>62</sup> Forsvarsbygg. (2023). *Tertialrapport til Forsvarsdepartementet*. Forsvarsbygg.



## Vurderinger

Det er vår oppfatning at mål til forvaltningen og måleparameter ikke er samstemt. Tilstandsgrad har i for stor grad blitt knyttet til måloppnåelsen, når den alene ikke svarer ut elementer og egenskaper ved porteføljen som har betydning for bærekraftig og operativ EBA. Brukerundersøkelser er godt egnet til å fange opp den generelle opplevelsen til brukere ovenfor forsvarsbygg, men knytter seg ikke til konkrete bygg og anlegg. Bruksverdi benyttes ikke konsekvent mellom bruker, eier og forvalter, og virker i større grad knyttet til at tekniske anlegg og komponenter ikke havarerer, enn knyttet til EBA objektene egnethet til det formålet den benyttes til. Det er stort forbedringspotensiale ved å utforme, eller benytte eksisterende, metoder for å kartlegge den funksjonelle egnetheten for enkeltobjekter og hvordan bygget/anlegget støtter opp under eller forhindrer effektive prosesser. Det er etablert internasjonale standarder for anbefaling og veiledning om strategisk kartlegging av egnethet, tilpasningsdyktighet, klimasårbarhet med mer, som ikke benyttes av sektoren.<sup>63</sup> Det anbefales at sektoren implementerer disse prinsippene i evalueringen og evt. tilpasser dette til forsvarsrettet EBA, for deretter å aktivt benytte parameterne for å styre utviklingen av porteføljen med eksempelvis ambisjonsnivåer i eiendomsstrategien.

Det mangler også både føringer og systemer for å fange opp utnyttelsesgrader og bruksgrader i dagens forvaltning som er sentrale måleparameter for å kartlegge mulighet for arealeffektivisering i eksisterende EBA. Forvalter og bruker bør i større grad samarbeide om å etablere rutiner og systemer for dette.

Registrering av teknisk tilstand følger av godt utarbeidede prosesser og rutiner og benyttes aktivt i forvaltningen som anses som svært positivt, spesielt at det opprettholdes en viss kontinuitet i vurderingene med unntak av endringer som skjer som formål å forbedre treffsikkerheten til resultatene. Det er i dag forbundet noe høye kostnader til kartlegging av teknisk tilstand, med mulighet til noe effektivisering når Forsvarsbygg skal anskaffe nytt FDVU-verktøy, tentativt i 2025. Det anbefales ikke å endre metodikk på tilstandsregistrering for å beholde utbytte av registreringene i forhold til vedlikeholdsplaner og kontinuitet i oppfølging.

## Planer for utvikling og forvaltning

**Planer for utvikling og forvaltning** omfatter det konkrete forhold om planhierarkiet for tiltak og behov for EBA, herunder alle planer på kort og lang sikt som i fellesskap definerer ressursbehov, gjensidig avhengighet, risiko og effekter. Dette omfatter blant annet driftsplaner, vedlikeholdsplaner, fornyelsesplaner, planer for brukerdefinert utvikling (BDU), leirplaner med mer.

## Observasjoner

### *Manglende forutsigbarhet og langsiktige rammer*

Ifølge Forsvarsdepartementets retningslinjer for EBA skal forvalter basert på innspill fra bruker utarbeide EBA-planer som viser etater under Forsvarsdepartementets funksjonelle EBA-behov i henhold til vedtatt struktur og kapasiteter i eksisterende EBA.<sup>64</sup> EBA-planene skal angi funksjonelt behov på lokalt og regionalt nivå, og er et verktøy for å disponere EBA mest mulig rasjonelt og økonomisk. Utforming av disse planene skal fastlegges i samråd med bruker, og oppdatering skal skje i samråd med bruker. I workshoper og fra intervjuer pekes det på utfordringer med at bruker ikke i

<sup>63</sup> European Standards. (2023). *Sustainability of construction works - Evaluation of the potential for sustainable refurbishment of buildings* (NS-EN 17680:2023).

<sup>64</sup> Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20102011/id618290/>

tilstrekkelig grad klarer å formidle sine behov, og at forvalter ikke i tilstrekkelig grad forstår brukers behov.

For forsvarssektoren i dag fungerer langtidsplanen for forsvarssektoren og investeringsplanen i hovedsak som planer for lengre perspektiv. I tillegg vil politiske beslutninger påvirke i hvilken grad leirer skal viderefortaltes eller avhendes. Dette gjøres ofte ved å sette en leir til grønn, gul eller rød som beskriver i hvilken grad leiren skal fortsettes å driftes. Dette påvirker direkte hvilke tiltak i form av vedlikehold og fornyelser som gjennomføres på byggene ved disse leirene. Forvalter baserer utvikling på disse føringene og har lite påvirkning selv. I intervjuer kommer det frem at politiske vedtak kommer brått og uten finansiering. Egen utviklingsplan med 10-15 års perspektiv er ikke et eget EBA-verktøy forvalter har i dag.

Investeringsplanen opererer med åtte års horisont. Forvalter opplever at denne planen ikke alltid er forpliktende i form av at dersom det for eksempel blir vedtatt en fornyelse om tre år, kan denne likevel bli forskjøvet frem i tid. Ved vedtak om fornyelse begynner Forsvarsbygg systematisk nedtrapping av vedlikehold, men med stadige utsettelse fører dette til at EBA får utilstrekkelig vedlikehold over lang tid. Forvalter har egne leirplaner, men disse er ikke vedtatt og finansiert. Leirplanene brukes primært til å identifisere potensial for EBA og har til hensikt å synliggjøre mulighetsrommet for leiren, samt skape forutsigbarhet i forbindelse med utvikling av leirer. Forvalter opererer også med en fornyelsesplan som oppdateres i takt med at EBA forfaller og at utbedringer ikke kan dekkes av driftsmidler. Fornylsesplan er en bruttoliste med tiltak (oppgitt i arbeidsmøte til å være ca. 300 tiltak) hvor 10-15 fremmes årlig til investeringsprosessen, og langt færre blir vedtatt og iverksatt.

Fra workshoper fremkommer det at det er manglende forståelse rundt disse prosessene. Bruker har manglende forståelse for forvalters prioriteringer, og forvalter mangler tilstrekkelig forståelse for brukers behov i sin planlegging. Det er eksempler på at enkelte aktører på brukersiden er flinke til å melde inn BDU-behov på relativt lang horisont, men overordnet er BDU-tiltak svært uforutsigbart for forvalter da behovene kan dukke opp og variere fra år til år.

#### *Manglende sammenheng mellom EBA-planer*

Forvalter har årlige driftsplaner som finansieres gjennom husleie. I arbeidsmøte med forvalter fremkommer det at det oppleves at driftsplan fungerer tilfredsstillende, og at småproblemer løses hurtig og fortløpende på en effektiv måte. Dette underbygges også av resultatene fra Brukerundersøkelsene hvor parameter for driftspersonell og driftsrelaterte oppgaver scores relativt høyt.<sup>65</sup> Disse planene har ikke systemisk sammenheng med vedlikeholdsplan, slik at kontroll og drift ofte ikke håndteres samordnet med vedlikeholdstiltak.

Forvalters vedlikeholdsplan ruller med et fireårs perspektiv. Gjennom workshoper og intervjuer kommer det frem at vedlikeholdsplaner ikke er systematisert på et FDVU-system eller annet type plansystem. I stedet dokumenteres vedlikeholdsplaner, -tiltak og -historikk i Excel ark lokalt hos de ulike kontorene. Forvalter får ikke gjennomført alle planlagte vedlikeholdstiltak, hovedsakelig på grunn av mye uforutsett sviktbasert vedlikehold som krever mye ressurser.<sup>66</sup> Videre blir planer for vedlikehold tilsidesatt ved akutte behov, hvilket fører til at vedlikeholdstiltak blir reaktive fremfor proaktive.

Forsvarsbygg har også bevilgningsfinansierte planer som ikke finansieres gjennom husleiemodellen, blant andre plan for allmenn verneplikt og personellrelatert EBA. Dette er mer eller mindre midlertidige planer som ikke inngår i vedlikeholdsplaner og de andre planene i strukturen fordi de er

<sup>65</sup> Rambøll. (2022). *Forsvarsbygg, totalrapport brukere – Forsvarets brukerundersøkelse 2022*. Forsvarsbygg

<sup>66</sup> Riksrevisjonen. (2016-2017, s.82). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg* (Dokument 3:3). Riksrevisjonen.

bevilgningsfinansiert. Det er dermed uforutsigbart hvor mye Forsvarsbygg får hvert år av midler til å forvalte og utvikle denne typen EBA.

Plan for energioptimalisering er fragmentert og spredt rundt i de ulike regionene. Forsvarsbygg har energiledelsespersonell i regionene som kommer med energioptimaliseringstiltak og som søker om midler til dette. Fra intervjuer fremkommer det at det overordnet er lite samordning og struktur for energioptimaliseringsplaner.

Forsvarsbygg adresserer i sin årsrapport for 2022 tiltak for å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser, og har implementert en helhetlig risikomatrix.<sup>67</sup> Likevel er risikostyring basert på flere ulike risikoplaner i sektoren. Årlig risikoplan for risikostyringstiltak fra Forsvarsdepartementet er ikke satt i system og samordnet med andre interne planer for risikostyring

I workshop og intervjuer gis det uttrykk for at det er uklarhet rundt oversikten over hvilke eksisterende planer som utgjør planverket. Det er vanskelig fra både forvalter- og brukersiden å se helheten i planverket, og beskrevne hensikter og mål oppleves som utydelige og til dels motstridende. Videre kommer det frem at det mangler planer som dekker ulike tidsperspektiv. Det er manglende sammenheng mellom plan og prioritering, inkludert prioritering av vekst opp mot avviking.

### Vurderinger

Det er generelt dårlige forutsetninger for å etablere en egen EBA-utviklingsplan i sektoren. Konsekvensen er uansett manglende forutsigbarhet og gir dårlige langsiktige rammer. Uten planer med 10-12 års horisont er det utfordrende å synliggjøre behov og muligheter for omrokking av funksjoner og eventuelle behov for nye kapasiteter. Fornyelsesplan og leirplaner dekker ikke opp behovet for utviklingsplan. Uten et system som enkelt for alle interessenter kan gi oversikt på byggnivå over hva som er plan (foreslått og/eller vedtatt) for utvikling, er det utfordrende å legge andre forutsetninger til grunn enn at bygget skal driftes som vanlig. Dette blir da også gjeldende for bygg som har behov for ytterligere tiltak utover vanlig drift. Videre bidrar mangel på et felles plansystem ytterligere til uforutsigbarhet ved stadig endringer i føringer fra politisk hold. I mangel av en utviklingsplan er det samtidig utfordrende for forvalter å prioritere BDU-tiltak, ettersom koblingen mellom BDU-initiativ og utviklingsplan for det enkelte bygg er mangelfull.

Det er en gjennomgående mangel på samordning av de ulike planene i Forsvarsbygg sitt planverk. De spesifikke initiativene for å oppnå eiendomsforvaltningsmål er ikke fullt ut definert i konkrete planer for utvikling og forvaltning. Det at det er mangel på sammenheng mellom plan og prioritering bidrar til manglende omsetningsevne for EBA-investeringer.

Driftsplan fungerer tilfredsstillende og det er ingen tydelige indikatorer på at det er noen spesielle utfordringer med driftsplanen i seg selv. Det som er utfordrende, er at det ikke er systemisk sammenheng mellom driftsplan og vedlikeholdsplan. Dette skaper utfordringer for vedlikeholdsarbeidet i form av at vedlikeholdstiltak iverksettes reaktivt, fremfor proaktivt. Vedlikeholdsplan fungerer suboptimalt og lider av å ikke ha en overordnet utviklingsplan som inneholder retning for lengre perspektiv. Dette fører til risiko for at tiltak blir gjennomført individuelt og ikke helhetlig, noe som kan føre til lite effektiv kapitalutnyttelse. Det er behov for mer struktur og system i vedlikeholdsplan, og mindre grad av personavhengighet for å sikre helhet.

Mangel på felles plansystem for dokumentasjon av vedlikeholdsplaner og -tiltak skaper utfordringer med tilgang, oversikt og etterprøvnbarhet med tanke på gjennomført vedlikeholdstiltak og oppfølging. Manglende samordning mellom planer i kombinasjon med mangel på ressurser fører til at Forsvarsbygg blir reaktive. Forsvarsbygg får ikke iverksatt utbedringstiltak når de *bør*, men først når

---

<sup>67</sup> Forsvarsbygg. (2022, s.30). *Årsrapport 2022*. Forsvarsbygg.

EBA har en så dårlig tilstandsgrad at tiltak *må* iverksettes. Reaktiv vedlikeholdsaktivitet fører til følgefeil og økte kostnader, og har en betydelig kvalitetskonsekvens.

Mål for EBA- planverket bør være at det består av planer på kort og lang sikt som er optimalisert, prioritert i fellesskap og vurderer faktorer som samlet verdiskaping, ressursbehov, gjensidig avhengighet, risiko og effekter. De bør dokumenteres, med detaljer om spesifikke oppgaver og aktiviteter for kostnads-, risiko- og ytelsesoptimalisering, utpekte ansvarsområder og myndigheter, og midlene og tidsaspekter for å kunne gjennomføre disse prosjektene/tiltakene. Planene bør kommuniseres til alle relevante interessenter, for å sikre at hensiktsmessige ordninger, retningslinjer, standarder, prosesser, prosedyrer og ressurser er tilgjengelige for effektiv og kostnadseffektiv implementering. Til slutt bør planene inkludere handlinger for å forbedre forvaltningssystemet og vurderes med jevne mellomrom.

## 6.4 Implementering av EBA

Implementering omfatter forhold knyttet til EBA i livsløpsperspektiv, omtalt som Eiendomsforvaltning, altså fra anskaffelse, forvaltning, utvikling og til avhending.<sup>68</sup> De fire hovedfasene i EBA-livsløp er i denne sammenheng:

- Anskaffelse og overlevering
- Forvaltning, drift og vedlikehold (herunder komponentutskiftning)
- Utvikling (herunder brukerdefinert utvikling og oppstart ny livssyklus for bygget)
- Avhending (herunder gjenbruk, gjenvinning)

### Anskaffelse og overlevering

Anskaffelse og overlevering omfatter prosessene for ny eller utvidet kapasitet og/eller funksjonalitet. Riktige roller, ansvar og myndighet i forbindelse med prosjekteierskap, brukerinvolvering og utførelse må balanseres med kompetanse og kapasitet. I dag benytter forsvarssektoren PRINSIX prosjektmodell som er basert på retningslinjer for investeringer (FD REIN) og statens prosjektmodell. Overføring av prosjekt til forvalter og overlevering til bruker må være tydelig på riktig tidspunkt før ferdigstilling og følges opp etter levering.

### Observasjoner

*Prosjekteierfunksjonen ikke tilstrekkelig ivaretatt*

Forsvarets forskningsinstitutt identifiserer utfordringer relatert til treghet i beslutnings- og oppdragskjeden fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben og Forsvarsbygg.<sup>69</sup> Forsvarets forskningsinstitutt understreker også problemer med forsinkelser hvor resultatene i deres rapport viser at rundt 88 prosent av prosjektene opplevde forsinkelser, med en gjennomsnittlig forsinkelse på ett år.<sup>70</sup> Riksrevisjonen påpeker svakheter i styring og kontroll av vedlikeholdsprosjekter samt ikke tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i prosjektledelse.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> NOU 2004:22. *Velholdte bygg gir mer for alle.*

<sup>69</sup> FFI. (2016). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI* (17/00195). Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>70</sup> FFI. (2020). *Forsvarssektorens investeringer i eiendom, bygg og anlegg – en analyse av kostnader, kostnadsutvikling, tidsbruk og forsinkelser – langsiktige utviklingstrekk* (20/02841 - unntatt offentlighet). Forsvarets forskningsinstitutt

<sup>71</sup> Riksrevisjonen. (2016-2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg* (Dokument 3:3). Riksrevisjonen

I intervjuer og workshoper påpeker flere manglende beslutningsevne for EBA-prosjekter på grunn av endrede premisser, manglende samsvar mellom ansvar og bemanning hos prosjekteier som ventetid på prosjektlederressurs. Samt opplevd beslutningsvegring i faseovergangen for større konsekvensutredninger. Videre pekes det på at beslutninger tas uten nødvendige innspill fra de med kjennskap til de operative konsekvensene, og at det er behov for økt kompetanse hos prosjekteier og økt medvirkning fra brukere. Dette indikerer behov for grundige tiltak for å styrke kompetanse innen prosjektledelse og prosjekteierfunksjonen, og å forbedre styringen av investeringsprosjekter i organisasjonen.

*Prosjektideer (PI) oppleves å bli neglisjert og fanger ikke opp i tilstrekkelig grad tiltak som havner mellom utskiftning/fornyning og utvikling*

En prosjektidee (PI) er det første steget i starten på et investeringsprosjekt. Prosjektideer utarbeides gjerne på bakgrunn av et nytt/endret operativt behov (bottom-up) eller på bakgrunn av langtidsplanarbeidet (top-down). Prosjektideer kommer fra flere ulike kilder i sektoren og spilles inn til endelig prioritering. Prosjektideer kvalitetssikres normalt internt hos aktørene ideen kommer fra før det besluttes hvilke som skal videre til et programledermøte. Dersom en prosjektidé besluttet gjennomført, går den videre til investeringsplanprosessen.<sup>72</sup> I workshoper uttrykker flere at de opplever at deres prosjektideer neglisjeres i denne prosessen, og at de i dialog med forvalter har informert om at det er svært få av deres prosjektideer på fornyelsesprosjekter som kommer igjennom til investeringsplan.

*Tidligfaseutredninger med tilhørende omfang av beslutningsdokumentasjon oppleves som for omfattende i mindre og relativt ukompliserte prosjekter.*

FFI-rapport 17/00195 «Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess» påpeker at omfanget av beslutningsunderlag ikke er tilstrekkelig definert når det kommer til mulig redusert omfang av enkle prosjekter uten reelle alternativer for en konseptvalgutredning.<sup>73</sup> FFI-rapport 17/00195 «Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess» påpeker at omfanget av beslutningsunderlag ikke er tilstrekkelig definert når det kommer til mulig redusert omfang av enkle prosjekter uten reelle alternativer for en konseptvalgutredning.<sup>74</sup> Utfordringer knyttet til tidligfaseutredninger og beslutningsdokumentasjon i mindre og tilsynelatende ukompliserte prosjekter påpekes samtidig av bruker og forvalter i workshop å være noe overdimensjonert og påvirker prosjektets fremdrift. Tidligfaseutredningene i denne typen prosjekter oppleves som unødig omfattende, og dette resulterer i prosjekt-treghet. Flere i workshoper og intervju påpeker at prosjekteringen tar for lang tid på grunn av en utilpasset prosjektstruktur, noe også FFI-rapportene påpeker. Videre er tidligfaseutredninger organisert basert på individuelle behov for hvert tiltak, med utilstrekkelig fokus på grenseflater og samhandling.

Mangel på synkronisering i konseptvalgutredningsprosessen på tvers av materiell og EBA, samt manglende insentiver for koordinering av EBA- og materiellinvesteringsprosjekter, er også påpekt i samme rapport.

I en FFI-rapport fra 2019 påpekes det at sektoren har stort effektiviseringspotensial ved å standardisere prosesser innen EBA som for eksempel for personellbasert EBA.<sup>75</sup> McKinsey-rapporten fra 2015 påpeker at mangelen på standardisering av EBA prosjekter fører til overspesifikasjon, og FFI-rapport fra 2019 definerer flere mulige gevinster ved økt standardisering av noen typer EBA-

<sup>72</sup> Prinsix. (2023). *Prosjektfasen i PRINSIX. Idéfase*. <https://www.fma.no/prinsix/prosjektfaser/idefase>

<sup>73</sup> FFI. (2017). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI (17/00195)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>74</sup> FFI. (2017). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI (17/00195)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>75</sup> FFI. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen?* FFI rapport 19/01934..

leveranser.<sup>76</sup> I intervjuer og workshop påpeker flere at standardisering av kravspesifikasjoner og bygg mangler i anskaffelser av nye eller utvidede kapasiteter, og flere påpeker at brukernes funksjonelle behov blir ikke tilstrekkelig ivaretatt i dagens normtall, design og visuell profil. Dette har implikasjoner for treffsikkerheten på kostnadsestimater og tidsrammer, noe som fører til kostnads- og tidsoverskridelser, samt utfordringer knyttet til usikkerhets- og risikohåndtering.

## Vurderinger

Funksjonene prosjekteier og oppdragseier er definert i PRINSIX med tilhørende rollebeskrivelse og ansvar. I observasjonene viser Forsvarets forskningsinstitutt rapporter og tilbakemeldinger fra workshoper og intervjuer at flere opplever treghet i beslutningsprosessen mellom Forsvarsdepartementet, forsvarsstaben og Forsvarsbygg. Årsaken til dette er ikke fullt ut belyst, men kan tyde på at hovedårsaken er ulik praksis og forståelse mellom disse rollene. Samt at det kan oppstå kapasitetsutfordringer i disse leddene når det gjelder mengden prosjekter og tilgjengelige ressurser til oppfølging, spesielt i de tidlige fasene. I gjennomføringsfasen påpekes at rollene utviser manglende beslutningsevne for endringer underveis i prosjekter, noe som skaper forsinkelser. Eierstyring av prosjekter er en involvert prosess og krever dedikert kapasitet hos de ressursene som settes til disse rollene i tillegg til at prosjekteier og oppdragseier må ha tilstrekkelig kompetanse og rolleforståelse for å ta beslutninger underveis i prosjektene. Disse problemene understreker behovet for grundige tiltak for å optimalisere tidligfaseprosesser, samhandling og brukerinvolvering for å sikre smidig gjennomføring av prosjekter.

Prosjektmodellen gir mulighet for alle å kunne spille inn prosjektideer og det er en tydelig prosess hvor dette vurderes og hvilket beslutningsunderlag/mal som skal være grunnlaget for PI. Dette er en positiv mulighet og vil bidra til involvering av flere parter og identifisering av muligheter som ikke fanges opp i normale prosesser.

Prosjektmodellen legger opp til grundige tidligfaseutredninger i henhold til praksis etablert via statens prosjektmodell og Concept programmet. Dette er positivt for god prosjektstyring av større og komplekse investeringer. Selv om prosjektmodellen legger opp til justering av beslutningsunderlag på prosjektnivå, er det fortsatt en oppfatning av u hensiktsmessig omfattende beslutningsgrunnlag for ukompliserte prosjekter uten reelle alternativ som drøftes i konseptvalgutredninger. Der hvor prosjektene anses av lav kompleksitet og risiko vil det kunne være mulig å forenkle prosessene og omfanget av nødvendig beslutningsunderlag

For å øke forutsigbarhetene knyttet til ambisjonsnivå og innretning av bygningsmassen kan det være hensiktsmessig å standardisere utvalgte bygningskategorier. Gjennom å etablere et rammeverk for standardisering vil man kunne gjennomføre de ulike prosessene i prosjektene mer effektivt og dermed redusere ressursbruken.

Prosjektmodellen bør tilpasses ulike prosjekters særegenhet eller kategori, for å ivareta en dynamisk modell som er egnet for gjennomføring av store og små prosjekter av ulik karakter samt hensynta livsløpet til objektene. Modellen bør videre spesifisere tydeligere involveringen av interessenter og aktører på riktige tidspunkt og nivå i anskaffelsesprosessen og prosjekteier må sørge for aktiv deltakelse fra brukere.

---

<sup>76</sup> McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company.

FFI. (2018). *Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren*. FFI-rapport 18/01260

## Forvaltning, drift, vedlikehold og utskifting (FDVU)

FDVU omfatter gjennomføring av oppgaver knyttet til forvaltning, drift, vedlikehold og utskifting, samt tjenester dekket av rammeavtale mellom bruker og Forsvarsbygg og husleiemodellen samt tilleggssavtaler. Forhold som omfatter bruk av EBA dekkes også under dette elementet, herunder bruks- og utnyttelsesgrader.

### Observasjoner

*Eier, forvalter og bruker har ikke felles oppfatning av hva som er kostnadsdekkende leie*

Riksrevisjonen påpeker i sin revisjon fra 2017 at det er store forskjeller i oppfatningen av kostnadsdekkende leie mellom eier, bruker og forvalter.<sup>77</sup> FFI-rapporten fra 2017 påpeker også avvik i forventningene til bruker og forvalter, samt påpeker behovet for tydeligere kommunikasjon blant annet når det gjelder brukers investeringer i bygget og gevinstene dette potensielt gir forvalter.<sup>78</sup> Observasjonene avdekker betydelige utfordringer spesielt i overgangen mellom utskifting og utvikling. Enkelte problematiske aspekter inkluderer uklarheten i husleiemodellen, spesielt med hensyn til hva som dekkes av drift versus investering, samt grunnlaget for husleiekostnaden. Dette fører til usikkerhet og misforståelser i forhold til kostnadsfordelingen mellom involverte parter

I workshoper fortelles også at husleien oppfattes som høyere enn i det private markedet, noe som indikerer et gap mellom forventningene og de faktiske kostnadene. Videre skaper uklare grensesnitt mellom rammeavtaler og tilleggstjenester, som ikke følger NS-kontoplanen, ytterligere forvirring og kompleksitet i forhold til økonomisk styring.

*Husleiemodellen er ikke kostnadsdekkende og resulterer i verdiforringelse og reaktivt, sviktbasert vedlikehold*

Som beskrevet i kapittel om rammebetingelser og muliggjørere er det ikke ansett at husleien er kostnadsdekkende. Forsvarsbygg beskriver at som en konsekvens av dette at de kun får prioritert hastetiltak som er kritiske og direkte går på bekostning av bruksverdi. Over tid fører dette til at det bedrives sviktbasert vedlikehold for store deler av porteføljen, i motsetning til proaktivt vedlikehold, og med utilstrekkelige midler forverres også porteføljens tilstandsgrad.<sup>79</sup> Dette fører blant annet til at antall bygg over akseptnivå på TG 1,7 øker, og samtidig øker estimat på totalt vedlikeholdsetterslep.<sup>80</sup>

Forsvarsbygg opplever at nødvendige tiltak på festningseiendommene nedprioriteres i investeringsløp og at de har uforholdsmessig høye utgifter i forhold til inntektene. Denne utfordringen med prioritering av festningsporteføljen påpekes også i McKinsey rapporten fra 2015.<sup>81</sup>

*Virksomhetsbehov i Forsvarsbygg dekkes i for stor grad av leieinntekter*

I McKinsey rapporten fra 2015 og i en FFI-rapport fra 2019 om Insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene pekes det på utilstrekkelige tilgjengelige data for å vurdere virksomhetskostnadene til forvaltning i Forsvarsbygg.<sup>82</sup> Brukere opplever at Forsvarsbyggs

<sup>77</sup> Riksrevisjonen. (2016-2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg* (Dokument 3:3). Riksrevisjonen

<sup>78</sup> FFI. (2017). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI* (17/00195). Forsvarets forskningsinstitutt

<sup>79</sup> FFI. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen – potensial for forbedring og effektivisering 2021-2024* (19/01934). Forsvarets forskningsinstitutt

<sup>80</sup> Forsvarsbygg. (2017; 2018; 2019; 2020; 2021). *Tilstandsanalyse 2017-2021*.

<sup>81</sup> McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company.

<sup>82</sup> McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company; FFI. (2019, 21. oktober). *Et uutnyttet gevinstpotensial? – insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren* (19/00102). Forsvarets forskningsinstitutt.

virksomhetskostnader er for høye og at transaksjonskostnadene knyttet til husleiemodellen er for store og fører til at husleie som fordeles til drift, vedlikehold og utskiftning blir ytterligere redusert. Manglende tilgjengelige data gjør dette vanskelig å verifisere og det er usikkert om det finnes effektiviseringsgevinster på dette punktet av den grunn.

*Forsvarssektoren har ikke utnyttet eksisterende EBA i godt nok til å realisere behov*

Tildelingsbrevene til Forsvarsbygg inkluderer mål om andel utleid portefølje med mål om andel utleid over 99% for ordinær portefølje og 96% for festningsporteføljen. Hverken bruker eller forvalter har i dag rutiner eller system for å følge opp faktisk utnyttelse på ulike kategorier EBA som dekning på kontorer og lignende. Det er i noen runder gjennomført «tellingene» hvor man har gått gjennom byggene på ulike tider av dagen over en gitt tidsperiode og manuelt telt antall arbeidsplasser i bruk. Resultatene av «tellingene» har vist stort utnyttet potensiale i flere bygg.

## Vurdering

Det er tydelig diskrepans mellom hva som oppfattes som kostnadsdekkende leie. Brukere er store organisasjoner med svært mange kontaktpunkt som har ulike forventninger til hva leien skal dekke, og Forsvarsbygg sitt ansvarsområde i forhold til tjenester, selv om dette er definert i rammeavtalen og tilleggsavtaler. Eier sin oppfattelse av kostnadsdekkende leie er tett knyttet til ambisjonsnivå i forhold til verdibevarende vedlikehold, spesielt i grensesnittet mellom vedlikehold, utskiftning og utvikling. Diskrepansen mellom midler til og ambisjon om verdibevarende vedlikehold fører til gjennomgående utfordringer innen forventninger, kommunikasjon og forvaltning. En forenkling av grunnlaget for husleie, tydeliggjøring av begrepet for kostnadsdekkende leie, og tydeligere kommunikasjon om det faktiske nødvendige kostnadsnivået anses som nødvendig. Sektoren må enes om hva som menes med kostnadsdekkende leie og verdibevarende vedlikehold, herunder ambisjonsnivå for tilstand.

Livssyklusberegninger i henhold til Norsk Standard 3454 benyttes i dag ikke som utgangspunkt for beregningene av husleiekostnadene. Dette manglende samsvaret med et etablert standardiseringsnivå gir rom for feiltolkninger og ineffektivitet i forvaltningen av eiendommer spesielt i forhold til utskiftninger som del av verdibevarende vedlikehold. Disse observasjonene avdekker behovet for en tydeligere og enhetlig forståelse av kostnadsdekkende leie, samt revisjon og klarhet i husleiemodeller og tilhørende kontraktstrukturer for å styrke den økonomiske transparenshen og effektiviteten i eiendomsforvaltningen.

I dagens situasjon drives sviktbasert eller reaktivt vedlikehold som er kostnadskrevende og må gjennomføres hurtig, noe som reduserer muligheten for helhetlige prosjekter og øker belastningen på brukere. Dette gjelder også ved tilbakevirkende krav som utfordringene til å etterleve kravene til innelima i arbeidsmiljøloven. Proaktivt og planlagt vedlikehold er en mer kostnadseffektiv metode å drive vedlikehold på lang sikt, men fordrer tilstrekkelige ressurser og en situasjon hvor oppdukkende svikter er redusert. Med dagens utfordringer rundt finansiering av verdibevarende vedlikehold har sektoren utfordringer med å komme i en slik situasjon.

I dag er det svært lite konsekvent oppfølging av utnyttelsesgrader i eksisterende bygningsmasse. Det er i hele sektorens interesse at man utnytter EBA-porteføljen optimalt, og brukere bør i samarbeid med forvalter søke å få fulgt opp utnyttelsesgrader av ulike kapasiteter i større grad enn i dag. Både med tanke på å øke utnyttelse, men også i forbindelse med muligheter for sambruk på tvers i sektoren, og eventuelt med eksterne aktører når det gjelder EBA-kategorier som egner seg for dette.

## Utvikling/brukerstyrt utvikling

Utvikling omfatter prosessene knyttet til utvikling av eksisterende EBA i form av fornyelse eller endret funksjonalitet, både det som initieres av bruker, og som initieres av Forsvarsbygg. Elementet dekker



blant annet forhold under finansiering samt ansvar og myndighet for å fremme utviklingstiltak. Grensesnittet mot anskaffelse og overlevering defineres der prosjektide for utvikling/fornyelse blir godkjent.

### Observasjoner

*Ansvarsfordelingen mellom bruker og forvalter reduserer nivået av utvikling av eksisterende EBA*

Forvalter har ikke ansvar for utvikling utover det som skjer ved komponentutskiftning.<sup>83</sup> Utvikling av porteføljen skjer via brukers driftsbudsjetter i form av BDU-midler, eller ved investeringsplanen. Det oppgis at det er stor variasjon hos ulike brukere i hvilken grad man arbeider med og planlegger sine BDU-tiltak. Forsyning og tilleggstjenester inngår ikke i husleien og faktureres på siden. Forsvarets forskningsinstitutt belyser at Forsvarsdepartementet har mulighet til å sette eksplisitte krav til effektivisering på disse områdene, som videre kan føre til lavere kostnader for bruker. Forsvarsbygg har selv lite insentiver til å fremme tiltak for bedre energieffektivitet ved eksempelvis etterisolering av vegger og tak, skifte av vinduer, oppgradere/etablere varmegjenvinnere med videre.<sup>84</sup> I intervjuer og workshop har man uttrykt at dette skaper utfordringer i form av manglende forutsigbarhet, mindre helhetlig planlegging og utfordringer i fordeling av roller, ansvar og myndighet.

Observasjonene peker videre på utfordringer knyttet til finansiering av fornyelse og oppgradering innenfor eiendomsforvaltningen. Problemer med å skaffe midler til utvikling er identifisert, og bruker rapporterer at behov for fornyelse nedprioriteres til fordel for nye behov.

### Vurderinger

Disse observasjonene representerer flere utfordringer i forhold til helhetlig forvaltning av porteføljen. For det første er det bemerket at forvalter ikke har ansvar for utviklingen av eiendomsporteføljen. Dette skaper betydelig usikkerhet og utfordringer for langsiktig styring, spesielt når det gjelder de varierende forutsetningene som BDU gir. Den uforutsigbare karakteren av disse midlene kompliserer strategisk eiendomsporteføljestyling og kan påvirke evnen til å planlegge for optimal eiendomsutvikling.

Denne typen utvikling oppstår i dag normalt fra brukers side før oppdraget går videre til Forsvarsbygg. Det er tidligere påpekt at forvalter oppfatter BDU-tiltak som uforutsigbare, noe som fører til at BDU - tiltak i liten grad kan ses i sammenheng med øvrige tiltak og vedlikeholdstiltak. Dette kan føre til økte kostnader ved at man går inn i bygget på flere tidspunkt, eller at man mister muligheten til å samordne prosjekter som hensiktsmessig burde gjennomføres samtidig. Bruker opplever også lang ventetid på prosjektleder for slike tiltak grunnet kapasitetsutfordringer, noe som igjen fører til forsinket gjennomføring som er fordyrende og krevende for bruker. En del vedlikeholdstiltak oppleves i workshop å bli feilaktig fremmet som fornyelse, selv om dette ifølge forvalter ikke er tilfelle. Dette indikerer behovet for klarere kommunikasjon i og om retningslinjer for å skille mellom disse to aspektene.

Forsyning av vann og energi belastes i dag bruker via Forsvarsbygg. Forsvarsbygg har derfor lite insentiver til på eget initiativ å foreslå energioptimaliseringstiltak eller andre tiltak som vil redusere forsyningskostnadene. Dette faller derfor i stor grad til brukere eller parallelle energioptimaliseringsprosjekter og er ikke en del av driftsoppgavene til Forsvarsbygg. Ved eventuell

<sup>83</sup> Forsvarsbygg. (2020). EBA Rammeavtale. Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Vedlegg RA2 – Leveranseavtale leie, forsyning og tilleggstjenester.

<sup>84</sup> FFI. (2016). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI* (17/00195). Forsvarets forskningsinstitutt

økt av myndighet til Forsvarsbygg for å drive utviklingsoppdrag bør egne insentiver etableres for blant annet miljø- og energiutvikling.

## Avhende

Avhending omfatter prosessene og vurderingene for salg og avhending med eventuelt miljøopprydding, gjenbruk og ombruk og/eller tilrettelegging for sivil bruk. Forhold om insentiver for avhending omfattes også i dette elementet.

## Observasjoner

*Gevinst eller kostnad for avhending fordeles ikke hensiktsmessig med tanke på hvor insentivene bør ligge*

Ifølge Forsvarsdepartementets retningslinjer (2022) for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg skal EBA som brukerne ikke lenger har behov for i sin virksomhet utranteres. EBA som utranteres skal avhendes av forvalter i samsvar med instruks om avhending av statlig eiendom, Kongelig resolusjon av 19.des. 1997 (Avhendingsinstruksen). Utrangeret EBA som ikke er mulig å leie ut til eksterne kan kasseres gjennom riving. Dersom et objekt ikke kan avhendes, leies ut til eksterne eller rives på grunn av restriksjoner, har bruker plikt til å fremdeles leie objektet. Kostnader til ordinær miljøopprydding og sikring inngår i avhendingskostnadene. Avhending av EBA utføres av forvalter i henhold til gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren.<sup>85</sup>

Avhending er et tiltak som i stor grad bidrar til å tilgjengeliggjøre midler i forsvarssektoren. I de fleste tilfeller blir salgsmidlene ved avhending av EBA værende i sektoren. Forsvarsbygg ser selv på avhending som en måte å redusere fremtidige kostnader på og mener sektoren bør prioritere å avhende unødvendig EBA.<sup>86</sup>

Avhending av eiendom krever planlegging og koordinering for å sikre at den gjennomføres effektivt og i tråd med overordnede strategier og mål. I Forsvarsbyggs årsrapporter for de siste ti årene, fremkommer det at det er en utfordring å balansere reelle kostnader knyttet til avhendingsprosessen mot reduserte salgsinntekter. Siden millenniumskiftet har Forsvaret avhendet 3,1 millioner kvadratmeter EBA.<sup>87</sup> De senere årene har avhendingstakten avtatt betydelig, noe som igjen innebærer at inntekter fra avhending har blitt kraftig redusert.<sup>88</sup> Der forvaltningsorganisasjonen i utredningen EBA•2000 oppfordres til å opprettholde grunnkompetanse vedrørende avhending, er dette lite vektlagt i planverket siden 2015.<sup>89</sup> Utfordringen med å balansere nødvendige avhendingskostnader mot reduserte salgsinntekter ble fremhevet av Forsvarsbygg selv i årsrapporten for 2014. I workshoper kommer det frem at det oppleves at kostnader knyttet til avhendingsprosessen ikke dekkes i tilstrekkelig grad.

I tildelingsbrevet til Forsvarsbygg for 2023, gis Forsvarsbygg fullmakt til å benytte salgsinntekter til forberedelser til fremtidig avhending.<sup>90</sup> Likevel er det unntakstilfeller hvor inntjente midler ved avhending av EBA ikke tilfaller aktøren som bærer kostnadene ved avhendingsprosessen. Det er

<sup>85</sup> Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg*.

Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20102011/id618290/>

<sup>86</sup> Forsvarsbygg. (2022). *Årsrapport 2022*. Forsvarsbygg.

<sup>87</sup> Forsvarsbygg. (2022). *Årsrapport 2022*. Forsvarsbygg.

<sup>88</sup> Forsvarsbygg. (2023). *Videreutvikling av eiendom, bygg og anlegg. Innspill fra Forsvarsbygg til Fagmilitært råd*. Forsvarsbygg.

<sup>89</sup> Forsvarsdepartementet. (2000). *EBA•2000. Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg. Vedlegg B, s. 12*. Forsvarsdepartementet.

<sup>90</sup> Forsvarsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev for Forsvarsbygg*.

også tilfeller hvor inntjente midler ikke tilfaller forsvarssektoren. I disse tilfellene er dette et resultat av politiske prosesser.

### Vurderinger

Avhending er et tiltak som i stort fungerer godt for å redusere samlede driftskostnader i hele forsvarssektoren. I de fleste tilfeller er det en sammenheng mellom avhending og nye investeringsmidler, noe som skaper incentiver for å avhende EBA der det er hensiktsmessig.

Forsvarsdepartementet har desentralisert gjennomføringen av ulike oppgaver til de underliggende etatene i forsvarssektoren, noe som innebærer at Forsvarsdepartementets prioriteringer skal være styrende for etaten som utfører den delegerte oppgaven, slik som avhending. Dersom forvaltningsmodellen ikke incentiverer til dette, vil etatene kunne prioritere virksomhet som har egenverdi for etaten, men som ikke er i tråd med Forsvarsdepartementets prioriteringer.<sup>91</sup> Dersom etaten som gjennomfører avhendingsprosessen ikke opplever gevinst, utfordres den helhetlige samkjøringen av prioriteringer i sektoren. Tilfeller hvor salgsinntektene fra avhending ikke tilfaller den som tar kostnadene for avhendingsprosessen skaper incentivutfordringer. Gevinsten kommer ikke nødvendigvis tilbake som et incentiv til å avhende dersom det er usikkerhet knyttet til hvem som beholder gevinsten og hvem som tar kostnaden ved avhendingsprosesser. Forsvarsbygg har fullmakt til å benytte inntekter fra avhending til å planlegge for fremtidig avhendingsprosesser ved for eksempel å rive utrangert EBA. Ved tilfeller der salgsinntekter ikke tilfaller Forsvarsbygg, reduseres incentivet for å gjøre nettopp det. Dette bidrar til å skape uforutsigbarhet, skaper dilemmaer og incentiverer kortsiktige behov. Med dagens forvaltningsmodell som utgangspunkt er det dermed grunnleggende at salgsinntekter tilfaller den som bærer kostnadene for avhending, slik at det skapes incentiver for å benytte avhending som et effektiviserings- og innsparingstiltak.

## 6.5 Evaluering og forbedring

Evaluering og forbedring omfatter forhold knyttet til sektorens evne til kontinuerlig læring og forbedring av EBA-forvaltningen, herunder systemer for kommunikasjon og samhandling mellom rollene, rutiner og prosesser for forbedringer av investeringsprosjekter og forvaltning, for bedre måloppnåelse. Eier, bruker og forvalter har interesse av gode prosesser for evaluering og læring, men i denne sammenheng fokuseres det primært på forhold knyttet til forutsetninger for å drive evaluering og evne til å omsette til læring.

### Benchmarking

En sentral del av å kunne evaluere og forbedre virksomheten er ved å kunne sammenligne egne nøkkeltall mot andre. Prosessen hvor man måler produkter, tjenester og prosesser mot konkurrenter, tilsvarende aktører, eller anerkjente standarder omtales oftest som benchmarking.

### Observasjoner

#### Benchmarking av EBA-investeringer

BDO gjennomførte i 2014 sammenligning av EBA-prosjekters ressursbruk målt i tid og kostnad mot eksterne aktører, med formål om å finne forklaringer på hvorfor Forsvarsbygg eventuelt brukte lengre tid eller var dyrere enn andre i sine investeringsprosjekter.<sup>92</sup> Som bemerket i rapporten var utvalget av

<sup>91</sup> FFI. (2019). *Et uutnyttet gevinstpotensial? – incentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren* (19/00102). Forvarets forskningsinstitutt.

<sup>92</sup> BDO (2014). *Forsvarsbygg – Benchmarking av investeringsprosjekter*. BDO

prosjekter for de Forsvarsbygg skulle sammenlignes med magert, og gir ikke grunnlag for generalisering.

Rapporten sammenligner kvadratmeterpris ved nybygg av administrasjonsbygg i Forsvarsbygg og Statsbygg, og avdekket noe forskjell, men betydelige gap mot norsk prishåndbok. McKinsey rapporten fra 2015 ser på sivile byggtypen som administrasjonsbygg, boliger og forlegninger, og lagerbygg. I rapporten belyser de store forskjeller i kvadratmeterpris mot norsk prishåndbok for disse bygningskategoriene. Eksempelvis administrasjonsbygg: 36 066 kr/kvm. mot 16 528 kr/kvm. i norsk prishåndbok.<sup>93</sup> Dette samsvarer også med opplevelsen fra brukere om at enkle BDU-prosjekter får veldig høy kvadratmeterpris.

Videre trakk BDO-rapporten frem forskjeller i kostnadsfordelinger i totalentreprise-prosjekter; eksempelvis ombygging/rehabilitering, bygging av nye administrasjonsbygg, nye verksted og infrastrukturiltak på og rundt flyplassdekker. I samtlige kategorier av totalentreprise-prosjekter var Forsvarsbygg sin prosentmessige, generelle kostnadsandel sett opp mot entreprisekostnader, høyere enn hos aktørene det ble sammenlignet med. Ifølge BDO gir sammenligningen av ombygging/rehabilitering av administrasjonsbygg mellom Forsvarsbygg og Statsbygg indikasjoner på at Statsbygg er mer effektive når det kommer til totalentrepriser. Fra sju slike prosjekter i Forsvarsbygg utgjorde de generelle kostnadene i gjennomsnitt 31,9% av byggekostnadene, mens fra fire slike prosjekter i Statsbygg utgjorde de generelle kostnadene i gjennomsnitt 13,3%.

På gjennomføringstid finner rapporten at Forsvarsbygg i gjennomsnitt bruker mer tid enn ekstern aktør det sammenlignes med. Her vises det til elleve byggeprosjekter for nye administrasjonsbygg i Forsvarsbygg hvor total prosjektid i gjennomsnitt var 38 måneder, mens det i prosjektet i Statsbygg var 29 måneder. Overordnet kan dette indikere at Forsvarsbygg har høyere generelle kostnader ved byggeprosjekter, og at det brukes lengre tid på det enkelte byggeprosjekt.

I 2022 gikk Forsvarets forskningsinstitutt gjennom forsvarssektorens investeringer i EBA i perioden 2003 til 2020.<sup>94</sup> Her fant de at investeringsprosjektene presterer bedre på kostnadsestimering over tid, men har ikke samme bedring med hensyn til forsinkelser. Ett års forsinkelse samvarierte med 14,5% økning i generelle kostnader i prosjektet. Det ble gitt anbefalinger om å blant annet registrere nøkkeltall på kostnader fra tidligfase i Forsvarsbyggs prosjektportal, forbedre arkivering av prosjektdokumentasjon og kompetanseheving innen tidsplanlegging.

Fra det vi observerer ser det ut til at tidseffektivitet i prosjekter er en vedvarende utfordring, og at det er potensial til bedre prosesser for evaluering og forbedring fra et prosjekt til neste.

### **Benchmarking av driftskostnader**

EY gjennomførte i 2014 en benchmarking av Forsvarsbygg sine vesentlige kostnadsbærere innen ulike deler av driftsprosessen.<sup>95</sup> Benchmarkingen ble avgrenset til forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og utskifting. Videre hadde datagrunnlaget utstrakt bruk av fordelingsnøkler, og det var betydelige forskjeller i hvordan kostnader ble fordelt på prosess hos de ulike benchmarkingspartnerne. Det ble fremhevet at Forsvarsbyggs og benchmarkingspartnernes kostnadsbilde i stor grad var begrenset til størrelsen på avtalte husleieinntekter og statlige bevilgninger. Dette betyr at lave kostnader ikke nødvendigvis kan sammenholdes med effektive prosesser. Rapporten trakk også frem indikasjoner på at det forelå reelle forskjeller i forvaltningskostnader mellom de ulike regionene i Forsvarsbygg.

<sup>93</sup> McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company.

<sup>94</sup> FFI. (2022). *Forsvarssektorens investeringer i EBA – kostnadsendringer og forsinkelser i gjennomføringsfasen (22/01681)*. Forsvarets Forskningsinstitutt.

<sup>95</sup> EY (2014). *Benchmarking av driftsprosesser - Forsvarsbygg*. EY.

I rapporten ble det blant annet foreslått følgende forbedringsområder med forventet høy effekt:

- Etablere felles prosess for utarbeidelse av driftsplaner
- Etablere felles forvaltningsplaner
- Reforhandle husleieavtaler
- Etablere prosess for måling og oppfølging

Forsvarssektoren har siden 1973 inngått i *Nordic Defence Estate cooperation*. I 1993 bestod gruppen av Norge, Danmark, Sverige og Finland. Fra 2015 ble samarbeidet utvidet til å inkludere baltiske land, nærmere bestemt Estland og Latvia. I dag kalles dette *Nordic-Baltic Defence Estates* (NBDE). Samarbeidet omfatter et bredt spekter av temaer som blant annet NATO-samarbeid, alliert mottak, NATO-øvelser, beredskap, energi, anskaffelser og miljø. Mellom Forsvarsbygg og søsterorganisasjonene i Norden har det lenge blitt delt nøkkeltall fra EBA-forvaltningen med formål om benchmarking mot hverandre. I benchmarkingen fra 2020/2021 viste oversikten blant annet nøkkeltall på totalt areal, antall bygg, fordeling av ansatte, operasjonelle kostnader, vedlikeholdskostnader, overordnede investeringskostnader og energikostnader.<sup>96</sup> Tallene viste at Norge hadde høyeste vedlikeholdskostnader per kvadratmeter for bygninger, og høyeste operasjonelle kostnader per kvadratmeter blant benchmarkingspartnerne.

Tabell 6.1 Benchmarking fra NBDE 2020/2021 på operasjonelle og vedlikeholdskostnader per kvadratmeter

Kostnader	2020
<b>Operasjonelle kostnader</b>	
<i>Operasjonelle kostnader pr kvm</i>	
Danmark	4,40 euro
Finland	6,80 euro
Norge	7,50 euro
Sverige	4,00 euro
<b>Vedlikeholdskostnader</b>	
<i>Vedlikeholdskostnader pr kvm</i>	
Danmark	11,70 euro
Finland	6,50 euro
Norge	9,30 euro
Sverige	11,40 euro

Oversikten viste også at Norge hadde det laveste totale gulvarealet per ansatt. I rapporten fremgikk også antall ledere per ansatt. For Forsvarsbygg var denne raten på 12,9%, mot Sveriges 9,9% og Danmarks 8,8%. Vi har ikke funnet indikasjoner på at disse forholdstallene har endret seg. Tallene kan derfor indikere at Forsvarsbygg har høyere ledertetthet enn benchmarkingspartnerne.

<sup>96</sup> NBDE. (2021). *NBDE Annual report benchmarking 2020/2021*. Nordic-Baltic Defence Estates Cooperation.

Tabell 6.2 Utvalgte nøkkeltall for forvaltningsorganisasjonene i NBDE 2020/2021

NBDE Nasjon	Ansatte	Gulvareal (BTA)	Gulvareal pr ansatt	% Ledere	Energikost/kvm
Norge	1470	4 121 631	2 796	12,90%	11,50 euro
Finland	683	2 820 000	4 129	N/A	13,00 euro
Danmark	522	2 454 000	4 701	8,80%	12,90 euro
Sverige	716	3 355 000	4 686	9,90%	14,30 euro

Oversikten inneholder også nøkkeltall på energiforbruk, hvor Sverige og Finland kunne produsere tall på energiforbruk til oppvarming, elektrisitet, og i tillegg skille mellom forbruk på ulike, overordnede typer areal. Danmark kunne produsere skille mellom energi til oppvarming og elektrisitet, mens Norge ikke kunne produsere mer detaljerte tall enn totalt energiforbruk og dele dette på totalt areal. Energiforbruket overordnet fremgikk som euro per kvadratmeter.

### Valg av nøkkeltall og KPI-er

God og målrettet evaluering og forbedring forutsetter at det er de riktige målene og nøkkeltallene som velges, at disse er forankret i organisasjonen, og at de følges opp systematisk. Faget eiendomsforvaltning har som hovedoppgave å støtte opp om kjernevirksomhetens effektivitet både bruksmessig og økonomisk. Parameterne for effektivitet i bruk, hvor indikatorer (KPI-er) graderes i fire grader i henhold til NS 3424:2012 "Tilstandsanalyse av byggverk", deles i følgende tre hovedområder:

1. Teknisk tilstand som handler om slitasje sett i forhold til definert akseptnivå gitt i vedlikeholdsstrategi.
2. Funksjonell egnethet som handler om i hvilken grad lokalene egner seg for kjernevirksomheten. Er det mulig å levere de ønskede tjenester i lokalene på en hensiktsmessig måte med tilstrekkelig kvalitet og effektivitet? Kan eksempelvis gjennomføres med hovedparameter:
  - a. Funksjoner og kapasitet
  - b. Lokalenes utforming og planløsning
  - c. Bygningsmessig standard og kvalitet
  - d. Ekstern funksjonell egnethet (enhetens relasjon til andre funksjoner)
3. Tilpasningsdyktighet som er et sett av fysiske parametere bestemmende for byggets endringsmuligheter:
  - a. Fleksibilitet: mulig endring av planløsning innen samme funksjon (konstruksjonsprinsipp og lastbærende elementer)
  - b. Generalitet: mulighet til å endre funksjon (nyttelaster, netto etasjehøyde, rømningsforhold mm)
  - c. Elastisitet: mulighet til å endre volum (tilbygg (posisjon på tomte), påbygg på (mulighet i vertikalt bæresystem)

For benchmarking av nøkkeltall benyttes som regel NS 3454:2013 "Livssyklus kostnader for byggverk" på to-siffer nivå angitt per m<sup>2</sup>. Men kan også i en del tilfelle suppleres med kostnader per produksjonseenhet.

Av det som kommer frem av instruksjoner, tildelingsbrev og årsrapporter, måles Forsvarsbygg hovedsakelig på teknisk tilstand, økonomiske nøkkeltall, avvik på prosjekter (tid, kost, kvalitet) og flere kvalitative mål for virksomhetsstyring. Etter hva vi kjenner til måles ikke arealutnyttelse systematisk, mens brukertilfredshet måles gjennom regelmessige undersøkelser. Tilpasningsdyktighet fordrer

analyser av byggenes fysiske struktur som synliggjør byggets egenskapsprofil. Etter hva vi erfarer har ikke forsvarssektoren gjennomført en slik kartlegging som grunnlag for å måle porteføljens tilpasningsdyktighet. Teknisk tilstand følges opp systematisk gjennom egne, interne årsrapporter på tilstand.

### Datagrunnlaget for benchmarking

Fra intervjuer og informasjonsforespørsler er vi av den oppfatning at det er lite sammenheng mellom økonomisystem, eiendomsregister og brukerdata. I tillegg mangler det understøttelse i data til å gjøre analyser innenfor flere områder. Tidligere benchmarkingsrapporter som er utarbeidet med ekstern støtte, er med mange forbehold, og kan i mindre grad trekke tydelige konklusjoner. Etter vår vurdering skyldes dette blant annet manglende data- og kostnadsfangst på poster innen henholdsvis forvaltning, drift, vedlikehold og utskiftning på bygg eller lokasjonsnivå i tillegg til lite utvalg av data fra benchmarkingspartnere. Samlet sett gjør dette det vanskelig for forsvarssektoren å være en lærende organisasjon når det kommer til eiendomsforvaltning, og begrenser muligheten for digitalisering.

Vi har likevel registrert at enkeltområder har datafangst og systemer som muliggjør læring og forbedring, eksempelvis anskaffelsesområdet. Her har spendanalyser og læringsaktivitetene rundt kunnet bidra til målrettet drift.

### Vurderinger

Innenfor temaet evaluering og forbedring er vår vurdering at Forsvarsbygg ikke har tilstrekkelig systemunderstøttelse og prosesser som muliggjør sammenstilling av viktige, kvantitative data til lærings og forbedringsformål. Utstrakt bruk av fordelingsnøkler innen forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds-, og utviklingskostnader gjør det vanskelig å måle om en eiendom/bygg driftes og forvaltes effektivt. Vi forstår videre at Forsvarsbygg er pålagt å bruke statlige regnskapsstandarder (SRS), herunder norsk standard kontoplan (NS 4102), og at kostnadsføring etter NS 3454 er frivillig. Etter områdegjennomgangens vurdering er det mulig å postere etter både kontoplan og NS 3454, eller lage koblinger i rapporter som muliggjør uttrekk etter NS 3454. Statsbygg har nylig ferdigstilt et internt prosjekt med mål å lage rapporter som trekker ut tall etter NS 3454. Her oppfatter vi at det er potensial ved at Forsvarsbygg ser til Statsbygg sitt prosjekt.

Videre oppfatter vi at det ikke konteres mot etablissement eller bygg, og at dette gjør det utfordrende å avdekke flere kilder til ineffektiv forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. Vi er oppmerksom på at dette er et bevisst valg i forsvarssektoren grunnet hva som anses som hensiktsmessig ressursbruk, men vi anser allikevel dette som nødvendig for å drive verdifull benchmarking. Hos Statsbygg er det kostostrenger i regnskapet på eiendomsnivå, og i flere tilfeller på byggnivå. Kostnadsføring etter NS 3454 i tillegg til norsk standard kontoplan kan gi potensielle læringsgevinster for forsvarssektoren, herunder gjøre det lettere å benchmarke mot andre lignende virksomheter.

Det er stor spredning i hva som har vært tema i ulike rapporter og hvilke nøkkeltall som er brukt til benchmarking. Vår oppfatning er at nøkkeltall rundt tilstandsgrad for teknisk tilstand har hatt størst og mest kontinuerlig fokus, blant annet gjennom Riksrevisjonens rapport fra 2017, FFI-rapport fra 2018 og Forsvarsbyggs årlige rapporter på tilstandsanalyse. Dette indikerer at det er godt, kontinuerlig fokus på utviklingen i tilstandsgrad for eiendomsporteføljen.

Benchmarkingsinitiativene i forrige tiår gav god innsikt i hvilken datafangst som mangler, men etter vår vurdering er dette ikke fulgt tilstrekkelig opp. KPIene som er valgt for styringen av Forsvarsbygg følger ikke beste praksis for eiendomsforvaltning. Konsekvensen er at sektoren ikke tilstrekkelig får ut potensialet til læring og forbedring av EBA-forvaltningen.

## Benchlearning

En forlengelse av benchmarking er å etablere en systematisk og integrert kobling mellom benchmarking som målingsaktivitet og læringsaktiviteter som identifiserer gode praksiser. Dette omtales som benchlearning. En forutsetning for god benchlearning er at det foreligger etablerte forbedringsprosesser som etterleves.

## Observasjoner

Forsvarssektoren har etablert flere arenaer for benchlearning, både gjennom eksterne utredninger og gjennom nordisk samarbeid. Fra dokumentasjonen vi har fått tilgang til, ser vi at det i perioden 2012 til 2014 ble gjennomført målrettet benchmarking av EBA-prosjekter og driftsprosesser i Forsvarsbygg. I tillegg ser vi at det er gjennomført benchmarking mellom Forsvarsbygg, Statsbygg, og tidligere undervisningsbygg. Felles for disse er at det er søkt å sammenligne ulike regnskaps- og nøkkeltall i den hensikt å identifisere gode praksiser som kan bidra til effektiv drift.

Fra årskonferansen til NBDE-samarbeidet i september er det formalisert følgende arbeidsgrupper for 2023/2024;

- Working group NATO
- Working group Environment
- Working group Energy
- Working group Procurement
- Working group Communication

Hver av gruppene har et konkret mandat og en arbeidsplan som det rapporteres på to ganger i året. Samarbeidet har tidligere også hatt en arbeidsgruppe for benchmarking. Her har nasjonene forsøkt å lære av hverandre gjennom benchlearning med deling av nøkkeltall (benchmarking), identifisering og deling av gode praksiser. Vi forstår at denne gruppen ikke lenger er aktiv, og at området er redusert til et årlig, kort, digitalt møte hvor det fortsatt tas initiativ til å dele noen nøkkeltall, men mindre systematisk.

Forsvarets forskningsinstitutt gjennomførte i 2020, med støtte fra Deloitte, en modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren<sup>97</sup>. Analysen er basert på målrettede spørreundersøkelser i forsvarssektoren. Funnene indikerer at forbedring og effektivisering er en gjennomgående utfordring i sektoren.

Blant annet trekkes det frem at både Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarsbygg scorer lavt på evaluering, læring og erfaringsoverføring. Hos Forsvarsbygg pekes det på at det i liten grad er etablert en standard prosess for evaluering av forbedrings- og effektiviseringsarbeidet i sin helhet eller som enkelttiltak.

Fra intervjuer og workshoper oppfatter vi at det er svak tilbakemeldingssløyfe på tvers av sektoren. Vi forstår dette som manglende læringsløyper for de prosesser som er tverrgående eksempelvis mellom bruker, forvalter og eier. Hyppig gjennomtrekk av personell pekes på som en kilde til manglende kompetanse og kontinuitet, og svekker evnen til læring.

Fra tidligere rapporter og analyser finner vi at det er gitt tydelige anbefalinger til tiltak for å bedre forvaltningen av EBA i forsvarssektoren. Dagens status indikerer manglende gjennomføringsevne av

---

<sup>97</sup> FFI. (2020). *Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren (20/051551)*. Forsvarets Forskningsinstitutt.



tidligere utredningers anbefalte tiltak. Det ble blant annet gitt anbefalinger om å postere kostnader i henhold til NS 3454 i 2008,<sup>98</sup> og det ble i 2014 påpekt at det forventes stor effekt for Forsvarsbygg av å etablere prosesser for måling og oppfølging.<sup>99</sup>

Statusen i arbeidet med evaluering, læring og erfaringsoverføring indikerer at det er større potensial innen eiendomsforvaltningen. I workshop har vi plukket opp at flere etterlyser kompetanseheving innen eiendom, bygg og anlegg i forsvarssektoren.

Områdegjennomgangen har avdekket en rekke endringer i forvaltningsmodellen siden Forsvarsbygg ble opprettet i 2002. At modellen har blitt hyppig endret, og at den enkelte endring ikke har fått leve ut flere budsjettysykluser, sannsynliggjør at man ikke har lært mye fra den enkelte endring.

Selv om effektmål i mindre grad er operasjonalisert, har Forsvarsbygg en sentral plan for effektiviseringsarbeid. Imidlertid er det usikkert om underliggende avdelinger har tilstrekkelig kjennskap til denne.<sup>100</sup> Fra workshoper og intervjuer fremkommer det at mangel på presist definerte mål i planverket bidrar til mangelfull rolleforståelse mellom bruker og forvalter.

### Vurderinger

Der det i utredninger ble besluttet benchmarking mellom søsterorganisasjoner i Norden, Statsbygg og lignende virksomheter, ble datautvalget fra benchmarkingspartnerene så smalt at det ikke gav grunnlag for generalisering. Etter vår vurdering gir ikke dette benchmarkingen god nytte som verktøy for læring og forbedring. Vår oppfatning er at det er potensial til større grad av benchlearning mellom for eksempel markedsområdene internt i Forsvarsbygg, men at dette forutsetter et riktig datagrunnlag og datafangst. Implementering av NS 3454 vil gjøre data mer tilgjengelig, og vil kunne bidra til sammenligning mot nøkkeltall. Riktig datafangst og evne til intern benchlearning kan potensielt øke mulighetene til fremtidig benchlearning i NBDE-samarbeidet.

Statsbygg har søkt å øke kompetansen til ansatte som arbeider med eiendomsforvaltning gjennom et eiendomsakademi. Det har et ganske omfattende program og akademiet blir en naturlig arena for kunnskaps- og erfaringsutveksling på tvers av sektorer som bidrar positivt til læring og forbedring.

Statsbygg sitt eiendomsakademi er et tiltak som gir kompetanseheving i den sivile statlige eiendomsforvaltningen og fremstår for oss som et godt virkemiddel for å spre erfaring, læring og kunnskap. Etter vår vurdering kan tilsvarende tiltak, eller påkobling til Statsbygg sitt akademi gi sektorovergripende læringsgevinster.

## 6.6 Rådgivning

**Rådgivning** omfatter forvalters rådgivningsrolle i alle de nevnte prosessene (rammebetingelser og muliggjørere, behov, planlegging og implementering).

### Observasjoner

Ett av Forsvarsbyggs fire resultatmål er profesjonell og helhetlig rådgivning. Forsvarsbygg skal være forsvarssektorens EBA-faglige rådgiver overfor eier og bruker og sikre at brukerbehov tilfredsstilles innen best mulig totaløkonomi. Ifølge Forsvarsbyggs egen beskrivelse av deres rolle som forvalter og rådgiver (2018) forutsetter forvaltningsmodellen at Forsvarsbyggs rådgiverrolle er en integrert del av forvalterrollen.<sup>101</sup> Det innebærer at Forsvarsbygg i praksis skal bidra til EBA-løsninger som best sikrer

<sup>98</sup> Forsvarsbygg. (2008). *Resultat av benchmarking mellom Forsvarsbygg, Statsbygg og Undervisningsbygg*

<sup>99</sup> EY. (2014). *Benchmarking av driftsprosesser i Forsvarsbygg*

<sup>100</sup> FFI. (2020, s.59). *Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren (20/01551)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>101</sup> Forsvarsbygg. (2018). *Forsvarsbyggs rolle som forvalter og rådgiver (FBKS-51-3236)*.

bruksverdien av eiendomsporteføljen. Forsvarsbygg har en rolle som rådgiver, som oppdragsansvarlig i investeringsprosjekter, for Forsvarets planverk, i løpende forvaltning av EBA og som ekstern rådgiver. I tidligere utredninger og undersøkelser, og i workshop og intervjuer, er det en generell oppfatning om at Forsvarsbygg ikke i tilstrekkelig grad utfyller rollen som EBA-faglig rådgiver.

Fra eiers side oppleves det at forvalter ikke er god nok til å bistå med eiendomsfaglig rådgivning i behovskartleggingen, investeringsprosjekter og løpende forvaltning av EBA. Eier ønsker at forvalter skal være en tydeligere rådgiver som gir Forsvarsdepartementet mer anvendelig informasjon. Eier bemerker at de ikke får den faglige rådgivningen på EBA som de har behov for, og peker på at det ikke er godt nok etablerte prosesser for EBA-rådgivningen. I tillegg forventer eier at forvalter som god rådgiver utfordrer brukeren på deres behov.

Som rådgiver i rollen som oppdragsansvarlig i investeringsprosjekter skal forvalter bidra til å hente ut gevinster i forberedelser, planlegging og gjennomføring av fornyelses- og investeringsprosjekter i forsvarssektoren. I Forsvarsbyggs innspill til Fagmilitært råd i 2023 anbefaler Forsvarsbygg selv at investeringsprosessen gjennomgås.<sup>102</sup> De anbefaler å vurdere endringer og omfordeling av roller og ansvar for å sikre kortere ledetid og frigjøre kapasitet i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. I rollen som rådgiver for oppdragsansvarlig har forvalter ansvar for å koordinere og moderere krav for å sikre at de er gjennomførbare og dekker forsvarssektorens behov.<sup>103</sup>

På brukersiden har Rambøll gjennomført en brukerundersøkelse for Forsvarsbygg i 2022, hvor 50 % av respondentene er delvis eller helt enig både i at Forsvarsbygg er en profesjonell og helhetlig rådgiver og at Forsvarsbygg er en god EBA-faglig rådgiver.<sup>104</sup> I intervjuer oppleves ikke Forsvarsbygg som tilstrekkelig aktive i rådgiverrollen, og at de i større grad «venter på oppdrag» enn å ta initiativ til utvikling av EBA. Det er et ønske om at Forsvarsbygg blir mer aktive og proaktive i sin rådgivende rolle, spesielt i tidlig fase av prosjekter. Dette fremkommer også i FFIs rapport «Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess» (2017).<sup>105</sup> Det er ønskelig at Forsvarsbygg spiller inn forslag til EBA på et tidligere stadium av investeringsprosesser og stiller spørsmålsteget og utfordrer bruker dersom anskaffelser og bestillinger ikke virker å dekke forventet EBA-behov. Videre viser Forsvarsdepartementet og BDOs rapport fra 2022 til at bruker opplever at Forsvarsbygg har for lite fleksibel og tidsriktig bistand, for lav evne til rådgivning og kompetanseoverføring, og for lite informasjon om læringsprosesser og erfaringsdeling.<sup>106</sup> Det påpekes derimot i FFI-rapport (2017) at det kan være utfordrende å balansere Forsvarsbyggs dobbeltrolle som både rådgiver og leverandør av EBA til forsvarssektoren. Områdegjennomgangen observerer at forvalterrollen som tydelig beskrevet i FD REBA, mens rådgiverrollen ikke er beskrevet og tydeliggjort på samme måte. Dette fører til ulik oppfattelse av hvordan rådgiverrollen skal utøves.

I rollen som rådgiver for Forsvarets planverk forventes det at Forsvarsbygg tilbyr kompetanse på områder som eiendomsforvaltning, infrastrukturutvikling og bærekraft. I Forsvarsbyggs tildelingsbrev og årsrapporter fremheves det at virksomheten skal sikre kostnadseffektive støttefunksjoner og en effektiv eiendomsportefølje

Det påpekes i både workshoper og intervju at Forsvarsbygg bruker sivile konsulenter og realkompetanse som ikke har den operative forståelsen for Forsvarets behov. Fra brukerundersøkelsen Rambøll har gjennomført for Forsvarsbygg i 2022 fremkommer det at omtrent

<sup>102</sup> Forsvarsbygg. (2023). *Videreutvikling av eiendom, bygg og anlegg. Innspill fra Forsvarsbygg til Fagmilitært råd.*

<sup>103</sup> Forsvarsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev for Forsvarsbygg 2023.*

<sup>104</sup> Rambøll. (2022). *Forsvarsbygg, totalrapport brukere – Forsvarets brukerundersøkelse 2022.* Forsvarsbygg.

<sup>105</sup> FFI. (2016, 20.januar). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI (17/00195).* Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>106</sup> Forsvarsdepartementet og BDO. (2022, 12.mai). *Forvaltningsmodellen for EBA.* Forsvarsdepartementet.

50% av respondentene er helt eller delvis uenig både i at Forsvarsbygg ivaretar Forsvarets langsiktige behov og at Forsvarsbygg understøtter Forsvarets operative evne.<sup>107</sup>

Forsvarsbygg sin rolle som ekstern rådgiver er i stor grad tilknyttet Forsvarsbyggs spesialkompetanse på sikring av bygg. Forsvarsbygg bistår brukere med prosjektering, analyse og gjennomføring av sikkerhetstiltak. I Forsvarsbyggs årsrapport fra 2012 vises en økning i etterspørselen etter vern og sikring av bygg og anlegg etter terrorangrepene i 2011.

### Vurderinger

Kartleggingen i denne områdegjennomgangen viser tydelig at forvalter ikke utfyller i tilstrekkelig grad rollen som EBA-faglig rådgiver i forsvarssektoren i dag. Som faglig rådgiver er det forventet at forvalter har god sektorkompetanse og at de forstår brukers behov, herunder operative behov. Både eier og bruker opplever derimot at forvalter behøver ytterligere kompetanse om brukers behov og militærfaglig kompetanse for å bedre forstå brukers behov. Samtidig må selve rådgivningsrollen tydeliggjøres og operasjonaliseres bedre i retningslinjer fordi det i dag fremstår utfordrende å balansere dobbeltrollen som rådgiver og leverandør av EBA. Det er behov for større grad av koordinering med eier og brukere for å sikre at rådgivningen innfrir forsvarssektorens forventninger.

Forvalters rådgiverrolle i behovsprosessene er ikke tilstrekkelig ivaretatt. Det er flere mulige årsaker til dette. Utfordringer med samhandling mellom de ulike aktørene kan gjøre det utfordrende både å gi råd og å få råd. Manglende dekning av rådgiverfunksjon innenfor husleiemodellen kan skape ressursutfordringer i forhold til kostnadsdekkende prinsipp. Mangel på rutiner og prosesser kan gjøre det vanskeligere å vite når forvalter skal involveres i prosessen som en rådgiver. Mangel på felles system kan gjøre det utfordrende å kommunisere på tvers av etatene. Manglende kompetanse kan gjøre det utfordrende å vite hva en trenger innspill på til hvilken tid.

Eier har behov for en faglig rådgiver som er tydelig i sine anbefalinger, og som fungerer som en rådgiver innen alle definerte områder; oppdragsansvarlig, Forsvarets planverk, løpende forvaltning og eksternt. Det trengs mer etablerte prosesser slik at rådgivningen kommer med riktig kompetanse og til riktig tid for å bistå eier. Eier og forvalter må i større grad enn i dag samarbeide om å tilrettelegge dagens prosesser for å bistå med dette.

Bruker har behov for en mer proaktiv rådgiver som tar initiativ til å bistå bruker i en tidlig fase av prosjekt- og investeringsprosesser. Bruker opplever at det kan være krevende å få støtte fra forvalter til arealeffektivisering av arbeidsplasser og forbedring av eksisterende bygg. Bruker opplever manglende ønske og støtte fra forvalter om å hjelpe til med brukerutviklingen og behovet for tilpasning og egnethet. På grunn av begrenset EBA-kompetanse hos bruker er det behov for at forvalter utfordrer bruker på hvorvidt deres EBA-behov er dekket i anskaffelser og bestillinger. Det er videre behov for større grad av kompetanseoverføring for at bruker skal bli en bedre bestiller av EBA.

## 6.7 Oppsummering av observasjoner og vurderinger

Hovedlinjene i modellen for forvaltningen av EBA i forsvarssektoren ble lagt i forbindelse med etableringen av Forsvarsbygg i 2002. Eiendomsforvaltningen, herunder også drifts- og vedlikeholdsoppgaver, ble samlet som en selvstendig etat under Forsvarsdepartementet hvor det ble lagt til grunn at EBA-forvaltningen skulle etableres som selvstendig, forretningsmessig virksomhet.

Kartleggingen i denne rapporten, som er basert på dokumentstudier, tilgjengelig datamateriale, workshoper, intervjuer og arbeidsmøter, viser at det er flere **positive forhold** ved EBA-modellen i forsvarssektoren i dag. Vi vil særskilt trekke frem følgende observasjoner:

<sup>107</sup> Rambøll. (2022). *Forsvarsbygg, totalrapport brukere – Forsvarets brukerundersøkelse 2022*. Forsvarsbygg.

- EBA-forvaltningen i forsvarssektoren etterlever i stor grad nasjonale lov og forskrifter som pålegger krav til bygningsmassen og ytelse
- Prosessene for utarbeidelse av langtidsplanen for forsvarssektoren i kommende periode (2024-2027) og fagmilitært råd i forbindelse med langtidsplanen, er i større grad samkjørte enn tidligere, som gir et bedre rammevilkår for Forsvarsbygg å gi EBA-faglige råd inn i prosessene
- Registrering av teknisk tilstand følger av godt utarbeidede prosesser og rutiner og benyttes aktivt i forvaltningen av EBA
- Prosjektmodellen i forsvarssektoren (PRINSIX) legger opp til grundige tidligfaseutredninger i henhold til praksis etablert i statens prosjektmodell og Concept-programmet og Forsvarsdepartementet som eier av modellen.

Samtidig er det flere **grunnleggende utfordringer** ved EBA-modellen i forsvarssektoren som vi mener det er viktig å finne en bedre løsninger på. Flere av de observerte hovedutfordringene i kartleggingen viser at EBA-modellen bryter med de bærende prinsippene som ligger til grunn for modellen:

- Husleien dekker ikke kostnadene til verdibevaring av EBAen og vedlikeholdsetterslepet har økt betydelig over tid
- Kostnadene ved EBA-forvaltningen er ikke tilstrekkelig synliggjort og det er ulik forståelse av kostnadselementene i modellen og hva som egentlig er kostnadsdekkende husleie
- Rollefordelingen mellom aktørene eier, bruker og forvalter i forvaltningen av EBA er uklar. Aktørene har til dels ulik oppfatning av egen og andres roller, ansvar og myndighet, som både kan skyldes beskrivelser i retningslinjer og instruksjer, samt operasjonaliseringen og gjennomføringen av EBA-forvaltningen i praksis

For at forsvarssektoren skal oppfylle sitt samfunns mål er **EBA en avgjørende innsatsfaktor**. I vår kartlegging observerer vi imidlertid en relativt bred og vedvarende neglisjering av EBA i utviklingen av forsvarssektoren. EBA har ikke blitt tilstrekkelig hensyntatt i forsvarssektorens overordnede planer i fred, krise og krig, og EBA som innsatsfaktor har blitt vektlagt for lite med tanke på investeringsbehov og konsekvenser i behovsplanleggingen i forsvarssektoren. Etter vår vurdering bør Forsvarsbygg være mer systematisk involvert i planarbeidet med Forvaret og det bør være tydeligere hvilke konsekvenser investeringsbeslutninger har for EBA. I tillegg fordrer innretning av EBA til brukernes behov mer EBA-kompetanse og forståelsen av EBA som innsatsfaktor hos brukere og eier enn i dag.

Når det gjelder **planlegging av EBA**, observerer vi manglende forutsigbarhet og langsiktige rammer. Kombinert med manglende forståelse av roller, ansvar og myndighet, gjør dette det svært utfordrende å bedrive langsiktig og effektiv EBA-forvaltning i forsvarssektoren. Det er også uklart om Forsvarsbygg har tilstrekkelig organisatorisk, styringsmessig og økonomisk handlingsrom til å drive verdibevarende forvaltning av EBA i forsvarssektoren, og forsvarssektoren mangler et rammeverk for å følge opp mål, måleparametere og ambisjoner for EBA særskilt i forhold til de individuelle objektenes funksjonelle egnethet til kritiske operative funksjoner. I den sammenheng observerer vi at EBA-forvaltningen skal sikre til dels motstridende behov som bevaring av kulturhistorisk verdi og økt forsvarsevne. Etter vår vurdering bør forvaltningssystemet for EBA i større grad ivareta helhetlig porteføljestyling og utvikling av en diversifisert EBA-portefølje med tydelige rammer, roller og ansvarsfordeling. Det bør også utarbeides en eiendomsstrategi og langsiktige EBA-planer som er omforente mellom eier, bruker og forvalter, hvor mål og måleparameter er samstemte og fokuserer på operasjonell egnethet i eiendomsmassen. Planverket for EBA bør også i større grad samordnes for å ivareta rasjonell prosjektplanlegging i eksisterende EBA mellom tiltak på kort og lang sikt.

**Livsløpet til EBA** spenner seg fra anskaffelse til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling til avhending. Vi observerer at det er flere utfordringer som fører til treghet og utfordringer i

beslutningskjeden og lavere treffsikkerhet på kostnadsestimater og tidsrammer. Etter vår vurdering bør eierstyringen i prosjekter styrkes med både kapasitet og kompetanse. I tillegg bør tidligfaseutredninger av utviklingsprosjekter spisses mot ulike typer prosjekter med ulikt omfang og kompleksitet. Utfordringene tyder også på at det kreves sterkere involvering av brukere og eiendomsforvaltning underveis i prosjektfasene og en styrking av prosjekteierfunksjonen i gjennomføringen av utviklingsprosjekter. Det er svært manglende fokus på utnyttelsesgraden til eksisterende EBA, som fører til manglende innsikt i muligheter for å øke utnyttelsen. Vi anbefaler at brukere og forvaltere etablerer rutiner og systemer som i større grad fanger opp dette.

En sentral del av virksomhetsstyringen i offentlig sektor, er etableringen av arbeidsprosesser og rutiner som sikrer at evnen til kontinuerlig læring finner sted gjennom **evaluering og forbedring** av ens egen virksomhet. Innenfor **benchmarking** observerer vi at det er gjort lite de siste ti årene, og tidligere rapporter på området har i liten grad tilsvarende forutsetninger og samme nøkkeltall, spesielt innen forvaltning og drift. Dagens økonomimodell legger i liten grad til rette for postering etter norske eller internasjonale standarder for inndeling av eiendomskostnader og det konteres heller ikke på leir eller bygg-nivå. Brukere, eiere og forvaltere har også ulike økonomisystemer og som også gjør datafangst utfordrende på sektornivå for å få det totale bildet av EBA-forvaltningsressurser hos alle aktørene i sektoren. Dette fører til at det er svært ressurskrevende å gjennomføre benchmarking på disse kostnadene og det er lite kontinuitet over tid. Dette fører igjen til at det i dag ikke er tilstrekkelig benchmarking og tilhørende *benchlearning* i EBA-forvaltningen i forsvarssektoren. I tillegg er det en svak læringsløype innenfor både investeringer og forvaltning av eksisterende EBA på tvers i sektoren. Etter vår vurdering bør sektoren etablere mer samordnede systemer innenfor økonomi, eiendomsregister og bruksmønstre for analyse og framtidig digitalisering, og gjenoppta tidligere arbeider med *benchlearning* i egen virksomhet og benchmarking mot lignende forvaltningsvirksomheter i Norge og nordiske søsterorganisasjoner. I den sammenheng bør det også innføres tydelige og forpliktende læringsløyper innenfor både investeringer og forvaltning av EBA.

Forsvarsbygg har en viktig rolle som profesjonell og helhetlig **EBA-faglig rådgiver** overfor eiere og brukere av EBA i forsvarssektoren. Vi observerer at denne rådgiverfunksjonen ikke fungerer optimalt i dag i hverken behovskartleggingen, investeringsprosjekter og løpende forvaltning av EBA. Etter vår vurdering bør Forsvarsbyggs rolle som profesjonell og helhetlig faglig EBA-rådgiver overfor eiere eller brukere styrkes. Det er behov for mer etablerte prosesser slik at rådgivningen kommer med riktig kvalitet til riktig tid for å bistå eiere.

**Samlet sett** er vår vurdering at alle de nevnte utfordringene har i mindre og større grad bidratt å hemme samhandlingen mellom eiere, brukere og forvaltere i forsvarssektoren og bidratt til mangelfull operasjonalisering og gjennomføring av EBA-modellen. Etter vår vurdering er det nødvendig å vurdere om det er behov for omfattende endringer i EBA-modellen som sikrer en beredskapsklar, enkel og bærekraftig forvaltningsmodell, i en sektor hvor det er økt fokus på etatenes bidrag til helhetlig måloppnåelse og fungerende samhandling på tvers i sektoren. Modellen må legge grunnlaget for en vellykket operasjonalisering av modellen hvor EBA blir ivaretatt som en viktig innsatsfaktor i forsvarssektorens langsiktige planer og målsettinger. Dette oppfatter vi er en sentral del av del 3 i områdegjennomgangen.

## 7. Forbedringstiltak og gevinster

### 7.1 Introduksjon

Gevinster oppstår som følge av at det skjer en endring eller et tiltak. I områdegjennomgangen inngår tiltak til forbedringer i EBA-forvaltningen primært i del 3 hvor det skal utarbeides alternative modeller for EBA-forvaltningen. Det innebærer at identifisering og verdsettingen av gevinster vil inngå som en del av vurderingen av de alternative modellene for ny EBA-modell i del 3. I denne rapporten (del 1) har vi identifisert flere mulige forbedringstiltak i forbindelse med våre vurderinger av observerte utfordringer ved dagens forvaltning av EBA i forsvarssektoren, jmf. kapittel 6, og gevinster knyttet til disse forbedringstiltakene. I vurderingen av omfanget av gevinstene er det kun gjort overordnede og preliminaire analyser. I områdegjennomgangens del 3 vil verdsettingen av gevinster som følge av tiltakene som inngår i alternative modeller for EBA-forvaltningen, bli vesentlig mer omfattende og grundig gjennomført. Vi tar derfor forbehold om at omfanget på gevinstene presentert i denne rapporten kan være vesentlig forskjellig fra omfanget på gevinstene som vil inngå i områdegjennomgangens del 3.

Vår tilnærming til gevinster tar utgangspunkt i statens veiledere som omfatter gevinster. Særlig relevante veiledere er:

- DFØs veileder for gevinstrealisering (2014)
- DFØs veileder for resultatmåling og mål- og resultatstyring i staten (2010)
- DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2023)

Forsvarssektoren har utviklet en egen gevinstrealiseringsveileder som bygger DFØs veiledere fra 2010 og 2014, og sektorens prosjektmodell (PRINSIX). Veilederen beskriver forsvarssektorens metodikk for gevinstrealisering og gir en praktisk forklaring til arbeidet med å realisere gevinster i sektoren.

I DFØs veileder for resultatmåling og mål- og resultatstyring i staten fra 2010 defineres en effekt som «en forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak». En effekt (eller virkning) kan være positiv, og således være en gevinst, eller negativ, og således være en kostnad.

I DFØs veileder for gevinstrealisering deles gevinster inn i tre hovedtyper. Vi legger til grunn denne inndelingen i områdegjennomgangen, og hovedtypene av gevinster er som følger:

- **Effektiviseringsgevinster for forsvarssektoren**  
Gevinster som gir besparelser på budsjettene til Forsvarsdepartementet eller underliggende etater (Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt). Disse gevinstene måles i kroner. Eksempler på slike gevinster er reduserte administrasjonskostnader, redusert bemanning og reduserte utgifter til EBA.
- **Kvalitetsgevinster for forsvarssektoren**  
Gevinster som medfører økt kvalitet på ett eller flere områder. Disse gevinstene kan ikke måles i kroner og omtales kvalitativt. Eksempler på slike gevinster er økt tillit mellom aktører og bedre samhandling mellom aktører.
- **Gevinster for andre deler av offentlig sektor og privat sektor**  
Effektiviserings- og kvalitetsgevinster for andre offentlige virksomheter og privat sektor.

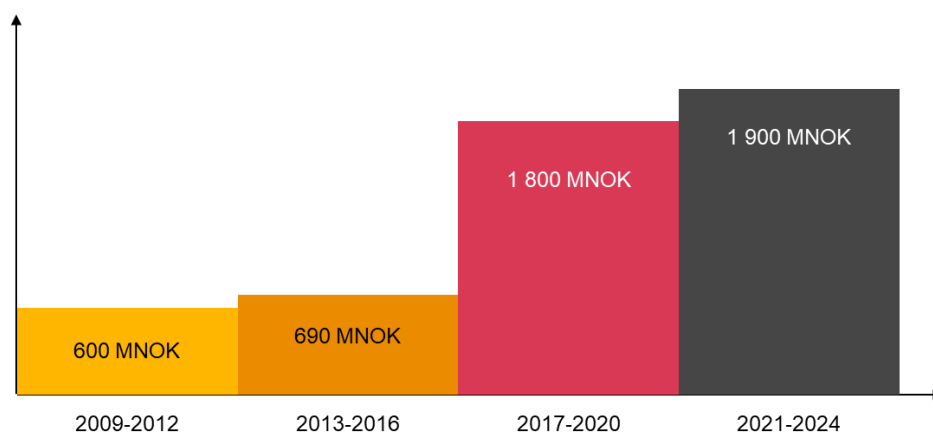
I denne rapporten har vi primært hatt fokus på effektiviserings- og kvalitetsgevinster for forsvarssektoren.

I arbeid med gevinster er det viktig at man unngår dobbelttelling av virkninger. Et tiltak kan ha en virkning som fører til en gevinst som fører til en gevinst og så videre. Ved gevinstidentifisering er det som hovedregel kun den direkte eller primære virkningen som skal tas med i vurderingene av gevinstene. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å skille mellom den primære og den sekundære virkningen. I denne rapporten har vi vært mest opptatt av å få et godt totalbilde av gevinstene, men vi har etterstrebet å omtale de primære virkningene.

## 7.2 Kunnskap om gevinstpotensial i forsvarssektoren

### Overordnet gevinstpotensial i langtidsplanperioder

Forsvarssektoren har over lang tid arbeidet kontinuerlig med modernisering, effektivisering og gevinster. I flere langtidsplanperioder har det vært et krav om å frigjøre økonomiske ressurser som skal bidra til å fornye og videreutvikle sektoren og styrke Forsvarets operative evne, jamfør Figur 7.1. Frigjøring av økonomiske ressurser gjennom modernisering og effektivisering i langtidsplanperioder gir oversikt over omfanget av økonomiske ressurser som var planlagt frigjort gjennom modernisering og effektivisering i de siste fire langtidsplanperiodene.



Figur 7.1 Frigjøring av økonomiske ressurser gjennom modernisering og effektivisering i langtidsplanperioder

Kilder: Langtidsplaner for forsvarssektoren og Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet i forsvarssektoren.

I langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2021-2024 (Prop. 14 S (2020–2021) hvor forsvarssektoren totalt skal frigjøre 1,9 milliarder kroner, er lagt til grunn en opptapping i gevinstrealiseringen med 200 millioner kroner i 2021, 400 millioner kroner i 2022, 600 millioner kroner i 2023 og 700 millioner kroner i 2024. Innenfor EBA-området er det trukket frem tre sentrale gevinstområder:

- Redusere sektorens EBA-masse
- Øke samhandling med sivile aktører
- Digitalisere investeringsprosessen

Langtidsplanen skiller mellom kortsiktig og langsiktig gevinstpotensial for EBA. Det kortsiktige gevinstpotensialet er i hovedsak knyttet til arealeffektivisering ved bygg som skal fornyes i langtidsplanperioden. Her er gevinstene som søkes oppnås reduserte driftsutgifter og redusert behov til å fornye det aktuelle arealet. Innenfor digitalisering er det forventet at innføring av verktøy kan gi en mer effektiv investeringsprosess i investeringsforløpet og i prosjektgjennomføring. I tillegg trekkes det frem at tiltak for å få ned klimaavtrykket gjennom mer miljøvennlige og energieffektive bygg og transportmidler vil også kunne gi lavere kostnader.

I etterkant av langtidsplanen for 2020-2024 ble det lansert et omfattende moderniserings- og effektiviseringsarbeid i forsvarssektoren i 2021. Forsvarssjefen fikk i ansvar å lede og organisere arbeidet med støtte fra de andre etatssjefene. Ansvaret ble beskrevet i tildelingsbrevene til etatene for 2021 og gjentatt i tildelingsbrevene for 2022. Formålet med programmet er å sikre en helhetlig tilnærming til moderniseringsinitiativ, hvor initiativene sammen skal bidra til realisering av gevinster i forsvarssektoren. Programmet har ulike prosjekter for ulike temaer/områder, hvor flere av prosjekter omfatter EBA, herunder anskaffelser, investeringer, forsvarssektorens arbeidsplasskonsept og EBA.

*Rapporter og studier som omfatter EBA i forsvarssektoren*

I arbeidet med modernisering, gevinster og effektivisering i forsvarssektoren er EBA er ett av flere relevante områder. De siste ti årene har det blitt utarbeidet flere rapporter og studier som omfatter EBA i forsvarssektoren på ulike måter. Tabell 7.1 gir en oversikt over identifiserte rapporter, og etter tabellen kommenteres utvalgte rapporter som har vurdert gevinstpotensial knyttet til EBA-relaterte utfordringer og tiltak.

*Tabell 7.1 Oversikt over rapporter som omfatter modernisering, effektivisering og gevinster på EBA-området*

Forfattere	År	Rapportnavn	Publisert
McKinsey & Company	2015	Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren	McKinsey-rapport
Berg, H.	2016	Lykkes effektiviseringen? - en analyse av forsvarssektorens ressursbruk 2004-2015	FFI-rapport 15/02311
PwC	2016	Samfunnsøkonomisk analyse av fremskutt overvåkings- og kampflybase i Nord-Norge	PwC-rapport
Berg, H., Johnson, A.U., Arnfinnson, B.	2017	Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI	FFI-rapport 17/00195
Riksrevisjonen	2017	Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg	Dokument 3:3 (2016–2017)
Johnson, A.U.	2017	Hvorfor har husleien endret seg? En avviksanalyse av forsvarssektorens husleiekostnader 2004–2016 basert på helhetlig eiendomsregister	FFI-rapport 16/02008
Brage, L., Hanson, T.	2018	Evaluering av forbedring og effektivisering i forsvarssektoren – Evaluering etter første året i langtidsplanperioden 2017-2020	FFI-rapport 18/01260
Graarud, E., Johnson, A.U.	2018	Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA?	FFI-rapport 18/00498
Deloitte	2019	Grunnlagsutredning for ny langtidsplan 2021-2024	Deloitte-rapport
Lien, B., Hanson, T., Lindgren, P.Y., Berg, H.	2019	Et unyttet gevinstpotensial? - insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren	FFI-rapport 10/00102
Kvalvik, S.N., Berg, H., Elman, E., Graarud, E.,	2019	Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen? - potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024	FFI-rapport 19/01934



Halvorsen, O.K.,  
Hanson, T., Lien,  
B., Waage, K.

Johnson, A.U., Jensen, A.E.	2022	Forsvarssektorens investeringer i EBA – kostnadsendringer og forsinkelser i gjennomføringsfasen	FFI-rapport 22/01681
Forsvars- departementet og BDO	2022	Forvaltningsmodellen for EBA	Rapport unntatt offentligheten

**McKinsey (2015)** tar for seg modernisering og effektivisering av hele forsvarssektoren, hvor EBA vurderes som ett av områdene med størst gevinstpotensial. I rapporten er det identifisert fem hovedutfordringer som det er knyttet stort effektiviseringspotensial til: Forsvarssektoren har mer EBA enn det er behov for, Forsvarsbygg har høye byggekostnader sammenlignet med andre aktører, det er store interne variasjoner i driftskostnader i Forsvarsbygg, det er uklare rolle- og ansvarsforhold i forvaltningsmodellen og det er et kompetansegap i innkjøpsmetodikken. For å løse utfordringene anbefaler rapporten å gjennomføre fire tiltak:

1. Akselerere avhending av overflødig EBA gjennom fornyet fokus kombinert med en styrking av økonomiske avhendingsinsentiver
2. Redusere byggekostnader gjennom standardisering og bedre innkjøp
3. Redusere driftskostnader gjennom å innføre beste praksisarbeidsmetodikk innen Forsvarsbyggs ulike markedsområder
4. Avklare roller og ansvar

I rapporten er den samlede effekten av tiltakene estimeres til 550-1 000 millioner kroner i årlige besparelser. Det er anslått at den største besparelsen er knyttet til tiltak (2) på om lag 280-470 millioner kroner etterfulgt av tiltak (1) på 150-300 millioner kroner og tiltak (3) på 110-210 millioner kroner. Vedrørende tiltak (4) fremheves dette som en tilrettelegger for de andre tiltakene og at det i seg selv ikke vil skape effektiviseringsgevinster.

**Riksrevisjonen (2017)** gjør undersøkelser av EBA-forvaltningen i forsvarssektoren. Hovedfunnene til Riksrevisjonen er at tilstanden til eiendomsmassen forverres og vedlikeholdsetterslepet øker, husleien i forvaltningsmodellen dekker ikke godt nok kostnadene til verdibevaring av eiendomsmassen, Forsvarsbygg har svak styring og kontroll med gjennomføring av vedlikeholdsarbeidet og at det mangler styringssignaler fra departementet om prioritering av vedlikehold av ulike typer EBA. På bakgrunn av det skisserte utfordringsbildet og analyser av funnene, anbefaler Riksrevisjonen at Forsvarsdepartementet må sikre en effektiv forvaltning og et mer verdibevarende vedlikehold av sektorens EBA. Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarssektoren adresserer de fire utfordringene, men de har ikke gjort beregninger av gevinstpotensial knyttet til anbefalingene.

**Brage og Hanson (2018)** gjør en evaluering av effektiviseringsarbeidet etter første året i langtidsplanen til forsvarssektoren for perioden 2017-2020. Ett av hovedfunnene i rapporten er at forsvarssektoren har realisert effektiviseringsgevinster tilsvarende 328 millioner kroner i 2017, som er 18 millioner høyere enn kravet i langtidsplanen i det året. Innenfor gevinstkategorien EBA skal både Forsvaret og Forsvarsbygg realisere gevinster knyttet til henholdsvis reduksjon av boliger og reduksjon av driftskostnader. Rapporten viser at gevinstrealiseringen knyttet til EBA-tiltakene i Forsvaret ikke er tilstrekkelig dokumentert, mens gevinstrealiseringen i Forsvarsbygg er vurdert til å følge den oppsatte fremdriftsplanen. I stort vises det til at det er en manglende igangsetting av tiltak for å hente ut gevinster og at de identifiserte gevinstene i langtidsplanen har lavere gevinstpotensial enn forutsatt. Rapporten stadfester derfor at Forsvaret er avhengig av å identifisere ytterligere tiltak for å de nødvendige gevinstene for å nå kravene i langtidsplanen.

**Deloitte (2019)** inngår som grunnlag til arbeid ved Forsvarets forskningsinstitutt med utredninger av forbedrings- og effektiviseringstiltak til langtidsplanperioden 2021–2024. Rapporten konkretiserer gevinstpotensial og tiltak innen fem utvalgte områder i forsvarssektoren, hvorav EBA er ett av områdene. Innenfor EBA ser rapporten nærmere på to gevinstområder: Digitalisering (økt bruk av digitale verktøy) og sivilt samarbeid (økt bruk av sivile leverandører). Gevinstpotensialet vurderes til størst innenfor digitalisering, hvor innføring og økt bruk av digital byggeplass og digitale tvillinger gir en samlet gevinst på 671 millioner kroner i langtidsplanperioden. Innenfor sivilt samarbeid vurderes økt bruk av sivile aktører til å gi en samlet gevinst på 490 millioner kroner i samme periode.

**Lien m.fl. (2019)** identifiserer og kartlegger insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren. Når det gjelder Forsvarsbygg, påpeker rapporten at manglende konkretisering og operasjonalisering av styringsparametere gjør at insentiver innenfor investering og drift av EBA svekkes. Det samme funnet gjelder for Forsvaret. Rapporten påpeker at husleiemodellen gir Forsvarsbygg i liten grad et insentiv til å effektivisere driftskostnader knyttet til EBA. Den anbefaler derfor at husleiemodellen bør revideres for å skape insentiver for å effektivisere driftskostnader knyttet til EBA.

**Kvalvik m.fl. (2019)** vurderer potensial for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren i langtidsplanperioden 2021–2024. I rapporten ses nærmere på gevinster i fire områder innenfor EBA:

1. Redusere EBA-masse i forsvarssektoren
2. Digitalisering i investeringsprosessen
3. Økt samhandling med sivile aktører
4. Tiltak fremmet av Forsvarsbygg

I rapporten beregnes det samlede gevinstpotensialet innenfor EBA-området til 295–500 millioner kroner for langtidsplanperiodene 2020-2024 og 500–660 millioner kroner på lang sikt. Av de nevnte gevinstområdene, er det største gevinstpotensialet reduksjon i sektorens EBA-masse på kort sikt og digitalisering av investeringsporteføljen på lang sikt. Gevinstpotensialet knyttet til de fire områdene er:

1. Redusere EBA-masse gjennom redusert overkapasitet, redusert areal gjennom fornyelse og redusert fornyelsesbehov: 175-260 millioner kroner i perioden 2021-2024 og 40-280 millioner kroner etter 2024.
2. Digitalisering i investeringsprosessen gjennom etablering av funksjonelle digitale byggeplasser og etablering av funksjonelle digitale tvillinger: 60-110 millioner kroner i perioden 2021-2024 og 500-660 millioner kroner etter 2024.
3. Økt samhandling med sivile aktører gjennom kostnadsbesparelser: 60-130 millioner kroner i perioden 2021-2024 og 7-23 millioner kroner etter 2024.
4. Gevinstene knyttet til tiltak fremmet av Forsvarsbygg i arbeidet med rapporten inngår i gevinstene i punkt 1-3.

I rapporten fremheves det at gevinstene ikke enkelt lar seg realisere, men krever investeringer i kompetanse, tekniske verktøy og digitalisering.

### 7.3 Mulige tiltak og potensielle kvalitets- og effektiviseringsgevinster

På bakgrunn av observerte utfordringer ved EBA-forvaltning i tidligere utredninger, rapporter, workshoper, intervjuer og arbeidsmøter, samt vurderinger av observasjonene, jamfør kapittel 6, har vi identifisert flere mulige tiltak til forbedringer («gevinstrealiseringstiltak») og gjort foreløpige vurderinger av potensielle kvalitets- og effektiviseringsgevinster som følge av tiltakene. Mulige tiltak og potensielle gevinster fremgår av Tabell 7.2 til 7.13. I delkapittel 7.4 gjør vi nærmere vurderinger av gevinstområder hvor vi forventer at gevinstpotensialet er størst og som bør prioriteres for nærmere utredning, samt prioriterte forbedringstiltak.

## Rammebetingelser og muliggjørere

Tabell 7.2 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor rammebetingelser og muliggjørere

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Etablere retningslinjer for sikringsnivåer av EBA-kategorier basert på risiko- og verdianalyser	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lavere ressursbruk som følge av mer treffende sikringsnivåer i enklere prosjekter</li> </ul>	E	Nye retningslinjer
Videreutvikle felles plattform innen EBA-forvaltning for deling av informasjon	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mer effektive prosesser i EBA-forvaltningen</li> <li>Bedre kommunikasjon mellom eier, brukere og forvalter</li> </ul>	K K	Ny systemstøtte og prosesser
Innføre en kostnadsdekkende EBA-modell i forsvarssektoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt verdibevaring av EBA-porteføljen</li> <li>Økt tillit mellom bruker, eier og forvalter</li> </ul>	K K	Justert husleiemodell
Ansvar for investeringsporteføljen overføres til FSJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt synliggjøring av EBA som innsatsfaktor</li> <li>Mer treffsikre investeringer i EBA</li> </ul>	K K	Nye roller og myndighet
Mer overordnet og målstyrt etatsstyring fra FD	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre dialog mellom bruker og forvalter</li> <li>Økt tillit mellom eier og bruker/forvalter</li> </ul>	K K	Nye roller og myndighet
Forbedre målutvikling med tydelige definerte og operasjonaliserte mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt forutsigbarhet for etatene gjennom langsiktige mål og visjoner</li> </ul>	K	Nye mål og prosesser

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

## Behov for EBA i forsvarsstrukturplanlegging

Tabell 7.3 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor behov for EBA i forsvarsstrukturplanlegging

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Standardisere LTP-prosessen og samkjøre prosessen med FMR-prosessen ifm. LTP, og tydeliggjøre FBs rolle og råd i prosessene	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mer synlige og koordinerte innspill om EBA</li> <li>Reduserte framtidige kostnader</li> </ul>	K E	Revidering av prosesser
Synliggjøre EBA-behov og kostnadsomfang ved investeringstiltak i forsvarsstrukturplanlegging	<ul style="list-style-type: none"> <li>Synliggjør EBA som innsatsfaktor i strukturplanlegging</li> <li>Bedre beslutningsgrunnlag for investeringstiltak</li> <li>Bedre operasjonalisert EBA</li> <li>Reduserte framtidige kostnader</li> </ul>	K K K E	Revidering av prosesser
Formidle operativt planverk for EBA til bruker og øke forståelse for prioriteringslogikkene	<ul style="list-style-type: none"> <li>Øke forståelse hos bruker for hvilken EBA de er avhengig av i krise og krig</li> <li>Øke forståelse hos bruker for hvordan FB vil prioritere sine ressurser og samspillet med sivile i et scenario med krise og krig</li> </ul>	K K	Revidering av prosesser, opplæring
Integrere EBA i kapabilitetsoppsetninger mht. operative krav (utarbeide «KOP 6»)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Synliggjør EBA som innsatsfaktor i strukturplanlegging</li> <li>Mer beredskapsklar forsvarssektor og mer helhetlig styrkeoppbygging</li> </ul>	K K	Revidering av KOP og prosesser

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

## Planlegging av EBA

### Retningslinjer og instruksjer

Tabell 7.4 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor retningslinjer og instruksjer

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
FB får myndighet til å drive tidligfase-utredninger av ikke-vedtatte prosjekter i samarbeid med bruker innenfor et gitt økonomisk handlingsrom	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raskere gjennomføring av tidligfaseutredninger</li> <li>Mer helhetlige prosjektideer inn i investeringsprosessen</li> </ul>	E	Reviderte retningslinjer og myndighet
		K	
FB får myndighet og økonomiske rammer til å gjennomføre fornyelsesprosjekter uten å gå igjennom investeringsprosessen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt forutsigbare rammer for prosjekter som er nødvendig for verdibevarende vedlikehold</li> <li>Nødvendige fornyelsesprosjekter igangsettes raskere</li> <li>Unngår fordyrende ad-hoc anskaffelser mot slutten av året</li> </ul>	K	Reviderte retningslinjer og myndighet
		E	
		E	
Tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet i ulike prosesser i EBA-modellen gjennom reviderte retningslinjer og prosessbeskrivelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mer effektive prosesser som følge av redusert usikkerhet</li> <li>Bedre samhandling mellom eier, brukere og forvalter</li> </ul>	K	Nye roller og myndighet
		K	
		K	
		K	

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

### Eiendomsstrategi

Tabell 7.5 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor eiendomsstrategi

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
FD og FB i samarbeid etablerer en eiendomsstrategi som skiller på ulike deler av EBA-porteføljen og som tydeliggjør ambisjoner innenfor eksisterende EBA-portefølje	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedret forutsetning for fremtidig ressursallokering og dimensjonering av støtteressurser til EBA</li> </ul>	K	Ny eiendomsstrategi
Videreutvikle, forankre og aktiv bruk av TIP som rammeverk for å kategorisere og prioritere EBA-ressurser mellom ulike EBA-kategorier (bl.a. operativ EBA og personell EBA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt forståelse og innsikt i prioritering av investeringer i EBA</li> <li>Bedre porteføljestyling av EBA-porteføljen</li> </ul>	K	Ferdigstille TIP
		K	

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

## Mål til forvaltningens resultater

Tabell 7.6 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor mål til forvaltningens resultater

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Knytte mål til målbare parameter og tilpasse tilhørende ambisjonsnivå til forutsetningene i bygningsmassen og ressursituasjon	• Tydeliggjøring av hva som skal til for å nå mål	K	Nye mål
	• Mer treffsikker innretning av ressurser	E	
	• Økt forståelse for porteføljesituasjonen på tvers av aktører	K	
	• Økt fokus på elementer som gjør EBA mer operasjonelt	K	
	• Økt prioritering av riktige tiltakene	K	
	• Reduserte fremtidige kostnader	E	
Etablere KPIer eller objektivt verifiserbare parameter som bedre reflekterer gode praksiser i eiendomsforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mer bærekraftig EBA-portefølje</li> <li>• Mer helhetlig porteføljestyring av EBA-porteføljen</li> </ul>	K K	Nye KPIer

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

## Planer for utvikling og forvaltning

Tabell 7.7 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor planer for utvikling og forvaltning

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Økt samarbeid mellom bruker og forvalter i etablering av langsiktige EBA-planer	• Mer funksjonell EBA som er tilpasset bruker	K	Etablere samhandlings-arenaer
	• Mer treffsikker ressursbruk	E	
	• Økt utnyttelse av eksisterende EBA		
Etablere system for samhandling av planer (f.eks. portal for utviklingsplan med oversikt over historikk og vedtak knyttet til ulik EBA)	• Økt forutsigbarhet og bedre prioritering av EBA-tiltak	K	Nye prosesser og systemstøtte
Etablere system med oppdaterte utviklingsplaner og politiske føringer	• Økt forutsigbarhet for utvikling og forvaltning av EBA	K	Nye prosesser og systemstøtte
	• Bedre grunnlag for kommunikasjon mellom eier, forvalter og brukere om sammenheng mellom styringsmål og tiltak	K	

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

## Implementering

### Anskaffelse og overlevering

Tabell 7.8 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor anskaffelse og overlevering

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Standardisering av bygg	• Reduksjon i byggekostnader	E	Nytt rammeverk

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Tydeliggjøre grensesnittet mellom oppdragsgiver og prosjekteier i sektorens prosjektmodell	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt rolleforståelse blant aktører</li> <li>Mindre forsinkelser i prosjekter</li> <li>Bedre og mer helhetlig eierstyring i prosjekter</li> </ul>	K E K	Oppdatert prosjektmodell og bedre opplæring
Sørge for tilstrekkelig kapasitet hos oppdragsgiver og prosjekteier til å følge opp prosjekter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre samhandling mellom oppdragsgiver og prosjekteier</li> <li>Bedre beslutningstaking underveis i prosjekter</li> <li>Raskere gjennomføring av prosjekter</li> <li>Bedre og mer helhetlig eierstyring i prosjekter</li> </ul>	K K E K	Bedre ressursallokering
Etablere standardisert prosess basert på kompleksitet, omfang og risiko i EBA-prosjekter i tidligfase (konseptvalg og forprosjekt) i sektorens prosjektmodell	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raskere gjennomføring av prosjekter i tidligfase</li> <li>Bedre tilpasset beslutningsgrunnlag</li> <li>Mindre forsinkelser i prosjekter</li> </ul>	E K E	Oppdatert prosjektmodell
Styrke samarbeidet mellom POU og EF i FB i gjennomføring av EBA-prosjekter (særsomt styrket involvering av EF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre valg mht. utforming av bygg og drift (komponenters levetider, vedlikeholdsintervaller, fysiske tilkomster for driftsoppgaver m.m.)</li> </ul>	K	Oppdatert prosjektmodell
Styrke brukerinvolvering i planlegging og gjennomføring av EBA-prosjekter og omforente forventninger før ferdig prosjekt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre brukertilpasset bygg og økt brukertilfredshet</li> </ul>	K	Oppdatert prosjektmodell
Vurdere økt innleie av bygg fra sivile eiendomsaktører i tidligfaseutredninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raskere gjennomføring av EBA-tiltak</li> <li>Bedre ressursutnyttelse</li> </ul>	E E	Nye retningslinjer

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

## Forvaltning, drift, vedlikehold og utskiftning

Tabell 7.9 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor forvaltning, drift, vedlikehold og utskiftning

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Forenkle brukers grensesnitt gjennom enklere avtaleverk, tydelige forventningsavklaringer og opplæring for brukere	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt tillit og bedre samhandling mellom bruker, eier og forvalter</li> </ul>	K	Justeringer i avtaleverk, opplæring
Justeringer i husleiemodellen slik at husleien er verdibevarende og det foreligger en insentivstruktur så brukere har insentiver til å redusere areal det ikke er behov for	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre utnyttelse av eksisterende EBA</li> <li>Bedre verdibevaring av EBA i forsvarssektoren</li> </ul>	K E	Justeringer i husleiemodell
Forenkle prosesser og systemer for håndtering og fakturering av forsyningstjenester	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduserte kostnader med administrasjon av forsyningstjenester (forutsetter fortsatt kostnadsdekkende forvaltning)</li> </ul>	E	Bedre prosesser og systemer
Endring av prismodell for fakturering av forsyningstjenester	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overgang fra prosentpåslag på fakturering av forsyningstjenester til fastpris for å dekke administrative kostnader. Gir</li> </ul>	E	Endring av prismodell

reduserte utgifter for brukere og potensielt et riktigere kostnadsbilde for administrasjon av forsyningstjenester.

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

### Utvikling/brukerstyrt utvikling

Tabell 7.10 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor utvikling/brukerstyrt utvikling

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Etablere insentiver for forvalter til å redusere energiforbruk (f.eks. gjennom innretning av prismodell for forsyningstjenester)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduserte energikostnader for EBA</li> </ul>	E	Myndighet og justering i rammer for utviklingstiltak
Systematisere planleggingen for bruker mht. brukerstyrt utvikling og mer samhandling mellom forvalter og bruker for utviklingstiltak	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre helhetlig planlegging av tiltak</li> <li>Økt rasjonell samling av vedlikehold og utskiftningstiltak</li> </ul>	K K	Nye prosesser

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

### Avhending

Tabell 7.11 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor avhending

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Avhende EBA med dårlig tilstand, lav restlevetid og høyt vedlikeholdsetterslep	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lavere driftskostnader for bruker</li> <li>Frømtidig fornyelsesbehov blir lavere</li> </ul>	E E	Nye prosesser

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

### Evaluering og forbedring

Tabell 7.12 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor evaluering og forbedring

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Utvikle systemstøtte og prosesser som muliggjør sammenstilling av viktige, kvantitative data til lærings- og forbedringsformål, herunder kostnadsføring etter NS 3454 og norsk standard kontoplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre grunnlag for økt benchmarking hvor det kan identifiseres mulige forbedringsområder innenfor EBA-forvaltningen</li> </ul>	K	Nye prosesser og systemstøtte
Økt benchmarking mot søsterorganisasjoner i Norden, Statsbygg og lignende virksomheter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt læring om egen forvaltningspraksis, innretning og gjennomføring</li> <li>Økt ressurseffektivitet og lavere forvaltningskostnader</li> </ul>	K E	Nye prosesser og systemstøtte
Etablere prosesser og systemstøtte for oversikt over oppdatert normtall og dekningsgrader,	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre forståelse av kostnadsdekkende leie og verdibevarende innsats</li> <li>Bedre planlegging av EBA</li> </ul>	K K	Ny systemstøtte og prosesser

behov, kapasiteter, normtall og planer			
Benytte digitalisering, data og analyse til økt læring og forståelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt kompetanse (læring)</li> <li>Lavere vedlikeholds- og utskiftingskostnader</li> </ul>	K E	Videreutvikle prosesser og tilpasse systemstøtte
Egenskapsanalyse av EBA-porteføljen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mer effektive prosesser i EBA- forvaltningen</li> <li>Bedre kommunikasjon mellom eier, brukere og forvalter</li> </ul>	K E	Videreutvikle prosesser og tilpasse systemstøtte

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

## Rådgivning

Tabell 7.13 Mulige forbedringstiltak og potensielle gevinster innenfor rådgivning

Mulige tiltak	Potensielle gevinster	Type gevinst <sup>1</sup>	Forutsetning
Tydeliggjøre forventninger og krav til forvalters rådgivningsrolle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre forutsetninger for forvalter og resultere i mer spisset rådgivningskompetanse</li> </ul>	K	Reviderte retningslinjer
Tilpasse behovsprosesser for mer aktiv involvering av forvalter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt kvalitet i EBA-relevante prosesser øke</li> <li>Økt tillit mellom forvalter og bruker</li> </ul>	K K	Nye prosesser
Etablere rådgivning som fellesfunksjon som dekkes av faste bevilgninger eller igjennom husleien	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lavere terskel for å etterspørre rådgivning</li> <li>Økt kvalitet i prosesser</li> <li>Reduserte administrasjonskostnader</li> </ul>	K K E	Endring i finansiering

<sup>1</sup> Type gevinst: E er forkortelse for effektiviseringsgevinst og K er forkortelse for kvalitetsgevinst.

## 7.4 Vurdering av gevinster

Ut ifra de identifisere forbedringstiltakene og vurdering av gevinstepotensialet i delkapittel 7.3, har vi identifisert følgende gevinstområder hvor vi forventer at kvalitets- og effektiviseringsgevinstepotensialet er størst:

1. **Fungerende prinsipper i forvaltningsmodellen**
2. **Bedre porteføljestyring av EBA**
3. **Bedre samhandling på tvers i sektoren**

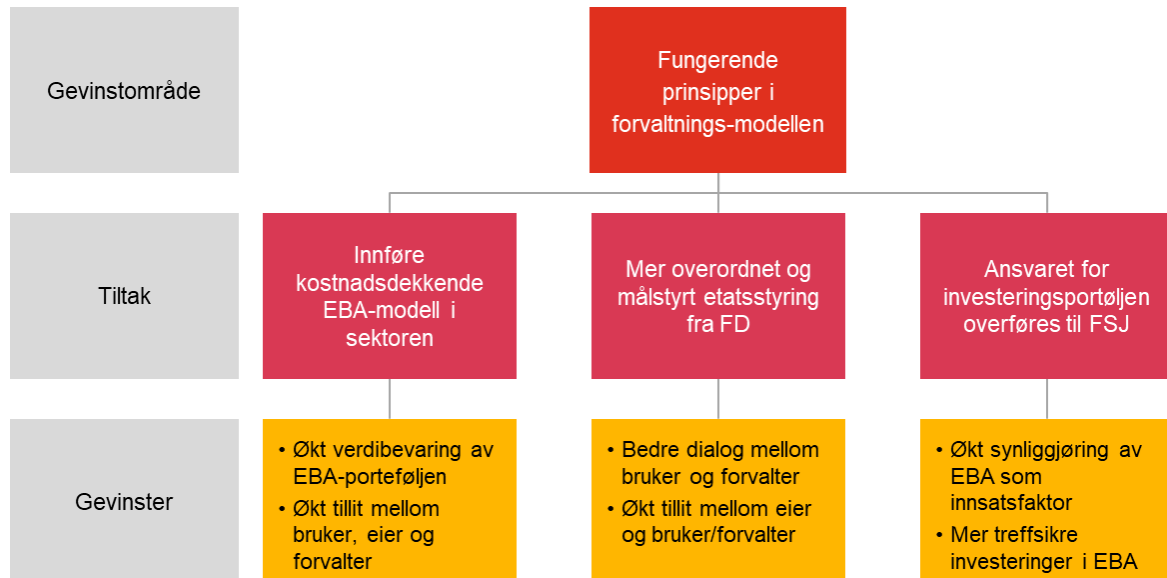
Under følger en omtale av hvert gevinstområde med nærmere beskrivelse av tiltakene og vurdering av potensialet for kvalitet og effektivisering. Vi vil presisere at vurderingen av gevinstepotensialet er basert på overordnede analyser og at det ikke har vært tilstrekkelig tid til å gjøre mer detaljerte gevinstvurderinger og -beregninger. Det er derfor beheftet betydelig usikkerhet ved vurderingene. I del 3 vil verdsettingen av gevinster som følge av tiltakene som inngår i alternative modeller for EBA-forvaltningen, bli vesentlig mer omfattende og grundig gjennomført og kan avvike fra vurderingene i denne rapporten.

### Gevinstområde 1: Fungerende prinsipper i forvaltningsmodellen

Forvaltningsmodellen for EBA i forsvarssektoren er bygget på tre prinsipper: Kostnadsdekkende husleie, synliggjøring av kostnader og klar rollefordeling mellom aktørene eier, bruker og forvalter.



Kartlegging i områdegjennomgangen viser at prinsippene i for liten grad etterleves. Når etterlevelsen av prinsippene er mangelfull, får det store negative konsekvenser for operasjonalisering av modellen og utvikling og forvaltning av EBA i forsvarssektoren. Etter vår vurdering er det et stort gevinstpotensial ved at prinsippene ved forvaltningsmodellen overholdes og at man klarer å sikre en velfungerende modell for forvaltning av EBA i forsvarssektoren. Figur 7.2 viser hvilke tiltak og gevinster som inngår i gevinstområdet.



Figur 7.2 Tiltak og gevinster innenfor gevinstområdet «Fungerende prinsipper i forvaltningsmodellen»

I det påfølgende forklares tiltakene nærmere og det gjøres rede for vår overordnede vurdering av gevinstpotensial knyttet til tiltakene.

*Tiltak 1: Innføre kostnadsdekkende EBA-modell i sektoren*

I dette tiltaket innføres det en kostnadsdekkende EBA-modell i sektoren. Det innebærer en modell hvor bruker betaler en husleie for leie av EBA, som reflekterer de faktiske kostnadene ved brukers EBA-bruk på porteføljenivå i levetiden til EBA. Husleien må derfor omfatte både det som kreves for å betjene kapitalkostnadene og kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utskiftning (FDVU) i større grad enn i dag. Kapitalleddet må reflektere de enkelte bygningstypers totale levetid. Ambisjonsnivå for FDVU differensieres mellom bygningstypene og kvantifiseres gjennom tilstandsgrader.

Det foreslåtte tiltaket beskriver en fremtidig situasjon, og den kostnadsdekkende husleien inkluderer ikke innhentning av etablert vedlikeholdsetterslep. Dette vedlikeholdsetterslepet bør innhentes for at modellen skal være bærekraftig, og krever tilførsel av ekstra midler til eksisterende EBA. I tillegg kan det være nødvendig å gjennomføre egenskapsanalyse av EBA-porteføljen, jmfør gevinstområde 2, tiltak 3, samt andre tiltak.

Til dette tiltaket er det identifisert to kvalitetsgevinster: økt verdibevaring av EBA-porteføljen og økt tillit mellom bruker, eier og forvalter.

Potensialet knyttet til gevinsten «Økt verdibevaring av EBA-porteføljen» vurderes som høy. Med en kostnadsdekkende EBA-modell vil verdien til EBA og kvalitetsnivå i levetiden til EBA opprettholdes. Dette er en situasjon som står i sterk kontrast til dagens forvaltningsmodell. I dagens forvaltningsmodell har verdien blitt forringet over tid, og det har blitt bygget opp et stort vedlikeholdsetterslep. Dette har vært mulig som følge av at husleien ikke har reflektert det faktiske kostnadsnivået for å opprettholde verdien av EBA. Det er åpenbart at en modell som sikrer

verdibevaring vil gi betydelig bedre kvalitet i eksisterende EBA på porteføljenivå, og dermed et betydelig løft sammenlignet med i dag.

I denne rapporten har vi vurdert denne gevinsten som en kvalitetsgevinst. Samtidig vil vi påpeke at det kan være potensielle effektiviseringsgevinster knyttet til økt verdibevaring av EBA-porteføljen. Dersom verdien på EBA fremover opprettholdes gjennom en kostnadsdekkende husleie, vil forsvarssektoren oppleve en økonomisk gevinst (høyere eiendomsverdi) sammenlignet med dagens verdiforringende praksis. Dette vil imidlertid i hovedsak være fordelingseffekter, gitt uendrede bevilgninger til forsvarssektoren over statsbudsjettet. For at husleien skal være kostnadsdekkende må husleien øke. Dette betyr at mer midler vil benyttes til å bevare eksisterende EBA fremfor å investere i nye kapasiteter. Økt husleie innebærer derfor i stor grad en omfordeling av midler fra ny til eksisterende EBA. Samtidig kan det være at dette vil gi mulige effektiviseringsgevinster. Ved at verdien på EBA opprettholdes over tid, vil EBA få høyere kvalitet gjennom lengre levetid samt at man i større grad unngår fordyrende følgefeil. Dette er effektivitetsgevinster som potensielt kan estimeres i kroner. Som følge av kort tid til vurderinger av gevinstpotensialet i denne rapporten (del 1), har vi ikke hatt mulighet til å gjøre mer dyptgående analyser. Det anbefales derfor at dette vurderes nærmere i del 3 av denne områdegjennomgangen.

Potensialet knyttet til gevinsten «Økt tillit mellom bruker, eier og forvalter» vurderes som *middels*. Tillit mellom parter bygges gjennom gjentatte interaksjoner hvor man basert på positive opplevelser stoler mer og mer på hverandre, handler med færre forholdsregler og har en positiv forventning om at den andre parten vil innfri det som er forventet. Tillit er således en usynlig «kontrakt» mellom parter. Kartleggingen i områdegjennomgangen viser at det er utfordringer med tillitt mellom eier, forvalter og bruker. Dette skyldes trolig flere forhold som påvirker hverandre i et sammensatt årsak-virkningsdiagram. Vår vurdering er at dagens situasjon, hvor forvaltningsmodellen ikke er kostnadsdekkende, er en bidragsyter til at partene mister tillit til hverandre. Som følge av at det ikke er tilstrekkelig med midler til forvaltning, drift og vedlikehold får ikke brukere dekket sine behov knyttet til EBA (for eksempel velfungerende ventilasjonsanlegg eller tilstrekkelig solskjerming). Forvalter må på sin side gjøre prioriteringer av hvilke tiltak som skal gjennomføres. Dette skaper en mistillit mellom partene, og «støy» i samhandlingen. Ved en kostnadsdekkende forvaltningsmodell vil det i langt større grad være tilstrekkelig med midler til å iverksette nødvendige EBA-tiltak og opprettholde kvaliteten. Dette kan styrke tilliten mellom partene. Samtidig kan det være andre forhold som påvirker tilliten mellom eier, bruker og forvalter. Vi vurderer derfor ikke dette gevinstpotensialet som høy.

Tabell 7.2 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

Tabell 7.2 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Innføre kostnadsdekkende EBA-modell i sektoren»

Gevinst	Overordnet vurdering av gevinstpotensialet
Økt verdibevaring av EBA-porteføljen	
Økt tillit mellom bruker, eier og forvalter	

*Tiltak 2: Mer overordnet og målstyrt etatsstyring fra FD*

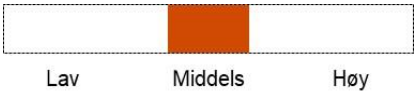

I dette tiltaket gjennomfører Forsvarsdepartementet større endringer i etatsstyringen overfor underliggende etater (Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt). De foreslåtte tiltakene reflekterer arbeidet med styringsreformen og prosjektet F24 som pågår parallelt med områdegjennomgangen. Tiltaket omfatter at departementet utarbeider strategiske mål som danner grunnlag for resultatmål for Forsvaret. Dette danner videre grunnlaget for mål til Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell. Dette innebærer at etatsstyringen i realiteten blir mer overordnet med større fokus på etatenes bidrag til helhetlig måloppnåelse. I tillegg innebærer det at departementet i mindre grad detaljstyrer etatene gjennom styringsdialogen. Til dette tiltaket er det identifisert to kvalitetsgevinster: Bedre dialog mellom bruker og forvalter og økt tillit mellom eier og bruker/forvalter.

Potensialet knyttet til gevinsten «Bedre dialog mellom bruker og forvalter» vurderes som *middels*. I dette tiltaket er det flere aspekter. Forsvarsdepartementet skal fokusere på samlede langsiktige strategiske mål for sektoren. I dette ligger det at departementet skal ansvarliggjøre etatsledere for deres bidrag til helhetlig måloppnåelse, fremfor en mer defragmentert kortsiktig målstruktur og «silostyring» av den enkelte etat. Samlet gis det derfor et større handlingsrom i den horisontale samhandlingen mellom etatene. I kontekst av forvaltningsmodellen for EBA, innebærer dette at etatene, som brukere og forvaltere av EBA, isolert sett får større handlefrihet i dialogen seg imellom knyttet til utvikling og forvaltning av EBA. Selv om dette ikke er en garanti for at dialogen blir bedre, særskilt tatt i betraktning at det er flere andre faktorer som påvirker forholdet mellom aktørene, legger vi til grunn at bruker og forvalter vil utnytte dette handlingsrommet positivt. På den andre siden kan vi ikke se bort fra at det fortsatt kan oppstå potensielle målkonflikter og styringsutfordringer i etatsstyringen mellom eier og forvalter av EBA. Særskilt dersom oppnåelsen av de strategiske målene ikke anses som tilfredsstillende, og departementet derfor får behov for å iverksette tiltak i styringsdialogen med etatene. En slik situasjon kan potensielt påvirke handlingsrommet mellom brukere og forvalter negativt. Vi vurderer derfor den samlede positive virkningen av tiltaket på gevinsten som *middels*.

Potensialet knyttet til gevinsten «Økt tillit mellom eier og bruker/forvalter» vurderes som *middels*. Som beskrevet under tiltak 1, er forholdet mellom eier, forvalter og bruker i dag preget av manglende grad av tillit, som trolig skyldes flere forhold. Dersom Forsvarsdepartementet gjennomfører de beskrevne endringene i etatsstyringen, er vår vurdering at det kan bidra til å øke tilliten mellom eier på den ene siden, og bruker og forvalter på den andre siden. Mer overordnet etatsstyring bygger på en ledelses- og styringsform som i seg selv innebærer mer tillitsbasert styring. Effekten av dette kan være at etatene får større grad av selvstendighet og eierskap til oppgaveløsningen, noe som øker sannsynligheten for måloppnåelse i sektoren. Siden det er andre forhold som også trolig påvirker tilliten mellom eier, bruker og forvalter, vurderer vi gevinstpotensialet som *middels*, og ikke som høy.

Tabell 7.15 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

*Tabell 7.15 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Mer overordnet og målstyrt etatsstyring fra FD»*

Gevinst	Overordnet vurdering av gevinstpotensialet
Bedre dialog mellom bruker og forvalter	
Økt tillit mellom eier og bruker/forvalter	

*Tiltak 3: Økt ansvarliggjøring for investeringsporteføljen på etatsnivå*

I dag er det statsråden som beslutter investeringsplanen for forsvarssektoren etter behandling og anbefaling fra investeringskomiteén, jamfør retningslinjene for investeringer i forsvarssektoren. I dette tiltaket ligger det formelle ansvaret fortsatt hos statsråden, men etatens rolle i den langsiktige investeringsplanleggingen og den overordnede virksomhetsstyringen relatert til investeringer styrkes. Særskilt får Forsvaret en større rolle i utviklingen av investeringsplanen, som innebærer en større grad av ansvarliggjøring av Forsvaret for investeringsporteføljen enn i dag. Samtidig styrkes den horisontale samhandlingen hvor det forutsettes at utviklingen av investeringsplanen skjer i nært samarbeid med Forsvarsbygg i sin rolle som forvalter av EBA i forsvarssektoren. Dette innebærer også en ansvarliggjøring av Forsvarsbygg for investeringsporteføljen, og sammen må bruke og forvalte vurdere grensesnittet mellom investeringer i nye kapasiteter og fornyelse av eksisterende EBA i sektoren.

Potensialet knyttet til gevinsten «Økt synliggjøring av EBA som innsatsfaktor» vurderes som *høy*. Gjennom tiltaket blir Forsvaret ansvarliggjort for investeringsporteføljen og prioriteringer av tiltak. Dette innebærer at investeringsprosessen legges på riktig insentivnivå. Den økte synliggjøringen av EBA kommer primært gjennom den styrkede horisontale samhandlingen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Dette innebærer både bedre prosesser og økt involvering, samtidig som det innebærer en økt ansvarliggjøring av Forsvarsbygg som EBA-faglig rådgiver i investeringsprosessen. Som forvalter av EBA vil Forsvarsbygg ta del i større deler av investeringsprosessen, og vil bidra med å synliggjøre EBA som innsatsfaktor i strukturplanlegging. Dette vil igjen bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for investeringstiltak i forsvarssektoren. Totalt sett vil dette gi en bedre samordnet og operasjonalisert EBA.

Potensiale knyttet til gevinsten «Mer treffsikre investeringer i EBA» vurderes som *høy*. Etatene må sikre at investeringsporteføljen er i samsvar med planer for strukturutvikling, som vil bidra til en forenkling av prosessene som samkjører langtidsplaner og EBA-investeringer. Samkjøringen vil i tillegg legge til rette for redusert tidsbruk og samkjørt vedlikeholds- og utviklingstiltak for EBA-porteføljen. Dette er effektivitetsgevinster som potensielt kan estimeres i kroner. Som følge av kort tid til vurderinger av gevinstpotensialet i denne rapporten (del 1) har vi imidlertid ikke hatt mulighet til å gjøre dyptgående analyser av dette. Det anbefales at dette vurderes nærmere i del 3 av denne områdegjennomgangen.

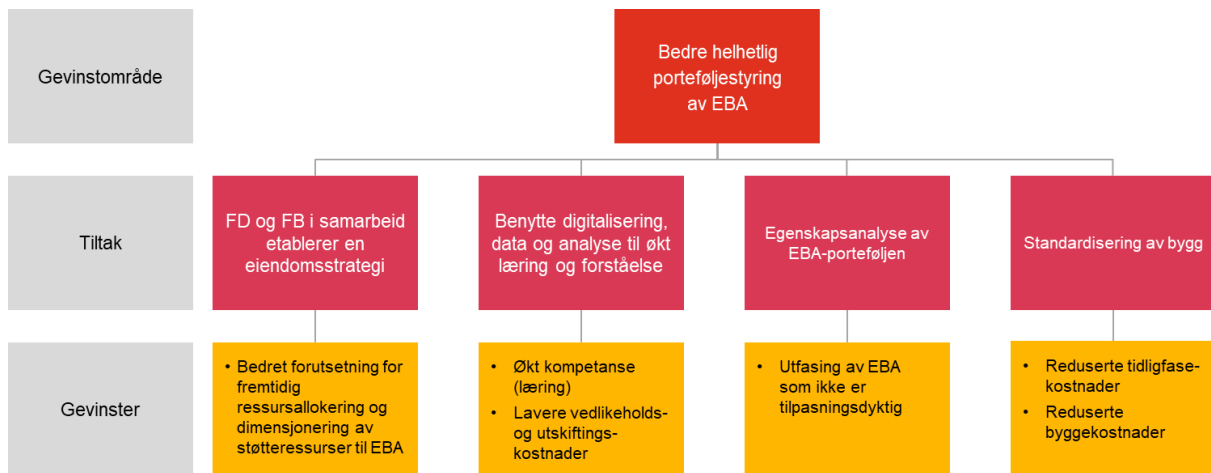
Tabell 7.16 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

*Tabell 7.16 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Økt ansvarliggjøring for investeringsporteføljen på etatsnivå»*

Gevinst	Overordnet vurdering av gevinstpotensialet
Økt synliggjøring av EBA som innsatsfaktor	<p>A horizontal bar chart with three segments: 'Lav' (white), 'Middels' (white), and 'Høy' (orange). The orange segment is the largest, occupying approximately 30% of the total bar length, indicating a high potential.</p>
Mer treffsikre investeringer i EBA	<p>A horizontal bar chart with three segments: 'Lav' (white), 'Middels' (white), and 'Høy' (orange). The orange segment is the largest, occupying approximately 30% of the total bar length, indicating a high potential.</p>

## Gevinstområde 2: Bedre helhetlig porteføljestyring av EBA

Et sentralt mål for EBA-forvaltningen i Forsvarssektoren er at all ressursbruk knyttet til EBA i sektoren skal resultere i funksjonell EBA som tilfredsstillende brukernes behov innenfor en best mulig totaløkonomi i forsvarssektoren. En slik målsetning fordrer god helhetlig porteføljestyring, og betinger at man lager gode planer for porteføljen og at planene kan følge en eiendomsstrategi som gir føringer. Porteføljestyring må i denne sammenhengen tolkes overordnet og bredt og ikke porteføljestyring i snever forstand. Vår kartlegging viser at det er utfordringer knyttet til porteføljestyringen ved at det mangler en eiendomsstrategi, og at planene for EBA ikke henger tilstrekkelig sammen. Sammenholdt med sektoren ikke har optimale styringsindikatorer på i hvilken grad behovene til bruker dekkes, og hvor tilpasningsdyktige eiendomsporteføljen er, gir betydelig risiko for at urealistiske planer og feil prioritering av ressurser. Figur 7.3 viser hvilke tiltak og gevinster som inngår i gevinstområdet.



Figur 7.3 Tiltak og gevinster innenfor gevinstområdet «Bedre porteføljestyring av EBA»

I det påfølgende forklares tiltakene nærmere og det gjøres rede for vår overordnede vurdering av gevinstpotensialet knyttet til tiltakene.

### Tiltak 1: Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg i samarbeid etablerer en eiendomsstrategi

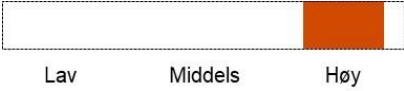
Dette tiltaket innebærer at det etableres en eiendomsstrategi for sektoren. Strategien skal ivareta både en vedlikeholds- og utviklingsstrategi. Strategien gir retning for hhv utarbeiding av sammenhengende felles EBA-planer i ulike perspektiv fra utviklingsplaner som har et langsiktig perspektiv til tiltaks- og vedlikeholdsplaner med kortere perspektiv. Dette tiltaket vil bidra til mer formålsrettet styring av EBA-porteføljen slik at den i større grad tar hensyn til sammenhengene mellom nåværende og fremtidige behov, og et felles rammeverk for samhandling og kommunikasjon i tilknytning til EBA-forvaltningen. En tydelig strategi har også den fordelen at det blir lettere å ta stilling til hvorvidt planer avviker fra målsetninger på strategisk nivå, og/eller om identifiserte avvik er i tråd med akseptable nivåer for avvik. I dette tiltaket er det identifisert en kvalitetsgevinst: Bedret forutsetning for fremtidig ressursallokering og dimensjonering av støtteressurser til EBA.

Potensialet knyttet til gevinsten «Bedret forutsetning for fremtidig ressursallokering og dimensjonering av støtteressurser til EBA» vurderes som høy. Å etablere en eiendomsstrategi gir grunnlag for langsiktige planer, og vil gi Forsvarssektoren forutsetninger for å planlegge og dimensjonere Forvaltning-, drift-, vedlikehold-, utskifting- og utviklingsressurser i tråd med planene. Eksempelvis vil Forsvarsbygg kunne oppskalere eller nedskalere ressurser som skal følge opp drift og vedlikehold basert på en mer langsiktig plan, og ressurspoolen kan differensieres basert på fremtidig planer og behov i ulike geografiske områder. Dette er en effektivitetsgevinst som potensielt kan estimeres i

kroner. Imidlertid er ikke datagrunnlaget tilstrekkelig, og tilgjengelig tid for kort til å gjøre en forsvarlig analyse av denne gevinsten. Vi anbefaler at dette vurderes nærmere i del 3.

Tabell 7.17 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

*Tabell 7.17 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg i samarbeid etablerer en eiendomsstrategi»*

Gevinst	Overordnet vurdering av gevinstpotensialet
Bedret forutsetning for fremtidig ressursallokering og dimensjonering av støtteressurser til EBA	

*Tiltak 2: Benytte digitalisering, data og analyse til økt læring og forståelse*

Dette tiltaket innebærer å etablere datafangst og effektiv sammenkobling av ulike data slik at det gir rom for analyse og innsikt. Dagens situasjon indikerer at det mangler datafangst på viktige områder, at strukturnivået dataen fanges på ikke er detaljert nok, og at sammenkobling av data fra ulike systemer er utfordrende. I dette tiltaket er det identifisert en kvalitetsgevinst – Økt kompetanse (læring) – og en effektivitetsgevinst – Lavere vedlikeholds- og utskiftingskostnader.

Potensialet knyttet til gevinsten «Økt kompetanse (læring)» vurderes som *høy*. Fra intervjuer og informasjonsforespørsler forstår vi at dagens grunnlag for dataanalyser på eiendomsforvaltningen er begrenset. Samtidig ser vi at Forsvarsbygg har god datafangst og systemer for analyser på anskaffelser og innkjøp. Forsvarsbygg synes i stand til å nå forbedringsmål på anskaffelsesområdet med utgangspunkt i datagrunnlaget og analysene disse bidrar til, og gir indikasjoner på at etaten er i stand til å lære og forbedre seg, gitt at riktige data er tilgjengelig for analyseformål.

For å oppnå gevinsten «Lavere vedlikeholds- og utskiftingskostnader» må det etableres systemer for oppfølging av nøkkeltallsutvikling for å kunne gjennomføre benchmarking. Innenfor benchmarking er det to hovedtilnærming for sammenligning av utvikling over tid for virksomheter. Den ene er intern benchmarking som viser nøkkeltallsutvikling innen egen bygningsportefølje. Den andre er ekstern benchmarking med sammenligning mot andre virksomheter med tilsvarende portefølje. Benchmarking kan både være kvantitativ og kvalitativ, og skal danne grunnlag for forbedring som sikrer økt kvalitet/kostnadsreduksjon.

Mange offentlige virksomheter har erfaring med å gjennomføre benchmarking internt, siden det ofte er vanskelig å tilpasse datagrunnlaget for ekstern sammenligning. Ved å digitalisere og øke innsamlingen og bruken av data til analyse, er det mulig å sette opp et rammeverk for intern benchmarking. Rammeverket skal etablere og måle KPIer med den hensikt å redusere vedlikeholds- og utskiftingskostnader, og samtidig beholde en akseptabel tilstandsgrad. I en differensiert portefølje, som forsvarssektoren har, kan ambisjonsnivået på vedlikeholdet differensieres avhengig av bygningstype. Dette betyr at krav til tilstandsgrad per EBA-objekt, kan variere fra eksempelvis tilstandsgrad bedre enn 1,2 til bedre enn 1,7. Rammeverket for intern benchmarking bør inneholde tydelige mål for reduksjon av kostnader igjennom effektivitet og produktivitet. Dette er særskilt aktuelt dersom de økonomiske rammene til verdibevaring økes. I denne områdegjennomgangen har vi lagt til grunn en ambisjon om å redusere vedlikeholds- og utskiftingskostnadene med to ulike ambisjonsnivå. Dette vil si 3 % og 5 % årlig kostnadsreduksjon over en periode på åtte år, som tilsvarer to perioder i langtidsplanen. Siden dette krever tiltak som må forberedes, legges det til grunn en gradvis måloppnåelse med oppstart i 2024 og full effekt etter to år. Data fra Forsvarsbygg viser at

vedlikeholds- og utskiftingskostnadene samlet sett utgjør om lag 875 millioner kroner.<sup>108,109</sup> Dersom man når målet for kostnadsreduksjon, vil dette samlet sett over åtte år utgjøre mellom 170 og 275 millioner kroner. Dette utgjør i snitt mellom 20 og 30 millioner kroner per år.

Tabell 7.18 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

Tabell 7.18 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Benytte digitalisering, data og analyse til økt læring og forståelse»

Gevinst	Overordnet vurdering av gevinspotensialet <sup>1</sup>
Økt kompetanse (læring)	
Lavere vedlikeholds- og utskiftingskostnader	

<sup>1</sup> Effektiviseringsgevinstene er estimert over en periode på åtte år.

### Tiltak 3: Egenskapsanalyse av EBA-porteføljen

Dette tiltaket innebærer å gjennomføre en fullstendig kartlegging av alle bygg i sektoren med hensyn til funksjonell egnethet og tilpasningsdyktighet. Byggenes tilpasningsdyktighet er statisk (dette følger av konstruksjonsprinsipper), og kartleggingen er derfor en engangsjobb. En slik kartlegging avdekker mulighetsrommet for videreutvikling og alternativ bruk av eksisterende EBA-objekter. Byggenes egnethet er dynamisk over tid, fordi brukerens behov og krav endres som følge av flere faktorer. Eksempelvis resultatet av arbeid med fagmilitært råd og langtidsplanen.

Resultatet av en slik kartlegging bidrar til å kategorisere EBA-objektene etter hvorvidt:

1. De har egnethet for en lang fremtid (kan løpende tilpasses nye krav)
2. De ikke er egnet eller tilpasningsdyktige til dagens eller fremtidige krav (kandidater for avhending)
3. De er egnet for dagens bruk, men ikke er tilpasningsdyktige til fremtidige krav (kandidater for begrensede framtidsutsikter, og ønsker å bruke minst ressurser på verdibevaring, da de er i ferd med å bli kandidater for avhending)

Dette gir grunnlag for planlegging i relasjon til langtidsplaner, herunder vedlikeholds- og utviklingsplaner for EBA-objektene. I dette tiltaket er det identifisert en effektivitetsgevinst: Utfasing av EBA som ikke er tilpasningsdyktig.

Gevinsten «Utfasing av EBA som ikke er tilpasningsdyktig» er en effektivitetsgevinst som kan estimeres i kroner ved å utarbeide et anslag av bygg som potensielt ikke er tilpasningsdyktige. Uten data på faktisk tilpasningsdyktighet er beregningene basert på utdrag av bygg med tilstandsgrad som vurderes til tilstandsgrad to eller dårligere. Tilstandsgraden uttrykker grad av vedlikeholdsetterleap på et EBA-objekt. Når tilstandsgraden er 2 eller over (som utgjør 1,1 millioner kvadratmeter), indikerer dette at byggverket har betydelige avvik fra verdibevarende vedlikehold slik at det kan fremstå lite egnet til sitt formål.

<sup>108</sup> Forsvarsbygg. (2022). Årsrapport 2022. Forsvarsbygg; Forsvarsbygg. (2021). Budsjettinnspill 2021, Forsvarsbygg.

<sup>109</sup> Kostnadene har hensyntatt av areal som er faset ut i tiltak «egenskapsanalyse av EBA-porteføljen».

De totale oppgraderingskostnadene for denne bygningsmassen er anslått, fra Forsvarsbygg sitt tallgrunnlag, til 9 440 millioner kroner.<sup>110</sup> For å belyse en størrelsesorden på hvor stor andel av bygningsmassen som kan fases ut, er beregningene tatt utgangspunkt i at mellom 10 % og 20 % av bygningsmassen kan avhendes. Dette fordi den antas å ha for dårlig egnethet / tilpasningsdyktighet for å inngå i en fremtidig portefølje. Dette vil avhende deler av vedlikeholdsetterlepet med mellom 900 og 1 800 millioner kroner. Det tilføyes at utfasing av denne andelen vil medføre behov for reinvestering i nye bygg. Nettogevinsten på lang sikt vil være mer effektiv kjernevirksomhet gjennom investering i tilpasningsdyktige bygg som bedre kan transformeres for å imøtekomme dagens og fremtidige behov.

Tabell 7.19 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

Tabell 7.19 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Egenskapsanalyse av EBA-porteføljen»

Gevinst	Overordnet vurdering av gevinstpotensialet <sup>1</sup>
Utfasing av EBA som ikke er tilpasningsdyktig	

<sup>1</sup> Effektiviseringsgevinsten er et anslag som ikke er tidsavgrenset.

#### Tiltak 4: Standardisering av bygg

Dette tiltaket innebærer å legge til grunn standardiserte konseptbygg innenfor følgende bygningstyper: Administrasjonsbygg, forlenginger, kaserner, og velferdsbygg. Et konseptbygg har predefinerte rom- og funksjonsprogram som for eksempel arbeidsplasskonsept ulike typer undervisningsrom mm. Imidlertid må byggene tilpasses ulike tomteforhold. Standardiserte bygg kan også bygges med hensyn til tilpasningsdyktighet slik at fremtidige behov ivaretas. Konseptene for ulike bygningstyper må utarbeides av Forsvarsbygg i samarbeid med bruker, og konseptbyggene må forankres og vedtas av ansvarlig for EBA-investeringer i forsvarssektoren. I dette tiltaket er det identifisert to effektivitetsgevinster: Reduserte tidligfasekostnader og reduksjon i byggekostnader.

Gevinsten «Reduserte tidligfasekostnader» er en effektivitetsgevinst som kan estimeres i kroner. Når det er utarbeidet konseptbygg for ulike bygningstyper, vil det være mindre behov for å gjennomføre konseptvalgutredninger, eller forenkles der det er påkrevet. Dette skyldes at valg av løsning for de ulike bygningstyper allerede er bestemt. I tillegg vil et utarbeidet konseptbygg redusere ressursbruken til prosjektering og prosessetid frem til byggestart. Konsekvensen er at bruker vil få tilgang på nybygg raskere enn med dagens prosessmodell.

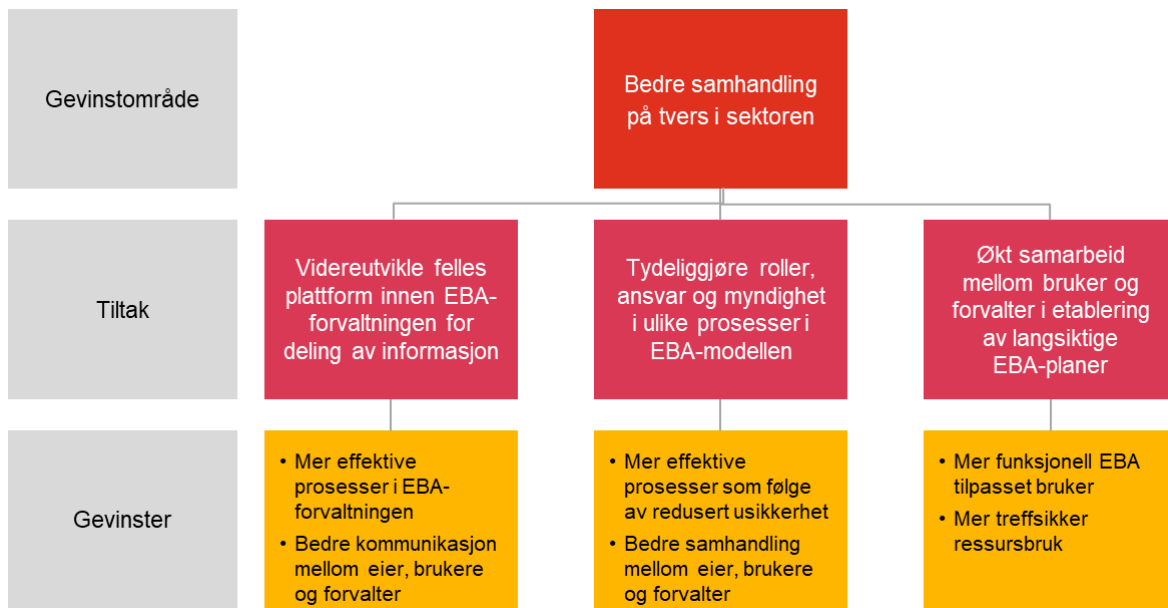
De årlige totale investeringskostnadene utgjør i gjennomsnitt 3,5 milliarder kroner i perioden 2019 til 2022. Av dette anslås det at om lag 50% er investeringer som knyttes til bygging av sivile bygningstypologier, som for eksempel administrasjonsbygg, forlegninger, kaserner og velferdsbygg som kan standardiseres. Dette anslås å utgjøre 1,75 milliarder kroner. En andel av dette utvalget vil sannsynligvis gjennomgå statens prosjektmodell, anslagsvis for 750 millioner kroner. Den resterende delen på 1 milliard kroner, utgjør grunnlaget for anslått kostnadsreduksjon på 60% av kostnader til utredning og prosjektering. Dette gir et anslag på mellom 60 og 90 millioner kroner i årlige innsparinger i tidligfase og prosjektering. Over åtte år utgjør den samlede gevinsten mellom 480 og 720 millioner kroner.

Potensialet til knyttet til gevinsten «Reduksjon i byggekostnader» er en effektivitetsgevinst som kan estimeres i kroner. Når det er utarbeidet konseptbygg for ulike bygningstyper, vil det være mulig å

<sup>110</sup> Uttrekk fra helhetlig eiendomsregister (HER) nov. 2023.







Figur 7.4 Tiltak og gevinster innenfor gevinstområdet «Bedre samhandling på tvers i sektoren»

I det påfølgende forklares tiltakene nærmere og det gjøres rede for vår overordnede vurdering av gevinstpotensialet knyttet til tiltakene.

*Tiltak 1: Videreutvikle felles plattform innen EBA-forvaltningen for deling av informasjon*

Dette tiltaket innebærer videreutvikling av en felles plattform innen EBA-forvaltningen for deling av relevant informasjon mellom eier, bruker og forvalter. Plattformen må kunne dele informasjon om modell og system, behov, kapasiteter, normtall og planer, slik at samhandling mellom eier, bruker og forvalter om forvaltning og utviklingen av EBA forsterkes. I dette tiltaket er det identifisert to kvalitetsgevinster: Mer effektive prosesser i EBA-forvaltningen og bedre kommunikasjon mellom eier, brukere og forvalter.

Potensialet knyttet til gevinsten «Mer effektive prosesser i EBA-forvaltningen» vurderes som *middels*. En felles plattform vil senke terskelen for å dele og gjenbruke data. Noe som bidrar til at eier, brukere og forvalter har et felles informasjonsgrunnlag og dermed felles forutsetninger for utvikling av EBA i forsvarssektoren. Til sammen gir dette et grunnlag for mer effektive prosesser, blant annet ved at saksbehandlingen og rutiner for innsamling av data forenkles.

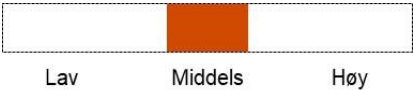
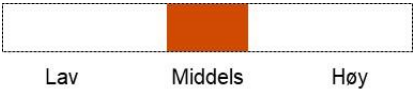
Potensialet knyttet til gevinsten «Bedre kommunikasjon mellom eier, brukere og forvalter» vurderes som *middels*. Gevinsten reduserer ressursbruken for både eier, bruker og forvalter, og som følge av dette en effektiviseringsgevinst. Reduksjonen i ressursbruken skyldes at styringsinformasjon knyttet til EBA-forvaltningen er tilgjengelig på en felles plattform. Forenkling av arbeidet med å fremskaffe, produsere og systematisere styringsinformasjon vil frigjøre ansattes arbeidstid. Samtidig er det andre forhold som påvirker samhandlingen mellom eier, bruker og forvalter, og vi vurderer derfor ikke gevinstpotensialet som høy. Bedre kommunikasjon og transparens vil kunne gi positive effekter på opplevd tillit mellom eier, bruker og forvalter, se tiltak 1 og 2 i gevinstområde 1. Dette er en effektivitetsgevinst som potensielt kan estimeres i kroner. Imidlertid er ikke datagrunnlaget tilstrekkelig, og tilgjengelig tid for kort til å gjøre en forsvarlig analyse av denne gevinsten. Vi anbefaler at dette vurderes nærmere i del 3.

Bedre samhandling vil bidra til økt formålseffektivitet, gjennom at man i større grad «gjør de riktige tingene» for å oppnå målene i forsvarssektoren. Også for denne gevinsten vil det være andre forhold

innen EBA-forvaltningen som påvirker samhandlingen mellom eier, bruker og forvalter, og vi vurderer derfor ikke gevinstpotensialet som høy.

Tabell 7.21 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

Tabell 7.21 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Videreutvikle felles plattform innen EBA-forvaltningen for deling av informasjon»

Gevinst	Overordnet vurdering av gevinstpotensialet
Mer effektive prosesser i EBA-forvaltningen	 <p>A horizontal bar chart with three segments labeled 'Lav', 'Middels', and 'Høy'. The 'Middels' segment is shaded orange, indicating a medium rating.</p>
Bedre kommunikasjon mellom eier, brukere og forvalter	 <p>A horizontal bar chart with three segments labeled 'Lav', 'Middels', and 'Høy'. The 'Middels' segment is shaded orange, indicating a medium rating.</p>

*Tiltak 2: Tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet i ulike prosesser i EBA-modellen*

Dette tiltaket innebærer at roller, ansvar og myndighet i ulike prosesser i EBA-modellen tydeliggjøres for eier, bruker og forvalter. En tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet betyr at det fremstår som klart i hva som legges til grunn i de ulike rollene som eier, bruker og forvalter, hvilket ansvar de har og hvilken myndighet eier, bruker og forvalter har når EBA i forsvarssektoren skal forvaltes og driftes. Med tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet i ulike prosesser i EBA-modellen legges det grunnlag for en bedre forvaltning av ressurser som brukes til EBA med mål om å finne de EBA-løsningene som er best for sektoren. En tydeliggjøring av roller og ansvar, innebærer også en kompetansebygging som sikrer ivaretagelse av de ulike rollene. For eksempel kan det være behov for rammer for kompetanseutvikling slik at bestiller-kompetansen er tilstrekkelig, og at forvalter har kompetanse innenfor forsvarssektorens kjernekompetanse som EBA skal understøtte. I dette tiltaket er det identifisert to kvalitetsgevinster: Mer effektive prosesser som følge av redusert usikkerhet og bedre samhandling mellom eier, brukere og forvalter.

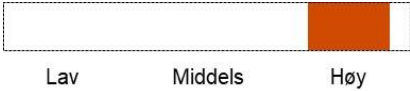

Potensialet knyttet til gevinsten «Mer effektive prosesser som følge av redusert usikkerhet» vurderes som høy. Gevinsten vil bidra til å redusere transaksjonskostnadene i de ulike prosessene i EBA-modellen. Tilsvarende er det når planlegging av EBA gjennomføres. For eksempel når eiendomsstrategien utvikles og konkret mål for EBA-forvaltningen utvikles. Det er også grunnlag for å anta at implementeringen av EBA blir mer effektiv når samhandlingen blir mer smidig i forbindelse med anskaffelse og overlevering av EBA, i forbindelse med forvaltning, drift, vedlikehold og utskifting av EBA og i forbindelse med utvikling av eksisterende EBA. Likeså vil rammevilkårene for evaluering og forbedring innen EBA-forvaltningen styrkes. Dette gjelder også for Forsvarsbyggs roller og ansvar som rådgiver for eier og bruker. Gevinstpotensialet vurderes som høy siden bedre samhandling mellom eier, brukere og forvalter bidrar til å forbedre alle områder innenfor EBA-forvaltningen. Når samhandlingen styrkes vil eier i større grad enn i dag myndiggjøre både bruker og forvalter, slik at de har et bedre grunnlag for å utøve sine roller og ta sitt ansvar som de er gitt i de ulike prosessene i EBA-modellen. Dette er en effektivitetsgevinst som potensielt kan estimeres i kroner. Imidlertid er ikke datagrunnlaget tilstrekkelig til å gjøre en forsvarlig analyse av denne gevinsten som følge av kort tid til vurderinger. Vi anbefaler at dette vurderes nærmere i del 3 av denne områdegjennomgangen.

Potensialet knyttet til gevinsten «Bedre samhandling mellom eier, brukere og forvalter» vurderes som middels. Dette skyldes at bedre samhandling mellom eier, bruker og forvalter bidrar til at

koordineringen i EBA-forvaltningen forsterkes. Bedre samhandling vil bidra til økt formåls effektivitet, det vil si at man i større grad «gjør de rette tingene» for å oppnå målene innen EBA-forvaltningen i forsvarssektoren. Også for denne gevinsten vil det være andre forhold innen EBA-forvaltningen som påvirker samhandlingen mellom eier, bruker og forvalter, og vi vurderer derfor ikke gevinstpotensialet som høy.

Tabell 7.22 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

*Tabell 7.22 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet i ulike prosesser i EBA-modellen»*

Gevinst	Overordnet vurdering av gevinstpotensialet
Mer effektive prosesser som følge av redusert usikkerhet	
Bedre samhandling mellom eier, brukere og forvalter	

*Tiltak 3: Økt samarbeid mellom bruker og forvalter i etablering av langsiktige EBA-planer*

Tiltaket innebærer at bruker og forvalter forbedrer og øker samarbeidet og langsiktige EBA-planer. Økt samarbeid mellom bruker og forvalter betinger at EBA-planer er samordnet med forsvarssektorens øvrige planprosesser på kort og lang sikt, dvs. at EBA inngår i den helhetlige forsvarsplanleggingen for å sikre sammenheng og samsvar mellom innsatsfaktorer som for eksempel anskaffelser av nytt forsvarsmateriell og behovet for tilhørende EBA. I tillegg må EBA inngå som en tydelig faktor i for eksempel arbeidet med fagmilitært råd (FMR) og den påfølgende langtidsplanprosessen. Det er også viktig at samarbeidet mellom bruker og forvalter forsterkes i forbindelse med utviklingsplaner som for eksempel leirplaner, utvikling av avgrensede geografisk områder med mer. I dette tiltaket er det identifisert en effektivitetsgevinst – Mer funksjonell EBA tilpasset bruker – og en kvalitetsgevinst – Mer treffsikker ressursbruk.

Gevinsten «Mer funksjonell EBA tilpasset bruker» kan estimeres i kroner. Gode funksjonelle bygg for kjernevirksomheten på kort og lang sikt gir en EBA-portefølje som er levedyktig over tid. EBA som egner seg godt for kjernevirksomheten og samtidig har god tilpasningsdyktighet. Ifølge Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet EBA er det Forsvarsbygg som skal utarbeide EBA-planer som ivaretar forsvarsektorens funksjonelle behov i henhold til vedtatt struktur og kapasiteter i eksisterende EBA.

En EBA som er tilpasset brukers behov og krav, gir betydelige bidrag til å styrke den samlede forsvarsevnen. Kunnskap om, og måling av funksjonell egnethet, og bygningenes tilpasningsevne vil bidra til prioriterte tiltak i form av ombygging, utfasing eller nybygging (jmfør Figur i delkapittel 3.6 om levedyktighet). En mer funksjonell EBA bidra til å sikre gode arbeidsvilkår for Forsvarets personell og vernepliktige inkludert opplæring og trening. Dette legger forholdene til rette for kompetansebygging og redusert turnover. Videre vil funksjonell EBA kunne bidra til mer effektiv logistikk og redusert tidsbruk med vedlikehold og etterforsyning (intern / ekstern logistikk). Dette vil kunne resultere i økt teknisk tilgjengelighet på kapabiliteter.

Brakerundersøkelsen fra 2022 (Rambøll) viser at 50% er uenig i påstanden «jeg er fornøyd med eiendommens funksjonalitet og standard». Rett i underkant av 50% er uenig i påstanden «lokalene er

godt tilpasset våre behov». I tillegg viser brukerundersøkelsen at 50% er uenig i påstanden «lokalene våre fremstår som godt vedlikeholdt». Brukerundersøkelsen er en indikator (KPI) på at eiendommens funksjonalitet er mangelfull. Det er også grunn til å stille spørsmål om hvorvidt funksjonalitet vil bli bedre over tid, da 50 % av respondentene opplever at lokalene ikke er godt vedlikeholdt. Over tid vil en slik utvikling resultere i reduksjon i produktiviteten til kapabilitetene og svekking av forsvarsevnen. En slik utvikling vil kreve en økning i årsverk for å kompensere for fallende forsvarsevne. Dette er en utvikling vi ser innenfor andre sektorer, som for eksempel innenfor primærhelsetjenestene i kommunene, hvor tjenestekvaliteten faller som følge av manglende funksjonalitet i kommunenes formålsbygg<sup>112</sup>.

For å estimere gevinsten «Mer funksjonell EBA tilpasset bruker», er det tatt utgangspunkt i et anslag på hva kostnadene forbundet med turnover er som følge av manglende funksjonalitet i dagens EBA. FFI legger til grunn at 2% av turnover knyttes til dårlig standard på bolig og kvarter. FFI har ikke kartlagt andre årsaker innenfor EBA som for eksempel arbeidslokaler og operative EBA-objekter. Basert på erfaringer fra andre sektorer, er det grunnlag for å anta at årsaken til turnover knyttet til funksjonell EBA kan være høyere.<sup>113</sup> I tillegg vil det være kostnader knyttet til sykefravær som vi ikke har tallfestet. Forsvaret, som største bruker, har en årlig turnover som er estimert til ca. 5%<sup>114</sup> og utgjør med dagens antall ansatte om lag 900 ansatte. I et forsiktig anslag kan EBA legges til grunn som medvirkende sluttårsak mellom 2% og 4% av turnover tilfellene både grunnet mindre attraktiv PEBA og arbeidsplasser. I tillegg er det tidligere gjennomført en utredning om kostnadene ved turnover i Norge. Utredningen viser at turnoverkostnaden har en faktor på 1,5 av brutto årsinntekt.<sup>115</sup> Forsvaret oppgir en snittkostnad per utførte årsverk på 906 000 kroner.<sup>116</sup> Basert på disse forutsetningene det beregnet en samlet kostnad for turnover, som følge av manglende funksjonalitet ved dagens EBA, til anslagsvis mellom 24 og 48 millioner kroner årlig. Over åtte år utgjør den samlede gevinsten mellom 190 og 390 millioner kroner.

Potensialet knyttet til gevinsten «Mer treffsikker ressursbruk» vurderes som *høy*. Årsaken er at økt samarbeid mellom bruker og forvalter bidrar til en bedre utnyttelse av eksisterende EBA. Noe som bidrar til arealoptimalisering og at behovet for å bygge nytt reduseres. Mer samarbeid vil i tillegg bidra til at Forsvarsbyggs operative planverk for EBA blir mer omforent med bruker. Dette gir Forsvaret økt forståelse hvilken EBA de er avhengig av i fred, krise og krig. Samlet sett gir dette et grunnlag for å anbefale og vedta investeringstiltak, samt prioriteringer innenfor forvaltning drift og utvikling av EBA i forsvarssektoren.

Til sammen bereder dette grunnen for å synliggjøre EBA som innsatsfaktor i strukturplanlegging og bedre samordnet og operasjonalisert EBA. Samlet gir dette muligheter for å etablere bedre beslutningsgrunnlag for investeringstiltak I sum gir dette en mer treffsikker ressursbruk innenfor EBA-forvaltningen i forsvarssektoren. Dette er en effektivitetsgevinst som potensielt kan estimeres i kroner. Imidlertid er ikke datagrunnlaget tilstrekkelig, og tilgjengelig tid for kort til å gjøre en forsvarlig analyse av denne gevinsten. Vi anbefaler at dette vurderes nærmere i del 3 av denne områdegjennomgangen.

Tabell 7.23 gir en samlet oversikt over verdsettingen av gevinster knyttet til tiltaket.

*Tabell 7.23 Verdsetting av gevinster knyttet til tiltaket «Økt samarbeid mellom bruker og forvalter i etablering av langsiktige EBA-planer»*

<sup>112</sup> PwC. (2023). *Ekstern gjennomgang av helsehusene i Oslo*. Oslo kommune.

<sup>113</sup> FFI. (2023). *Sluttårsaker blant militært personell i Forsvaret i 2021 og 2022* (23/01128). Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>114</sup> FFI. (2014). *En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret* (14/00434). Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>115</sup> Ledernytt. (2018). *Hva koster turnover – egentlig?* Lederblogg.

<sup>116</sup> Forsvaret. (2023). *Årsrapport 2022*.



<sup>1</sup> Effektiviseringsgevinstene er estimert over en periode på åtte år.

## 7.5 Oppsummering av gevinster

På bakgrunn av de observerte utfordringene ved EBA-modellen som er beskrevet i kapittel 6, har vi identifisert flere mulige tiltak til forbedringer og tre gevinstområder hvor vi forventer at kvalitets- og effektiviseringsgevinstpotensialet er størst:

1. Fungerende prinsipper i forvaltningsmodellen
2. Bedre porteføljestyling av EBA
3. Bedre samhandling på tvers i sektoren

Samlet sett viser analysene av forbedringstiltakene og gevinstpotensialet, at det er flere kvalitetsgevinster knyttet til å forbedre sentrale områder ved dagens EBA-modell. Gevinstene omfatter økt verdibevaring av EBA-porteføljen, økt synliggjøring av EBA som innsatsfaktor, mer treffsikre investeringer i EBA og ressursbruk, samt bedre samhandling og kommunikasjon mellom aktørene i modellen og økt kompetanse. Felles for disse gevinstene er at de er vurdert å ha et høyt gevinstpotensial. Enkelte av kvalitetsgevinstene kan potensielt estimeres i kroner, men til det har datagrunnlaget ikke vært tilstrekkelig og det har vært for kort tid til å foreta estimeringer av gevinstene.

De estimerte effektiviseringsgevinstene viser et potensial mellom 165 og 280 millioner per år. I løpet av en fireårs langtidsplanperiode, utgjør dette mellom 0,65 og 1,1 milliarder kroner. Effektivitetsgevinstene krever en gjennomgang av EBA-modellen i forsvarssektoren, noe som inngår i fase 3 av områdegjennomgangen.

Den største effektivitetsgevinsten er knyttet til reduksjon av vedlikeholdsetterslep som følge av utfasing av bygg hvor et større etterslep følger med. Dette er bygg som har en tilstandsgrad mellom 2 og 3, som antas å ikke være tilpasningsdyktig eller egnethet for ny bruk. Disse byggene er i våre beregninger antatt å ha lavt potensial for videreutvikling, og dermed en kort gjenværende funksjonell brukstid. Byggene i denne kategorien har et vedlikeholdsetterslep som per 2023 utgjør mellom 900 og 1 800 millioner kroner. I takt med utfasingen av disse byggene, vil løpende vedlikeholdskostnader reduseres.

For å realisere kvalitets- og effektiviseringsgevinstene kreves det både mindre og større investeringer i forsvarssektoren. Investeringsbehovet fremkommer delvis gjennom beskrivelsene av forbedringstiltakene som fører til at gevinstene oppstår. I del 3 av områdegjennomgangen vil omfanget på endringsbehovet fra dagens situasjon fremkomme tydeligere når alternative modeller for ny EBA-modell vil beskrives og analysere.

## 8. Referanser

BDO (2014). *Forsvarsbygg – Benchmarking av investeringsprosjekter*. BDO.

Bjørberg, S., Larsen, A., og Ølseth, H. (2007). *Livssyklus kostnader for bygninger*. Norges bygg- og eiendomsforening.

BSI. (2008). *Asset Management - Specification for the optimized management of physical assets (PAS 55-1:2008)*. The Institute of Asset Management.  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4656831/mod\\_resource/content/2/Asset%2BManagment%2BPAS%2B55-1-2008.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4656831/mod_resource/content/2/Asset%2BManagment%2BPAS%2B55-1-2008.pdf)

Bygg21. (2018). *10 kvalitetsprinsipper for bærekraftige bygg og områder*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Capgemini Invent. (2018). *Områdegjennomgang bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. Leveranse 1 – Styring og organisering*.

Capgemini Invent. (2019). *Områdegjennomgang bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. Leveranse 2 – Effektivisering og økonomistyring*.

Capgemini Invent. (2019). *Områdegjennomgang bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. Leveranse 2 – Effektivisering og økonomistyring. Vedleggsdokument*.

Danmark. (2021). *Årsberetning. Forsvarsministeriets eiendomsstyrelse*. Forsvarsministeriet Danmark.

Danmark. (2021). *Forsvarsministeriets Klimaregnskap 2021*. Forsvarsministeriet Danmark.

Danmark. (2023). *Mål- og resultatplan for Forsvarsministeriets eiendomsstyrelse*. Forsvarsministeriet Danmark.

DFØ. (2020). *Evaluering av områdegjennomganger (2020:12)*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

DSB. (2019). *Analyse av krisescenarioer 2019*. Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap.  
[https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779\\_aks\\_2018.cleaned.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf)

European Standards. (2023). *Sustainability of construction works - Evaluation of the potential for sustainable refurbishment of buildings (NS-EN 17680:2023)*.

EY (2014). *Benchmarking av driftsprosesser - Forsvarsbygg*. EY.

FFI. (2009). *Forsvarets driftsutgifter til MVT og EBA – regnskapsanalyse 1994-2008 (09/00899)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

FFI. (2014). *En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret (14/00434)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

FFI. (2017). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess – resultater fra spill ved FFI (17/00195)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

FFI. (2017). *Hvorfor har husleien endret seg? En avviksanalyse av forsvarssektorens husleiekostnader 2004-2016 basert på helhetlig eiendomsregister (HER) (16/02008)*. Forsvarets forskningsinstitutt.

- FFI. (2018). *Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA?* (18/00498). Forsvarets forskningsinstitutt.
- FFI. (2018). *Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren – evaluering etter første året i langtidsplanen for perioden 2017-2020.* Forsvarets forskningsinstitutt.
- FFI. (2019). *Et uutnyttet gevinstpotensial? – incentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren* (19/00102). Forsvarets forskningsinstitutt.
- FFI. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen – potensial for forbedring og effektivisering 2021-2024* (19/01934). Forsvarets forskningsinstitutt.
- FFI. (2020). *Forsvarssektorens investeringer i eiendom, bygg og anlegg – en analyse av kostnader, kostnadsutvikling, tidsbruk og forsinkelser – langsiktige utviklingstrekk* (20/02841 - unntatt offentlighet). Forsvarets forskningsinstitutt.
- FFI. (2020). *Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren* (20/01551). Forsvarets forskningsinstitutt.
- FFI. (2022). *Forsvarssektorens investeringer i EBA – kostnadsendringer og forsinkelser i gjennomføringsfasen* (22/01681). Forsvarets Forskningsinstitutt.
- FFI. (2022). *FFI-notat. Modell for estimering av framtidig utvikling i tilstandsgrad for forsvarssektorens EBA.* Forsvarets Forskningsinstitutt.
- FFI. (2023). *Forsvarlig sikkerhetsnivå for Forsvarets bruk av IKT – en innledende studie* (22/00600). Forsvarets forskningsinstitutt.
- FFI. (2023). *Forsvarsanalysen 2023* (23/00659). Forsvarets forskningsinstitutt.
- FFI. (2023). *Sluttårsaker blant militært personell i Forsvaret i 2021 og 2022* (23/01128). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Finansdepartementet. (2003, med endringer senest 2022). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten.*
- Finansdepartementet. (2023). *Rammeverk for områdegjennomganger.* Finansdepartementet.
- Finnish government. (2021). *Government's Defence Report. Publications of the Finnish government 2021:80.*
- Finnish government. (2021). *Government Resolution on the Government Premises Strategy.* Ministry of Finance Finland.
- Forsvaret. (2019, s.194). *Forsvarets fellesoperative doktrine - FFOD 2019.* Forsvarsstaben.  
<https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf>
- Forsvaret. (2023). *Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023.* Trygghet i usikre tider (FMR 2023).
- Forsvarsbygg. *Overordnet strategi for verdibevaring* (FBKS-51-5562).
- Forsvarsbygg. (2007). *Differensiert husleie, og behovet for fornyelse.*
- Forsvarsbygg. (2008). *Resultat av benchmarking imellom Forsvarsbygg, Statsbygg og Undervisningsbygg.*



- Forsvarsbygg. (2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022). *Årsrapport 2012-2022*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2013). *Vurdering av forbedringer i forvaltningsmodellen, for ytterligere ansporing til mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektorens EBA*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg og BDO. (2013). *Presentasjon av rapport om «benchmarking» av EBA-prosjekter*.
- Forsvarsbygg. (2014). *Revidering av forvaltningsmodellen. Deloppdrag: Økonomiske konsekvenser av å innføre dekomponert avskrivning*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2017; 2018; 2019; 2020; 2021). *Tilstandsanalyse 2017-2021*.
- Forsvarsbygg. (2016; 2017). *Tilstandsanalyse festningsverkene 2016-2017*.
- Forsvarsbygg. (2018). *Forsvarsbyggs rolle som forvalter og rådgiver (FBKS-51-3236)*.
- Forsvarsbygg. (2018-2022). *DVUK BDU – Drift, vedlikehold, utviklingskostnader for brukerdefinert utvikling*.
- Forsvarsbygg. (2020). *Budsjettinnspill Forsvarsbygg 2021- 2028. Til Forsvarsdepartementet 4.mai*.
- Forsvarsbygg. (2020). *EBA Rammeavtale. Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg*.
- Forsvarsbygg. (2020). *EBA Rammeavtale. Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Vedlegg RA1 – Leie- og forsyningsavtale*.
- Forsvarsbygg. (2020). *EBA Rammeavtale. Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Vedlegg RA2 – Leveranseavtale leie, forsyning og tilleggstjenester*.
- Forsvarsbygg. (2020). *EBA Rammeavtale. Rammeavtale for eiendom, bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg. Vedlegg RA3 – Leveranseavtale investering*.
- Forsvarsbygg. (2020). *Formålstjenlig bruk av verdibevaringsmidler (FB IR B69)*.
- Forsvarsbygg. (2020; 2021; 2023). *Tertialrapporter*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2020-2021). *Annual report working group benchmarking 2020/2021*. Appendix 1. Appendix 2.
- Forsvarsbygg. (2021). *Budsjettinnspill 2021*, Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2021). *Justering av dagens leiemodell – innspill budsjettprosess 2021 (200402)*.
- Forsvarsbygg. (2022). *Et kunnskapsgrunnlag. Fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer*.
- Forsvarsbygg. (2021). *Organisasjonsgjennomgang Eiendomsforvaltning*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2022). *Areal per bygg-kategori for eiendommer, bygg og anlegg per 31.12.2022*.
- Forsvarsbygg. (2022). *Eiendomsinformasjon: Årsrapport arealstatistikk, arealbevegelse ugradert*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2022). *Overordnet strategi for verdibevaring (FBKS-51-5562)*. Forsvarsbygg.

- Forsvarsbygg. (2022). *Rammer til verdibevaring til eiendomsporteføljen i forsvarssektoren*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2023). *Eiendomsinformasjon: Hovedrapport ugradert, arealbevegelse ugradert, arealstatus ugradert, arealstatus festningsverkene, avhendet, avhendet siden 2001, avhendingsportefølje, flyplassoversikt, skyte- og øvingsfelt*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2023). *Føringer gitt i PRINSIX*.
- Forsvarsbygg. (2023). *Kontantrapper for perioden 2019-2022*.
- Forsvarsbygg. (2023). *Instruks for Brukerdefinert utvikling – BDU. Virksomhets- og eiendomsstyring/Eiendomsstyring*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2023). *Miljørapport 2022. Forsvarsbyggs årsrapport 2022*.
- Forsvarsbygg. (2023). *Samhandling i prosjektgjennomføring*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2023). *Tertialrapport til Forsvarsdepartementet august 2023*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2023). *Teknisk tilstand og aldre for EBA-porteføljen i forsvarssektoren*.
- Forsvarsbygg. (2023). *Videreutvikling av eiendom, bygg og anlegg. Innspill fra Forsvarsbygg til Fagmilitært råd*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsdepartementet. (2000). *EBA•2000. Utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2008;2010; 2021; 2022; 2023). *Tildelingsbrev for Forsvarsbygg*.
- Forsvarsdepartementet. (2013). *Vurdering av forbedringer i forvaltningsmodellen, for ytterligere ansporing til mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektoren EBA*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2015). *Retningslinjer for forsvarssektorens miljøstyring. St.prp nr. 1 Tillegg nr. 6 (2002-2003)*.
- Forsvarsdepartementet. (2019-2020). *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*.
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Veileder for gevinstrealisering i forsvarssektoren*.
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg – Forsvarsdepartementets oppfølging av rapporten*.
- Forsvarsdepartementet. (2020-2021). *Instruks for Forsvarsbygg (2020-2021)*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2020-2021). *Instruks for Forsvaret (2020-2021)*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2021). *Brukerdefinert utvikling av eiendom, bygg og anlegg*.
- Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg*.
- Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20102011/id618290/>
- Forsvarsdepartementet. (2023). *B91 Forvaltningsmodellen for EBA – presentasjon for Forsvarsbygg*.
- Forsvarsdepartementet. (2023). *Framtidige anskaffelser til forsvarssektoren (FAF) 2023-2030*.
- Forsvarsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev for Forsvaret*.

Forsvarsdepartementet. (2023). *Supplerende tildelingsbrev nr. 1 til Forsvarsbygg for 2023 – Oppdrag om tilbakeføring av renholdstjenesten til Forsvarsbygg.*

Forsvarsdepartementet. (2023). *Supplerende tildelingsbrev nr. 2 til Forsvarsbygg for 2023 – Rapportering på bruk av midler til FoU og innovasjon.*

Forsvarsdepartementet og BDO. (2022). *Forvaltningsmodellen for EBA.* Forsvarsdepartementet.

Hansen, J. (2018). *Internhusleie i Forsvarssektoren. Med kjernevirksomheten i sentrum.* Masteroppgave NTNU. [https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmllui/bitstream/handle/11250/2569334/2018\\_EVU\\_Masteroppgave\\_Jarle%20Hansen.pdf?sequence=1](https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmllui/bitstream/handle/11250/2569334/2018_EVU_Masteroppgave_Jarle%20Hansen.pdf?sequence=1)

Haugen, T., Sæbøe, O. og Foss, M. (2020). *Eiendomsforvaltning - Facility Management.* Fagbokforlaget.

Innst. S. 342. (2000-2001). *Meld. St. 45. Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005.* Forsvarsdepartementet.

Innst. S. 343. (2000-2001). *Meld. St. 77. Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning.* Forsvarsdepartementet.

Innst. S. 318. (2007-2008). *Meld. St. 48. Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier.* Forsvarsdepartementet.

Innst. S. 388. (2011-2012). *Meld. St. 73. Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Et forsvar for vår tid.* Forsvarsdepartementet.

Innst. S. 62. (2015-2016). *Meld. St. 151. Innstilling utenriks- og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft Langtidsplan for forsvarssektoren.* Forsvarsdepartementet.

Innst. S. 334. (2019-2020). *Meld. St. 62. Innstilling utenriks- og forsvarskomiteen om Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren.* Forsvarsdepartementet.

Innst. S. 87. (2020-2021). *Meld. St. 14. Innstilling utenriks- og forsvarskomiteen om Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.* Forsvarsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygg- og eideomsforvaltning. Strategi for bygg og eideom i statleg sivil sektor (H2516-N).* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Ledernytt. (2018). *Hva koster turnover – egentlig?* Lederblogg. <https://www.ledernytt.no/hva-koster-turnover-egentlig.6130293-311239.html>

Lovdata. (2013). *Forskrift om bygg- og anleggsberedskap.* Nærings- og fiskeridepartementet.

McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren.* McKinsey&Company.

Meld. St. 77 (2000-2001). *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning.* Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-77-2000-2001-/id204728/>

Meld. St. 10. (2005-2006). *Om økonomisk styring i forsvaret.* Forsvarsdepartementet.

Meld. St. 28. (2011-2012). *Gode bygg for eit betre samfunn, kapittel 7.* Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-28-20112012/id685179/?ch=1>

- Meld. St. 10. (2021-2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
- Multiconsult. (2004). *Sammenhengen mellom funksjonell egnethet og tilpasningsdyktighet for å vurdere levedyktighet*. Multiconsult.
- Multiconsult. (2019). *Rapport til KD om de selvforvaltende universitet og høyskoleers eiendomsforvaltning ifm. Områdegjennomgangen*. Multiconsult.
- NBDE. (2021). *NBDE Annual report benchmarking 2020/2021*. Nordic-Baltic Defence Estates Cooperation
- Nordic-baltic defence estates cooperation. (2016). *Annual conference 2016. WG Benchmark*.
- Norsk kommunalteknisk forening (NFK). (2008). *Veileder om husleieordninger*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Norges bygg- og eiendomsforening. (2023). *Bærekraftig byggverk*. (NS-EN 17680:2023).
- Norsk prisbok. (2023). *Om norsk prisbok*. <https://www.norskprisbok.no/WhatIsNP.aspx>
- Norsk standard. (2018). *Fasilitetsstyring (FM). Ledelsessystemer. Krav og brukerveiledning* (NS-EN ISO 41011:2018). Standard Norge.
- NOU 2004:22. (2004). *Vedholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2023:14. (2023). *Forsvarskommissjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.
- NOU 2023:17. (2023). *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022). *Rapport fra Ekspertutvalget for klimavennlige investeringer*.
- Prinsix. (2023). *Prosjektfasen i PRINSIX. Idéfase*. <https://www.fma.no/prinsix/prosjektfaser/idefase>
- Prop. 1 S. (2002-2003). *Tillegg nr. 6. Endringer i forslaget til forsvarsbudsjett for 2003 grunnet innføring av kostnadsdekkende husleie i Forsvaret*.
- Prop. 1 S. (2010-2011). *For budsjettåret 2011 under Forsvarsdepartementet*. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 62 S. (2019-2020). *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*.
- Prop. 14 S. (2020-2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*.
- Prop. 94 S. (2022-2023). *Investeringer i Forsvaret og andre saker*. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S. (2023-2024). *For budsjettåret 2024 under Forsvarsdepartementet*. Forsvarsdepartementet.
- PwC. (2023). *Ekstern gjennomgang av helsehusene i Oslo*. Oslo kommune.
- Rambøll. (2017). *Forsvarsbygg, totalrapport leietakere - Leietakerundersøkelsen 2017*. Forsvarsbygg.
- Rambøll. (2020). *Forsvarsbygg, totalrapport leietakere - Leietakerundersøkelsen 2020*. Forsvarsbygg.
- Rambøll. (2022). *Forsvarsbygg, totalrapport brukere – Forsvarets brukerundersøkelse 2022*. Forsvarsbygg.

- Reinertsen, H.R. *Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren*. KoBE.
- Regjeringen. (2020). *Langtidsplan for Forsvaret (LTP, 2021-2024)*. Forsvarsdepartementet
- RICS; IFMA. (2018). *Strategic FM Framework. RICS guidance note, global 1<sup>st</sup> edition*. Royal institution of chartered surveyors (RICS) and International facility management association (IFMA).
- RICS. (2021). *Strategic public sector property asset management. Global. 3<sup>rd</sup> edition*. Royal institution of chartered surveyors (RICS).
- Riksantikvaren. (2023). *Innføring i vernet av Statens kulturhistoriske eiendommer*. Riksantikvaren. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/bakgrunn-for-ske/>
- Riksrevisjonen. (2016-2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg* (Ugradert versjon av Dokument 3:3). Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. (2020-2021). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget* (Dokument 3:1). Riksrevisjonen.
- SINTEF Byggforsk. (2011). *Kostnadsdekkende husleie? Om kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard/vedlikehold*.
- Standard Norge. (2012). *Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring* (NS 3424:2012).
- Standard Norge. (2013). *Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifisering* (NS 3454:2013).
- Standard Norge. (2014). *Forvaltning av anlegg og verdier. Oversikt, prinsipper og terminologi* (NS-ISO 55000:2014).
- Standard Norge. (2018). *Asset management – Management systems. Forvaltning av anlegg og verdier – Styringssystemer* (NS-ISO 55002:2018).
- Standard Norge. (2020). *Fasilitetsstyring (FM) – Utvikling av en FM-strategi. Ledelsessystemer - Krav og brukerveiledning* (ISO 41014: 2020).
- Statsbygg. (2014). *Benchmarking av støttefunksjoner i statsbygg og forsvarsbygg*.
- Sverige. (2022). *Årsredovisning 2022*. Fortifikationsverket Sverige.

### **PwC og Multiconsults ansvarsfraskrivelse**

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i dokumentstudier, datamateriale, intervjuer og arbeidsmøter med ansatte i forsvarssektoren. PricewaterhouseCoopers (PwC) og Multiconsult AS har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis, og at det ikke finnes ytterligere informasjon vi burde hatt innsikt i. PwC har ikke utført noen form for revisjon/kontrollhandlinger av virksomhetene i forsvarssektoren.

Virksomhetene i forsvarssektoren har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med avtalen mellom Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av forsvarssektoren eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet. Ved deling av hele eller deler av rapporten skal Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet sikre at enhver ansvarsfraskrivelse PwC og Multiconsult har inkludert eller senere ønsker å inkludere i rapporten, blir gjengitt i sin helhet i alle eksemplarer som deles.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.



Opptre med integritet



Utgjøre en forskjell



Bry oss



Jobbe sammen



Utfordre og tenke nytt