



Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet

Områdegjennomgang av eiendom, bygg og anleggsforvaltningen i forsvarssektoren

Del 2: Strategisk rammeverk for EBA-forvaltningen

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 forsvarssektorens 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 2: Strategisk rammeverk for EBA-forvaltningen.

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
Sammendrag.....	4
1. Introduksjon.....	7
1.1 Innledning og bakgrunn.....	7
1.2 Formålet med del 2	8
1.3 Oppdragsgivers organisering av prosjektet	8
1.4 Avgrensning	9
2. Metode	10
2.1 Dokumentstudier	10
2.2 Workshoper	10
2.3 Intervjuer	10
2.4 Arbeidsmøter.....	11
3. Behovsanalyse	12
3.1 Observasjoner og vurderinger fra områdegjennomgangens del 1	12
3.2 Interessenter og deres roller	14
4. Rammebetingelser	19
4.1 Bærekraft.....	19
4.2 Konfliktspekter.....	22
4.3 Sikkerhet	24
5. Målbilde for områdegjennomgangen	28
5.1 Kjernen i det strategiske rammeverket	28
5.2 Målbilde og effektmål	29
5.3 Krav	32
6. Mulighetsrommet.....	36
6.1 Introduksjon til mulighetsdimensjoner	36
6.2 Identifiserte mulighetsdimensjoner og drøfting	36
6.3 Samlet avgrenset mulighetsrom.....	50
7. Anbefaling av strategisk rammeverk.....	54
8. Referanser.....	58

Sammendrag

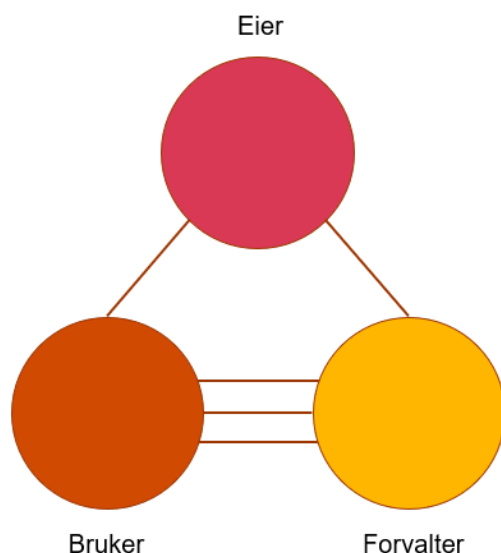
PwC og Multiconsult har fra medio oktober til slutten av november 2023 gjennomført de to første delene av en områdegjennomgang av forvaltningen av eiendom, bygg og anlegg (EBA) i forsvarssektoren på oppdrag fra Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet. Områdegjennomgangens primære formål er å identifisere tiltak for bedre ressursbruk og en mer effektiv fremtidig helhetlig forvaltning av forsvarssektorens eiendomsmasse. Med forvaltning menes i denne sammenheng 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 2 av områdegjennomgangen. Formålet med denne delen har vært å utarbeide og anbefale et strategisk rammeverk for ny EBA-modell i forsvarssektoren. Arbeidet med det strategiske rammeverket har fulgt en prosess med tre hoveddeler:

1. Beskrive behovet for den fremtidige EBA-modellen
2. Definere et overordnet mål bilde, inkludert mål som reduserer usikkerhet og gir en tydelig retning
3. Definere et sett mulighetsdimensjoner som viser handlingsrommet for ny EBA-modell

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.



Figur 1 Forsvarssektorens EBA-modell

Innledningsvis i arbeidet med det strategiske rammeverket for forsvarssektorens EBA, har det vært avgjørende å etablere en felles forståelse av utfordringer og behov knyttet til dagens EBA-modell. Dette omfatter både interne og eksterne utfordringer, samt mulighetene som ligger i å utvikle en ny, bærekraftig EBA-modell.

Kartleggingen av interessenter viser at selv om det er en rekke aktører med interesse for forvaltning av EBA i forsvarssektoren, er de primære interessentene avgrenset til rollene som eier, bruker og forvalter.

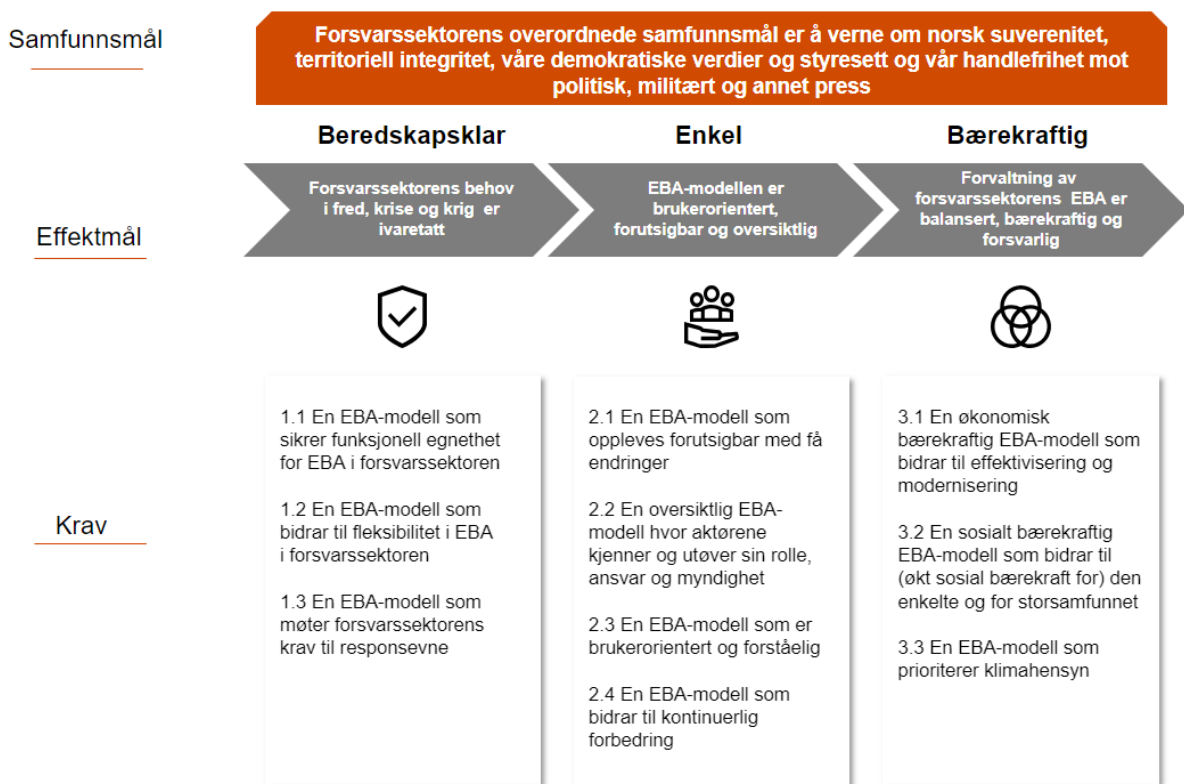
Behovene som løftes frem i denne rapporten omhandler derfor behov knyttet til disse tre rollene. For eier finner vi at de viktigste behovene er ivaretagelse av verdier og bidrag til operativ effekt. For forvalter er behovet tillit og handlingsrom til å utøve oppgaven, mens det for bruker er tilgang til egnet EBA for styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Videre pekes det også i denne rapporten på tre rammebetingelser som på hver sin måte legger føringer for det strategiske rammeverket. Disse er

definert som bærekraft, konfliktspekter og sikkerhet. Sammen med identifiserte behov, former disse rammebetingelsene for det overordnede målbildet.

For å operasjonalisere målbildet definerer denne områdegjennomgangen tre sentrale effektmål for den nye EBA-modellen. Disse målene er designet for å konkretisere innholdet i det overordnede målbildet, og beskriver tydelig hva den nye forvaltningsmodellen skal oppnå. Effektmålene for den nye EBA-modellen er som følger:

- E1: Forsvarssektorens behov i fred, krise og krig er ivaretatt
- E2: EBA-modellen er brukerorientert, forutsigbar og oversiktlig
- E3: Forvaltning av forsvarssektorens EBA er balansert, bærekraftig og forsvarlig

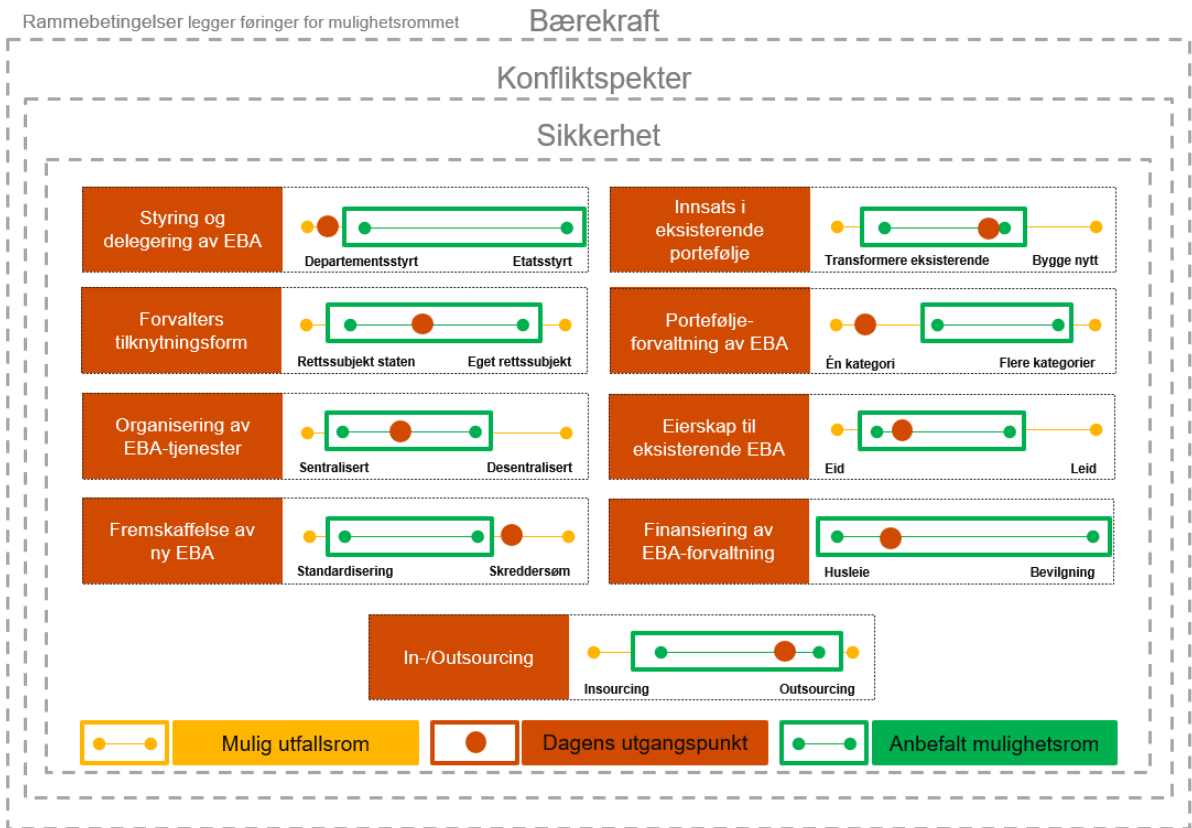
Disse effektmålene er videre detaljert gjennom et sett med krav som operasjonaliserer målene ytterligere.



Figur 2 Effektmål og krav

Videre består områdegjennomgangens anbefaling av strategisk rammeverk av et sett med mulighetsdimensjoner. I konteksten av det strategiske rammeverket, representerer disse dimensjonene ulike aspekter som bør vurderes når man utvikler og vurderer ulike alternative EBA-modeller i del 3 av områdegjennomgangen. Denne rapporten peker på ni ulike mulighetsdimensjoner.

Til sammen skaper disse dimensjonene et bredt, men avgrenset, mulighetsrom for den fremtidige EBA-modellen. Mulighetsrommet gir således rom for mange konseptuelt ulike alternative EBA-modeller i del 3 av områdegjennomgangen.



Figur 3 Mulighetsdimensjoner

Sammenstilt gir det presenterte målbildet og det identifiserte mulighetsrommet oss ett samlet strategisk rammeverk for ny EBA-modell. Rammeverket setter retningen for den fremtidige EBA-modellen som skal utforskes nærmere i del 3 av områdegjennomgangen.



Figur 4 Målbilde for områdegjennomgangen.

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 støtte 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 sammenheng 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 formåls effektiv) 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.

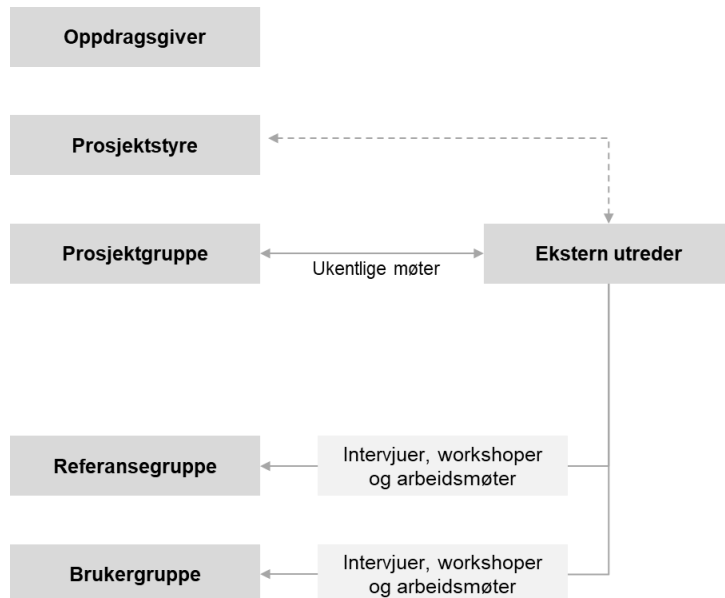
1.2 Formålet med del 2

Formålet med områdegjennomgangens del 2 er å tydeliggjøre en strategisk retning for EBA-forvaltningen i forsvarssektoren. Det strategiske rammeverket skal gi en retningsgivende struktur for hvordan EBA-forvaltningen i forsvarssektoren skal gjennomføres fremover, og gi forutsigbare rammer for å oppnå gevinster og forbedringer som er beskrevet i områdegjennomgangens del 1. Slik setter rammeverket også rammene for EBA-modellen i områdegjennomgangens del 3.¹ Vår tilnærming til arbeidet har vært basert på en logisk oppbygning som baserer seg på å suksessivt:

1. Stille en god diagnose for hva problemet og behovet egentlig er
2. Definere overordnet målbilde og mål som reduserer usikkerhet og gir en tydelig retning
3. Definere et sett mulighetsdimensjoner som viser handlingsrommet
4. Gi et sett med konsistente og sammenkoblede tiltak som trekker EBA-modellen i ønsket retning (områdegjennomgangens del 3)

1.3 Oppdragsgivers 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 brukergruppe 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 EBA-modellen er definert 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». BSI. (2008). Asset Management - Specification for the optimized management of physical assets (PAS 55-1:2008).

1.4 Avgrensning

Områdegjennomgangens rammer for 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. Observasjoner vil derfor fokusere 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 Offenleggsloven §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 områdegjennomgangens 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 (områdegjennomgangens del 1) og utarbeide et strategisk rammeverk for EBA-forvaltningen (områdegjennomgangens 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 workshoperne 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 områdegjennomgangens 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 områdegjennomgangens 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 ni intervjuer med over 20 personer blant aktørene i forsvarssektoren, jmf Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Oversikt over gjennomførte intervjuer i områdegjennomgangen

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

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. Behovsanalyse

Det er behov for en revisjon av praksis innenfor forsvarssektorens forvaltning av EBA. Etter 20 år med eksisterende modell har sektoren ikke oppnådd egne målsetninger, og det er gjennomført en rekke endringer uten at man har hatt tilstrekkelig datagrunnlag for å forstå effektene av endringene. Eksisterende EBA-modell fremstår i dag som for kompleks, gitt modenhetsnivået og tilliten til aktørene i sektoren.

Områdegjennomgangens del 1 beskriver observasjoner av og vurderinger av dagens modell og systematiserer disse i konteksten av en modell for forvaltning (og utvikling) av EBA. Denne tilnærmingen er hensiktsmessig for å systematisere og forstå dagens situasjon og utfordringer. Arbeidet avdekket imidlertid at kjernen av problemstillingen og derigjennom en fremtidig løsning, ligger i grensesnitt og samhandling mellom aktørene. Aktørene i forvaltningsmodellen har egne behov for å kunne løse oppdrag, å måtte svare ut krav fra andre, samtidig som de har forventninger til øvrige aktører i modellen.

Behovsanalysen tar derfor utgangspunkt i observasjoner og vurderinger fra områdegjennomgangens del 1 og kompletteres av aktørenes egne behov, og forventninger eller krav fra øvrige aktører i sektoren.

3.1 Observasjoner og vurderinger fra områdegjennomgangens del 1

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 vi har gjort i områdegjennomgangens del 1, 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 trekker særskilt 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 grundige tidligfaseutredninger i henhold til praksis etablert i statens prosjektmodell og Concept-programmet.

Samtidig er det flere **grunnleggende utfordringer** ved EBA-modellen i forsvarssektoren som overskygger fordelene ved modellen. 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 er uklar og aktørene har til dels svært ulik oppfatning av egen og andres roller, ansvar og myndighet i forvaltningen av EBA.

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 i områdegjennomgangens del 1 manglende forutsigbarhet og langsiktige rammer. Kombinert med manglende forståelse av roller, ansvar og myndighet i operasjonaliseringen av EBA-forvaltningen, gjør dette det svært utfordrende å bedrive langsiktig og effektiv EBA-forvaltning i forsvarssektoren. Det er også uklart om Forsvarsbygg har tilstrekkelig 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. I den sammenheng observerer vi i områdegjennomgangens del 1 at EBA-forvaltningen skal sikre til dels motstridene behov som bevaring av kulturhistorisk verdi og økt forsvarsevne. Etter vår mening bør forvaltningssystemet for EBA i større grad ivareta helhetlig porteføljestyling og utvikling av en diversifisert EBA-portefølje med tydelige roller og ansvarsfordeling. Porteføljestyling tolkes i denne sammenheng overordnet og bredt og ikke porteføljestyling i snever forstand. 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.

Livsløpet til EBA spenner seg fra anskaffelse til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling til avhending. Vi observerer i områdegjennomgangens del 1 at det er flere utfordringer som fører til treghet, utfordringer i beslutningskjeden, lavere treffsikkerhet på kostnadsestimater og tidsrammer. Vi mener eierstyringen i prosjekter bør 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 eiendomsforvaltning underveis i prosjektfasene og en styrking av prosjekteierfunksjonen i gjennomføringen av utviklingsprosjekter.

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. Vi observerer i områdegjennomgangens del 1 at det i dag ikke er tilstrekkelig benchmarking og 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 Forsvarsbygg etablere mer samordnede systemer innenfor økonomi, eiendomsregister og bruksmønster for analyse og fremtidig 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 i områdegjennomgangens del 1 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 bør styrkes. Det trengs mer etablerte prosesser slik at rådgivningen kommer 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.

3.2 Interessenter og deres roller

I denne områdegjennomgangen er det valgt en tilnærming med overordnet kartlegging av hvilke interessenter som berøres av og/eller kan påvirke nye EBA-modeller. Interessentkartleggingen er delt i to grupper, aktører i EBA-modellen og andre interessenter. Aktørene i EBA-modellen er primære interessenter. Det vil si aktører som har behov direkte knyttet til forsvarssektorens EBA-modellen. Andre interessenter er sekundære interessenter, som kan bli indirekte berørt gjennom positive og/eller negative sideeffekter. En oversikt vises Tabell 3.1. interessenter

Tabell 3.1 Interessenter

Interessentgruppe	Rolle	Interesse	Innflytelse
Aktører i EBA-modellen			
Forsvarsdepartementet	Eierdepartement og etatsstyrer	Stor	Stor
FST/FSJ	Ivaretar FSJ sitt syn i styring av EBA-ressursene og tiltakenes betydning for forsvarsevnen.	Stor	Stor
DIF (Hær, Sjø, Luft, Cyber, HV)	Ivaretar kost-nyttevurderinger og sørge for fordeling av EBA-kostnader. Følger opp BDU-tiltak og økonomien i disse.	Stor	Stor
EBA-forvaltere i DIF	Ofte fremste bestillerkompetanse i DIF/avdeling og ivaretar brukerbehovet.	Stor	Liten
Stabsoffiserer EBA i N10, A10, G10	Stabsoffiserer EBA i 10-er funksjoner skal følge opp at EBA-behovet i investeringsprosjekter og langtidsplaner dekker brukers behov.	Stor	Liten
EBA koordinator / tilsvarende i BRA-avdeling	Har brukerperspektivet og lokaltilpasning til behov og mottak av tjenester fra Forsvarsbygg.	Stor	Liten
Forsvarsmateriell	Underliggende etat med EBA-behov som dekkes gjennom Forsvarsbygg. Part i koordinering i sektoren.	Stor	Stor
Forsvarets forskningsinstitutt	Underliggende etat med EBA-behov som dekkes gjennom Forsvarsbygg. Part i koordinering i sektoren.	Stor	Stor
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Underliggende etat med EBA-behov som dekkes gjennom Forsvarsbygg. Part i koordinering i sektoren.	Stor	Stor
Forsvarsbygg	Delegert ansvar for forvalter av sektorens EBA	Stor	Stor
Ledere i Forsvarsbygg	Iverksettere av delegert ansvar for forvaltning av sektorens EBA	Stor	Stor
Ansatte i Forsvarsbygg	Utførere av delegert ansvar for forvaltning av sektorens EBA	Stor	Stor
Andre interessenter			

Sluttbruker	Brukere av EBA	Liten	Liten
Storting/regjering	Stortinget bevilger investerings - og driftsmidler, og fastsetter kostnads- og styringsrammer.	Stor	Stor
Lokalpolitikere der Forsvaret er lokalisert	Lokal verdiskapning og tjenesteproduksjon	Stor	Liten
Justis - og beredskapsdepartementet	Eier og etatsstyrer for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Liten	Liten
Klima- og miljødepartementet	Hovedansvar for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk	Liten	Liten
Kommunal – og distriktsdepartementet	Ansvarlig departement for koordinering av regjeringens arbeid med FNs bærekraftsmål	Liten	Liten
Statsforvalteren	Følger opp bærekraftsmålene i tråd med regjeringens politikk regionalt og lokalt	Liten	Liten
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	Aktør i totalforsvaret, underlagt Justisdepartementet	Liten	Liten
Siviltforsvaret	Aktør i totalforsvaret, organisert som del av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Liten	Liten
Avinor	Eiendomsforvaltere for flyplasser	Stor	Liten
Grunneiere hvor Forsvarsbygg har eiendommer	Grunneiere hvor Forsvarsbygg har eiendommer	Liten	Liten
NATO-stasjoner i Norge, FORACS,	Tilgang på EBA gjennom avtaler	Stor	Stor
NATO-stasjoner i Norge, Marine Corps Prepositioning Program Norway (MCP)	Tilgang på EBA gjennom avtaler	Stor	Stor
Sivile utleiere	Leverandør/utleier til forsvarssektoren	Stor	Liten
Statsbygg	Ansvarlig for EBA i statlig sivil sektor	Liten	Stor
Havnemyndigheter og kommersielle havner	Leverandør av kaifasiliteter	Stor	Liten

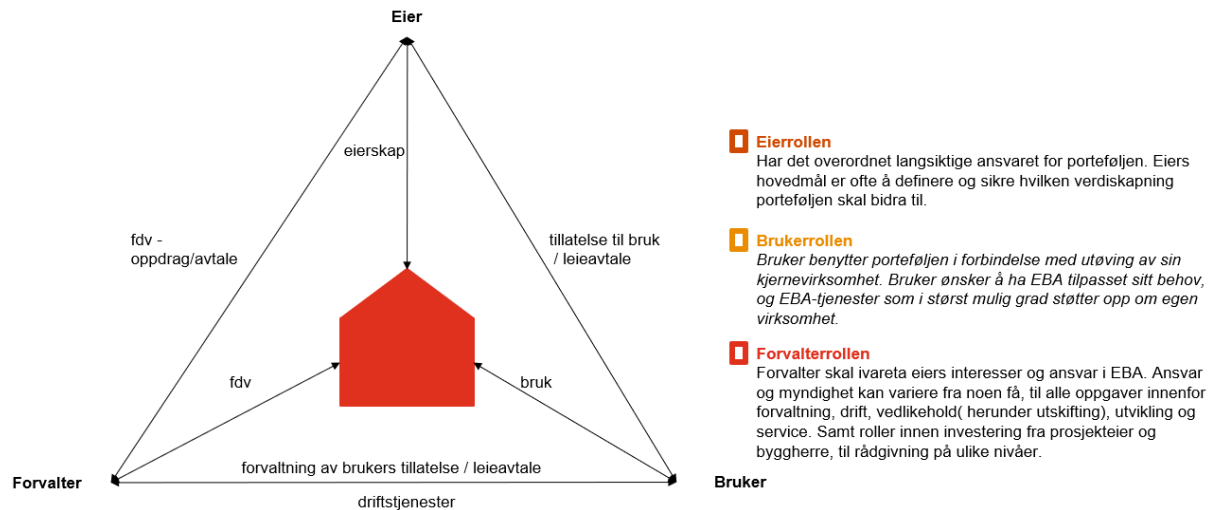
Interessentkartleggingen viser at selv om det er en rekke aktører med interesse av EBA-forvaltningen i forsvarssektoren, er de primære interessentene knyttet til bruk av EBA-modell begrenset til å omfatte rollene som eier, bruker og forvalter. Selv om andre sekundærbrukere av forsvarssektorens EBA enn Forsvaret er identifisert og kan berøres av EBA-modellen, er disse brukerne vurdert utenfor oppdraget for denne områdegjennomgangen.

Rollene som eier, forvalter og bruker i EBA-modellen må ses på som primærroller. Forsvarsdepartementet fyller flere roller i dagens modell. I tillegg til eierrollen er Forsvarsdepartementet bruker av EBA gjennom leie av lokaler fra Forsvarsbygg til sin virksomhet. Forsvarsdepartementet vil også fylle rollen som oppdragsgiver og bestiller for både Forsvaret og Forsvarsbygg. Eksemplet viser at det er mange relasjoner mellom rollene, og med relasjoner mellom ulike nivåer hos eier, bruker og forvalter. Dette er nyanser som er beskrevet under respektive tre hovedroller i den grad de er relevante for helhetsforståelsen.

Informasjonsinnhentingene denne områdegjennomgangen har gjort avdekker at aktørene har manglende og avvikende forståelse for hverandres krav, behov og forventninger. Dermed må den fremtidige løsningen også ta innover seg grensesnittet mellom aktørene i EBA-modellen, og helheten mellom disse. For å forstå behovene er det videre arbeidet konsentrert rundt de tre sentrale rollene

for eiendomsforvaltning; eier, bruker, forvalter, samt grensesnittene mellom rollene.² Interessentkartleggingen viser at aktørene i EBA-modellen (primærinteressentene) i stor grad samstemmer med de tre rollene for eiendomsforvaltning. Rapportens fokus på disse tre rollene videre er ment å gi en dypere innsikt i disse aktørenes behov, forventninger til egen rolle og til øvrige aktører.

Illustrasjon av rollene eier, bruker og forvalter følger beskrivelsen av rollene i del 1 av områdegjennomgangen (delkapittel 3.3), med overordnet beskrivelse av rollene i områdegjennomgangens del 2, som vist i Figur 3.1.



Figur 3.1 Rollene eier, bruker og forvalter³

Som nevnt over er områdegjennomgangen kjent med pågående arbeid for å modernisere og effektivisere etatene, samt etatsstyringen i sektoren. Behov som er beskrevet er utarbeidet uavhengig av disse, men er ikke motstridende så langt denne områdegjennomgangen forstår, samtidig som både diagnose og tiltak er gjenkjennbart og til dels overlappende.

Eier

Det er staten ved Forsvarsdepartementet som er eier av all EBA i forsvarssektoren. På et overordnet nivå er eiers behov at de investeringer som gjøres i EBA gir avkastning. For offentlig sektor generelt, og forsvarssektoren spesielt, kan dette være krevende å fastsette eller kvantifisere. Ivaretagelse av verdier og å sikre operativ effekt kan være avkastning i denne konteksten. I tillegg er handlefrihet og kost/nytte i et samfunnsøkonomisk perspektiv sentrale behov fra eiers perspektiv. Eier forventer en effektiv forsvarssektor som optimaliserer egne ressurser og som responderer raskt på endringer i trusselbildet.⁴ Eier uttrykker i informasjonsinnhentingene denne områdegjennomgangen har gjort behov for en kostnadseffektiv husleiemodell som synliggjør alle kostnader, både direkte og indirekte. Videre har eier behov for en integrert og samhandlende sektor for å ta ut maksimale effekter av investeringene i sektoren som helhet.

Eiers forventning til bruker er, at bruker ikke bare skal realisere, men også maksimere, operativ effekt av tilgjengelig EBA. Videre forventer eier at bruker skal stille nøkterne krav, og prioritere

² De tre rollene er også beskrevet i områdegjennomgangens del 1, delkapittel 3.3.

³ Figuren er basert på tilsvarende figur som illustrerer rollene eier, bruker og forvalter i NOU (2004). NOU 2004:22 *Velholdte bygninger gir mer til alle*.

⁴ Regjeringen (2023) Tildelingsbrev for Forsvaret.

standardisering der hvor det er mulig. Arealeffektiv utnyttelse av EBA som bidrar til å effektivisere ressursutnyttelsen er også høyt prioritert.

Forvalter forventes å bidra til eiers avkastning på sine investeringer gjennom økt operativ effekt og kortere klartid. Eier forventer av forvalter at denne videreutvikler en bærekraftig og ressurseffektiv EBA-portefølje.⁵ Eier forventer verdibevaring av EBA og at porteføljen forvaltes i en helhetlig strategi. Eier forventer at forvalter gir eiendomsfaglige råd som ivaretar brukers behov.

I denne konteksten er eier også oppdragsgiver og foresatt for de øvrige aktørene i EBA-modellen. Forsvarsdepartementet er videre ansvarlig for å motta politiske føringer og omsette disse beslutningene i egen sektor. De har således et utvidet ansvar for å etablere og implementere den overordnede strategien for EBA i sektoren, herunder å tildele mål, midler og metoder til de øvrige aktørene. Ut over å ivareta helheten påligger det departementet et særskilt ansvar i å sette tonen i sektoren, etablere en kultur som understøtter målsetningene og bidra til stabilitet og forutsigbarhet i prosess og prioriteringer. Det er et behov for en EBA-strategi for sektoren og dette fremkommer både av inneværende langtidsplan for forsvarssektoren, samt informasjonsinnhenting i områdegjennomgangen. Dette arbeidet vil danne et naturlig utgangspunkt for en slik strategi.

Bruker

Bruker er i denne sammenhengen definert som etatene i forsvarssektoren (Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg) samt eventuelle andre leietakere av EBA i forsvarssektoren. Brukeren disponerer og bestiller EBA, og jobber sammen med forvalter for å bestille og drive en funksjonell EBA tilpasset virksomhetens egenart med lavest mulig kostnad. Brukeren fremstår som en heterogen gruppe som representeres på flere ulike nivåer i etatene (blant annet Forsvarsstaben, driftsenhetene i Forsvaret, budsjett- og resultatansvarlige med flere).

Bruker har behov for finansiert og beredskapsklar EBA som kan bli klar i løpet av klartid. Fra brukers perspektiv er behovet primært knyttet til tilgang på funksjonell EBA tilpasset virksomhetens egenart med lavest mulige kostnader. Nødvendig EBA må finansieres i takt med øvrige anskaffelser, være beredskapsklar og kunne klargjøres i løpet av klartid som er innenfor brukers eller strukturelementets klartid.

I grensesnittet mellom bruker og eier er det et tydelig behov og ønske om realistiske og finansierte langtidsplaner som ivaretar innsatsfaktorene personell, materiell, EBA og IKT. Videre ønsker bruker at konsekvenser av manglende investeringer kommuniseres tydelig til eier og oppdragsgiver. Operativ evne og effekt må avstemmes med bruksverdi.

Brukers forventninger til forvalter knytter seg til at behov ivaretas og at investeringer i nye kapasiteter prioriteres mot helhetlige behov for best mulig understøttelse av den operative evnen. Bruker har behov for en rådgiver som kan oversette behov på overordnet nivå til faktisk løsning. Bruker uttrykker ønske om å synliggjøre roller, ansvar og myndighet i et felles styringssystem. Videre ønsker bruker at egen kompetanse innen EBA og forvalters kompetanse innen operative krav er tilstrekkelig til at aktørene forstår hverandre.

Det er normalt å gjøre et skille mellom bruker og kunde, eller bruker og sluttbruker.⁶ Sluttbruker forstås i denne sammenhengen til endelig bruker av EBA. Sluttbruker er vurdert utenfor denne områdegjennomgangen fordi denne områdegjennomgangen fokuserer på EBA-modellen og virksomhetsbehovene. For helhetsperspektivet sin del bemerkes her at sluttbruker i forsvarssektoren

⁵ Regjeringen (2023) Tildelingsbrev for Forsvarsbygg.

⁶ Norsk akademisk ordbok definerer sluttbruker slik: «Endelig bruker, mottaker av varer og tjenester».

spenner ganske vidt. Noen eksempler på sluttbruker som illustrerer bredden er sivilt og militært ansatte i etatene, lærlinger, elever og vernepliktige. Sluttbrukers opplevelser og erfaringer med EBA og EBA-tjenester bør ses til ved vurderinger av egnethet, samt ivaretagelse av sosial bærekraft. Vi legger til grunn at både forvalter og bruker har tilstrekkelig forankring og involvering av et representativt utvalg av sluttbrukere fordi involvering av sluttbruker er avgjørende for å få et tilstrekkelig og helhetlig bilde av brukertilfredshet og egnethetsvurderinger av EBA. Utover dette omtales ikke sluttbruker i denne områdegjennomgangen.

Forvalter

Rollen som forvalter av forsvarssektorens EBA er delegert til Forsvarsbygg. Forvalter skal være en profesjonell rådgiver og forvalter av EBA i sektoren på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. I forsvarssektoren innebærer det at forvalteren av EBA også er en beredskapsorganisasjon som understøtter operativ evne i fred, krise og, krig. Forvalter skal ivareta eiers interesser og ansvar innen EBA, og delegeres ansvar og myndighet i roller som rådgiver, byggherre, forvalter, bestiller og utfører av drifts-, vedlikeholds-, service- og støttetjenester.

For å kunne operasjonalisere investeringsprosjekter, forvaltning, drift og vedlikehold, rådgivning og sektorspesifikke oppgaver på en enkel og forståelig måte, har forvalteren noen behov. Dette er tydelige rammebetingelser og instruksjoner som fordeler roller, ansvar og myndighet. Videre er det finansieringsmodeller som ivaretar et helhetlig ressursbehov når nye kapabiliteter vurderes. Det er også et behov for en sikker finansiering og mulighet for prioritering av ressurser i forvaltningsfasen for verdibevaring og å hindre forfall. Om forvalteren gis ansvar for å øke formålseffektivitet gjennom fornyelse, vil forvalteren ha behov for tilstrekkelig ansvar for og prosjekteierskap til dette.

Forvalters forventninger til eier er at forvalter gis forutsigbare og langsiktige styringssignaler, tilstrekkelig finansiering til å utøve forvaltningen i tråd med tildelt ansvar, og prioritering av EBA-forvaltningen over tid. Videre forventes en avklart og ressursatt ambisjon for forvalter og dens virksomhet. For en forutsigbar utvikling av porteføljen forventes porteføljeutviklingen integrert som del av en langsiktig strukturutvikling.

Forvalters forventninger til bruker er god og profesjonell bestillerkompetanse, samt god kjennskap til brukerbehovene. Det forventes at bruker har kompetanse og kapasitet til brukerinvolvering ved utredninger av nybygg. Forvalter forventer tett samhandling mellom forvalter og bruker i alle deler av relasjonen, og en modell som er basert på samarbeid.

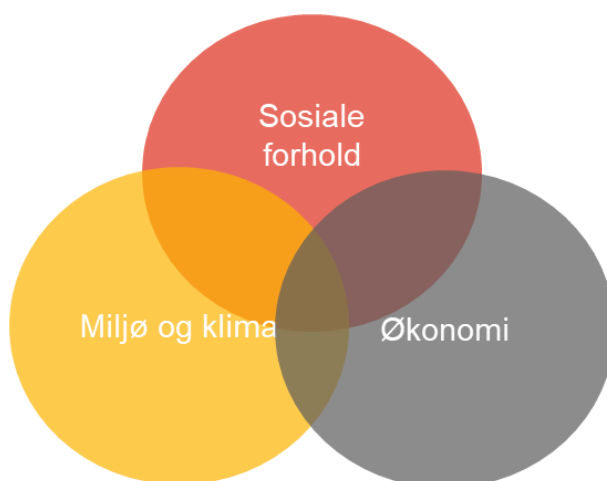
4. Rammebetingelser

I dette kapittelet diskuteres de overordnede rammebetingelsene som legger føringer for det strategiske rammeverket og den fremtidige forvaltningen av EBA.⁷ De eksterne rammebetingelsene legger føringer for hvordan behovene som eksisterer i forvaltningsmodellen kan løses. Disse vil dermed legge visse begrensninger på den videre utviklingen av forvaltningen av EBA, og mulighetsdimensjonene som diskuteres i kapittel 6.

Basert på tilgjengelig informasjon fremstår det hensiktsmessig å benytte henholdsvis bærekraftig utvikling, konfliktspektret og sikkerhet som utgangspunkt for å systematisere rammebetingelsene. De to første kategoriene er til dels gjensidig utelukkende, og dette belyses videre under.

4.1 Bærekraft

Bærekraftig utvikling ble først introdusert i Brundtland-rapporten, utarbeidet av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling.⁸ Bærekraftig utvikling kan defineres som «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov».⁹ Om noe er bærekraftig avgjøres av sammenhengen mellom tre hoveddimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig, som vist i Figur 4.1.¹⁰ Balanse mellom disse tre dimensjonene skal sikre at virksomheter ikke bare fokuserer på økonomisk gevinst, men også tar ansvar for samfunnet og miljøet de opererer i.



Figur 4.1 De tre perspektivene som bærekraftig utvikling består av.

Norge har forpliktet seg til å arbeide for å oppfylle bærekraftsmålene innen 2030. Bærekraftsmålene er relevant for alle sektorer. Klima og miljø, fred og sikkerhet, økonomi, og sosiale forhold er fire hoveddimensjoner innenfor FNs bærekraftsmål som Forsvarssjefens fagmilitære råd peker på som særlig viktig for vårt forsvar.¹¹

⁷ Områdegjennomgangens del 1 omhandler flere regulatoriske forhold som krigens folkerett mv. Som behandles som forutsetninger i denne delen.

⁸ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). *Vår felles framtid*.

⁹ NOU. (2009). *NOU 2009: 16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk – Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser*.

¹⁰ FN. (2023). *Bærekraftig utvikling*.

¹¹ Forsvarssjefens fagmilitære råd. (2023). *Trygghet i usikre tider*.



Figur 4.2 FNs bærekraftsmål.¹²

Økonomisk

Det økonomiske perspektivet tar for seg dannelse av økonomisk verdi gjennom bærekraftige forretningspraksiser. Dette baserer seg på å oppnå grønn vekst og å sikre menneskers behov innenfor naturens tåleevne.

Forsvarssjefens fagmilitære råd peker på sirkulær økonomi og gjenbruk av ressurser, hvor det må være bevissthet i forsvarssektoren om krav til bærekraft i forbindelse med anskaffelser, drift og avhending av EBA.¹³

For forvaltning og utvikling av EBA i forsvarssektoren innebærer dette at sektoren må innlemme bærekraftige prinsipper og beste praksis gjennom hele livssyklusen, fra planlegging og utvikling til drift, vedlikehold og utskifting. Sektoren må ha en målrettet og effektiv ressursbruk med søkelys på rett bruk av ressurser i EBA-ens livsløp, kontinuerlig forbedring og effektivisering, og å utnytte ny teknologi. Videre må det legges til rette for langsiktig planlegging gjennom strategier for den til enhver tid gjeldende eiendomsporteføljen, som tar hensyn til fremtidige endringer, miljøpåvirkninger og fremtidige behov.

Sosial

Det sosiale perspektivet handler om å sikre mennesker et inkluderende, rettferdig og anstendig liv. Menneskerettighetene utgjør et sett med grunnleggende rettigheter og friheter som et hvert individ har, og knyttes med det nært til sosial bærekraft.

Forsvarssjefens fagmilitære råd omtaler et inkluderende og mangfoldig forsvar som tilrettelegger for en trygg arbeidshverdag, og ivaretar sine ansatte på en trygg og god måte.¹⁴

¹² FN. (2023). *FNs bærekraftsmål*.

¹³ Forsvarssjefens fagmilitære råd. (2023). *Trygghet i usikre tider*.

¹⁴ Forsvarssjefens fagmilitære råd. (2023). *Trygghet i usikre tider*.

For forvaltning og utvikling av EBA vil det si å legge til rette for at en annen innsatsfaktor, *personell*, fungerer som forutsatt i fred, krise og krig. Dette betyr at sektoren må ha funksjonell EBA som møter brukerens og sluttbrukerens behov. Eksempler er soldatens primære behov som mat og vann, tilgang til grunnleggende helsetjenester, muligheter til å skaffe seg kunnskaper og utvikle ferdigheter. Et annet sentralt behov er et trygt og egnet sted å bo som gir beskyttelse mot vær, fare og andre trusler. Videre innebærer sosialt bærekraftig EBA-forvaltning at sektoren ved anskaffelse, drift og vedlikehold av EBA skal motarbeide sosial dumping og andre kritikkverdige forhold hos eksterne leverandører.

Miljømessig

Det miljømessige perspektivet referer til bevaring, beskyttelse og bærekraftig forvaltning av miljøet og naturressursene. Dette innebærer å beskytte mot klimakrise som følge av om menneskeskapte klimagassutslipp, og tap av verdens naturmangfold.

Forsvarssjefens fagmilitære råd sier at Forsvaret må være forberedt på strengere miljøkrav, deriblant krav til Forsvarets eget klimaavtrykk i anskaffelser og drift.¹⁵ Det offentlige er en stor innkjøper av varer og tjenester, og regjeringen skjerper nå miljøkravene i offentlige anskaffelser. Fra og med 1.januar 2024 skal klima- og miljøhensyn som hovedregel vektet med minimum tretti prosent i offentlige anskaffelser.¹⁶

Forsvarssektorens klima- og miljøstrategi er laget for å møte kravet om utslippsreduksjon og miljøvern samt handlingsplan for klima og miljø for perioden 2023 – 2030.¹⁷

Strategiens innsatsområder er:

- Redusere energiforbruket og direkte klimagassutslipp
- Mindre støy, spor og forurensning
- Beskytte naturmangfold og kulturminner
- Sirkulærøkonomi og bærekraftige anskaffelser
- Endret klima betyr endret virksomhet

Bygge- og eiendomssektoren har små egne direkte utslipp mens den reelle påvirkning klimaendringene gjennom indirekte utslipp er betydelig. I følge Grønn byggallianse er 40 prosent av de totale klimagassutslippene globalt relatert til bygg og eiendom.¹⁸ Tilsvarende er det i forsvarssektoren små direkte utslipp og høyere indirekte utslipp knyttet til fremskaffelse og drift av EBA.¹⁹ Ved fremskaffelse av EBA fremstår gjenbruk av eksisterende EBA og bærekraftig materialbruk som kjente grep i bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen for sirkulærøkonomi og bærekraftige anskaffelser. Implementering av grønne byggestandarder og sertifiseringer som setter strenge krav til energieffektivitet, materialbruk og miljøpåvirkning et annet. Å gjennomføre livssyklusanalyser for byggeprosjekter gjør det mulig å vurdere den totale miljøpåvirkningen inkludert produksjon, bygging, drift og avhending. Å ivareta det miljømessige perspektivet i drift handler gjerne om tiltak som å ta i bruk energieffektiviserende teknologier og designsystemer, vannbesparende tiltak, avfallhåndtering med mer. Når det gjelder naturmangfold og kulturminner er dette ett av oppdragene til Forsvarsbygg i dag. Samtidig er det komplementære spesialistmiljøer innen kulturhistoriske eiendommer i statlig sivil

¹⁵ Forsvarssjefens fagmilitære råd. (2023). *Trygghet i usikre tider*.

¹⁶ Regjeringen. (2023). *Nå skal klima og miljø vektet minst 30% i offentlige anskaffelser*.

¹⁷ Forsvaret. (2023). *Forsvarssektorens klima- og miljøstrategi*.

¹⁸ Grønn byggallianse. (2023). *Klimakurs for bygg og eiendom*.

¹⁹ I 2022 ble det beregnet et utslipp av 257 084 tonn CO₂-ekvivalenter (scope 1 og 2), og 1 279 607 tonn CO₂-ekvivalenter, når øvrige indirekte utslipp (scope 3) er inkludert. Utslipp i scope 1 og 2 utgjør i 2022 en økning på 1,8 prosent sammenlignet med 2021. Kirkhorn, S., Lausund, K., Karsrud, T. & Prydz, P. (2023). *Forsvarssektorens miljø og klimaregnskap for 2022*. FFI.rapport 23/01120.

sektor som vil kunne ivareta kulturhistorisk verdi uavhengig av sektortilhørighet slik at forsvarssektoren vil kunne konsentreres om EBA til militær verdi.

Forsvarssjefens fagmilitære råd beskriver et fjerde perspektiv på bærekraft som er «fred og sikkerhet».²⁰ Dette behandles i neste delkapittel om konfliktspekter.

4.2 Konfliktspekter

Forsvarssektorens overordnede samfunns mål gjør at konfliktspektret er definerende og dimensjonerende for sektorens behov og virksomhet.

Konfliktspektret omtales som fred, krise og krig, men disse utgjør ikke tre distinkte faser. De kan derimot være overlappende, med glidende overganger og tilhørende usikkerhet. Som et eksempel kan man se for seg et scenario hvor deler av landet opplever krigslignende tilstander, mens andre deler er lavt på konfliktspektret.

Fred

Fred kan defineres som fravær av krig eller konflikt. Utviklingen peker i retning av tydeligere forsvarsinnsats også i fredstid, samtidig som totalforsvaret også forventes brukt og øvet mer.²¹ Operative oppdrag i fredstid forventes også å øke i omfang.

Krav til forsvarssektoren i fredstid er i hovedsak knyttet til bærekraftsperspektivet som beskrevet i forrige delkapittel. EBA som understøtter rollen som styrkeprodusent og styrkesjef er det primære behovet, samtidig som rollene kan tillegges forskjellig vekt avhengig av situasjon. I fred kan i gitte tilfeller, som Forsvarssjefen fagmilitære råd har anbefalt, behovet for beredskapsklare formålsbygg og infrastruktur prioriteres etter andre EBA-kategorier.²² Eksempelvis personellrelatert EBA og skyte- og øvingsfelt som er tettere knyttet til styrkeproduksjon.

Forebyggende sikkerhet er av avgjørende betydning i fredstid, mens den relative viktighet kan reduseres med økende konfliktnivå. Forebyggende sikkerhet er omhandlet som eget delkapittel under.

Forsvarssektorens behov og krav knyttet til EBA i fredstid kan oppsummeres som:

- Bærekraftig EBA i utvidet forstand
- Styrkeproduksjon, utdanning, utvikling og sekundære oppgaver
- Beredskapsklare formålsbygg og infrastruktur (EBA)
- Forebyggende sikkerhet

Krise

En krise kan defineres av at normale rutiner og ressurser ikke er tilstrekkelig for å håndtere oppgavene man står ovenfor. Forsvarssektoren er statens fremste virkemiddel for å håndtere sikkerhetspolitiske kriser, men sektoren har også en rolle i andre kriser, selv om disse ikke skal være dimensjonerende for Forsvarets innretning. Typiske eksempler på dette kan være innenfor samfunnssikkerhet, hvor etatene i forsvarssektoren kan bidra med ressurser og kompetanse for å støtte øvrige aktører i krisehåndteringen.

²⁰ Forsvarssjefens fagmilitære råd. (2023). *Trygghet i usikre tider*.

²¹ NOU. (2023). *NOU 2023:14 Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*.

²² Forsvarssjefens fagmilitære råd. (2023). *Trygghet i usikre tider*.

Enhver krise vil være forskjellig, herunder også behovet for, og krav til EBA understøttelse. Fleksibilitet, og tilpasningsevne i både prosess og produkt vil således kunne bidra vesentlig til den overordnede måloppnåelsen.

I en krisesituasjon vil tilgjengelige ressurser være under press og situasjonen kan være preget av stor grad av usikkerhet. Evne og vilje til å iverksette nødvendige tiltak for å bevare handlefrihet og utnytte klartiden slik at virksomheten blir klar, er da avgjørende. En forutsetning for dette er at det eksisterer planverk, og at planverket øves eller på andre måter verifiseres og utvikles.

Forsvarssektorens behov og krav til EBA i en krisesituasjon er primært beskyttelse og tilpasningsdyktighet. Tilpasningsdyktighet er definert som fleksibilitet, generalitet og elastisitet. Fleksibilitet og generalitet handler om byggets evne til å møte vekslende krav gjennom å endre eller uten å endre egenskaper. Elastisitet er evnene til å utvide eller redusere arealer innenfor en gitt geometri, for forsvarssektoren i en krisesituasjon er behovet særlig knyttet til skalering eller utvidelse av arealene. Fra et bærekraftperspektiv vil evne til å redusere areal være sentralt så snart situasjonen normaliseres.

Alliert mottak vil ytterligere stille krav til skalerbarhet, enten gjennom etablering og bruk av midlertidig EBA, eller bruk av sivile aktører gjennom innkjøp eller leie.

Videre vil behovet for beskyttelse kunne bli mer relevant, etter hvert som situasjonen utvikler seg. Styrkebeskyttelse skal bidra til å redusere sårbarhet i den hensikt å opprettholde handlefrihet og operativ effektivitet. Forebyggende sikkerhetsarbeid kan være en del av dette i fredstid. For EBA i krise og krig kan passive tiltak som kamouflasje, spredning, villedning og befestningsarbeider være de mest relevante. Evnen til styrkebeskyttelse må være tilstrekkelig til at det er mulig å iverksette operativt planverk for å gå fra beredskapsklar til klar.

Forsvarssektoren skal i hovedsak ikke dimensjoneres for å løse oppgaver i andre sektorer. Samtidig vil den økte ressursbruken i forsvarssektoren gå på bekostning av andre prioriteter i samfunnet. Det vil derfor være hensiktsmessig om resten samfunnet opplever å få bi-effekter av investeringene i Forsvaret. Dette kan oppnås gjennom støtte til det sivile samfunn i kriser, men også økt grad av delte fasiliteter, sambruk og gjenbruk.

Forsvarssektorens behov og krav knyttet til EBA i krise kan oppsummeres som:

- Tilpasningsdyktighet
- Styrkebeskyttelse
- Støtte til sivilt samfunn

Krig

Krig er veldefinert i internasjonal rett, og kjennetegnes normalt av en væpnet konflikt og ønsket om å påtvinge en annen part sin egen vilje. Forsvarets forskningsinstitutt har utviklet et sett med scenarioklasser for forsvarsplanlegging.²³ Av totalt ni scenarioklasser er det to som er dimensjonerende for EBA-behov i forsvarssektoren. De to er strategisk overfall og begrenset angrep, som kjennetegnes av graden av militær innsats som middel. Metoden en motstander vil benytte inkluderer militær kontroll på del av Norge, angrep på sivile mål, nektelse av norske/allierte operasjoner og offensive cyber operasjoner.

²³ Johansen, I. (2022). *Scenarioklasser for forsvarsplanlegging – revisjon av FFIs scenariogrunnlag*. FFI-rapport 21/01788.

I en krigssituasjon vil behovet endre seg vesentlig og krav fra lavere nivå vil til en viss grad ikke være gjeldende. Eksempelvis vil behov og krav knyttet til helse, miljø og sikkerhet, bærekraft, byråkrati og økonomi tillegges mindre vekt, til fordel andre behov og krav. De mest fremtredende vil kunne være overlevelse, motstandsevne, gjenoppbygning og responstid.

Generelt vil vesentlige deler av Forsvaret, og særlig landkapasitetene, være i felt i en krigssituasjon. Dette betyr imidlertid ikke at sektorens leirer vil stå ubenyttet. Tvert imot vil det være et stort behov for EBA i alle kategorier i en slik situasjon. Hovedfokus vil riktignok være på operativ infrastruktur, men samtidig vil det personellrelaterte EBA-behovet være stort med tanke på å ta imot forsterkninger, utdanning og opptrening av reservestyrker samt hvile og rekreasjon for styrker som roterer ut fra fronten. Dette taler for videre drift og vedlikehold av leirer, i tillegg til operativ infrastruktur, i en krigssituasjon.

Hjemmelsgrunnlag og mulighet til å benytte eller rekvirere sivil EBA og infrastruktur endres i det beredskapstiltak iverksettes som omtalt i områdegjennomgangens del 1. Dette bidrar til ytterligere økt kapasitet og skalerbarhet, men skaper et behov for å planlegge, trene og øve systemet slik at det effektivt kan anvendes i en krigssituasjon. Gjennom anvendelse av operativt planverk i fred og krise, samt støtte til det sivile samfunn, vil kvalitet på planer og utførelse utvikles og forbedres over tid.

Sentralt i en krigssituasjon er evnen til overlevelse og dette krever ytterligere tiltak for styrkebeskyttelse. Samtidig er fysisk ødeleggelse uunngåelig, noe som gjør motstandsevne, responstid og evne til gjenoppbygning av formåls-EBA avgjørende for å opprettholde stridsevne over tid. Således vil nærhet til operativ bruker og forståelse for funksjonell egnethet være et sentralt behov i et krigsperspektiv.

Forsvarets behov og krav til EBA i krigstid kan oppsummeres som:

- Planlegning, trening og øving
- Økt kapasitet og skalerbarhet
- Overlevelse
- Motstandsevne (resiliens)
- Gjenoppbygning
- Responstid

4.3 Sikkerhet

Sikkerhetsloven

Sikkerhetslovens definisjon av skjermingsverdige verdier er knyttet opp til nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale funksjoner. I virksomhetsikkerhetsforskriften (VSF) er skjermingsverdige verdier definert som «skjermingsverdig informasjon, skjermingsverdige informasjonssystemer, skjermingsverdig infrastruktur og skjermingsverdige objekter».²⁴ Informasjon er skjermingsverdig dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser at informasjonen blir kjent for uvedkommende, går tapt, blir endret eller blir utilgjengelig.²⁵ Objekter og infrastruktur er skjermingsverdige dersom det kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner om de får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse.²⁶ Forebyggende sikkerhetsarbeid har som hensikt å forebygge, avdekke og motvirke at forsvarssektorens verdier

²⁴ Virksomhetsikkerhetsforskriften. (2018, § 2 bokstav a). *Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet.*

²⁵ Sikkerhetsloven. (2018, § 5-1). *Lov om nasjonal sikkerhet.*

²⁶ Sikkerhetsloven. (2018, § 7-1). *Lov om nasjonal sikkerhet.*

utsettes for uønskede hendelser.²⁷ Krav innenfor forebyggende sikkerhet omfatter alle aktører og all EBA i sektoren.

Trusselen mot Forsvarets og forsvarssektorens verdier, inkludert EBA, er vedvarende og høy. Trusselaktørene kan være ute etter å innhente eller endre informasjon om, eller redusere og skade verdiene.²⁸ For å være i stand til å beskytte og sikre Forsvarets EBA og områder der Forsvarets aktivitet foregår på en forsvarlig måte, må det identifiseres hvilken betydning dette har for nasjonale sikkerhetsinteresser, grunnleggende nasjonale funksjoner og Forsvarets operative evne.²⁹ Denne verdivurderingen er en vesentlig del av grunnlaget for å gjennomføre risikovurderinger, og vil påvirke både investering, forvaltning og drift av EBA. Sikkerhetslovens krav er funksjonelle, noe som vil si at loven stiller krav til hva som skal oppnås, men ikke beskriver konkret hvordan det skal oppnås. Det kan derfor være utfordrende å vite hvordan loven skal forstås og etterleves i en praktisk eller operativ forvaltning av EBA. Forsvarssektoren må identifisere bygningsmasse som er nødvendig for å løse oppdrag, enten alene eller kombinert med andre verdier, for å løse Forsvarets oppdrag, i fred, krise og væpnet konflikt.

Når Forsvarssektoren skal etablere og forvalte EBA må sikkerhetslovens krav legges til grunn for å ivareta Forsvarets operative evne. Grunnleggende nasjonale funksjoner legges til grunn for å sikre Forsvarets evne til å utøve kommando og kontroll (GNF 3).³⁰ Manglende sikkerhetsstyring av objekt og infrastruktur som understøtter evne til innsats (GNF 2) kan hindre en effektiv og handlekraftig mobilisering dersom krig truer. Dette er grunnsikringstiltak som må være på plass i daglig drift, i fredstid, for å kunne fungere i alle faser av krisespennet.

Når Forsvarets objekter og infrastruktur er meget kritisk for den operative evnen, betyr det økte kostnader både i forbindelse med anskaffelse og forvaltning av EBA. Forsvaret må iverksette nødvendige sikkerhetstiltak for å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå. Tiltakene kan være både fysiske, elektroniske, menneskelige eller organisatoriske barrierer i den hensikt å kunne oppdage og varsle om uønskede aktiviteter og uønskede hendelser.³¹

Et forsvarlig sikkerhetsnivå er oppnådd når det kan dokumenteres at det er foretatt en konkret vurdering av risikoen, og at det er iverksatt nødvendige tiltak for å håndtere den. I vurderingen skal det legges vekt på om sikkerhetstiltakene er egnet til å avverge tap av funksjoner ved skadeverk på eller forsøk på å ødelegge objekter eller infrastruktur klassifisert MEGET KRITISK, begrense tap av funksjoner ved skadeverk på eller forsøk på å ødelegge objekter eller infrastruktur klassifisert KRITISK. I tillegg kunne begrense tap av vesentlige funksjoner ved skadeverk eller forsøk på å ødelegge objekter eller infrastruktur klassifisert VIKTIG.³²

Forsvarets verdier kan være både fysiske objekter og infrastruktur, men også operative aktiviteter er skjermingsverdig. Det må derfor stilles strengere krav til sektorens EBA i motsetning til tilsvarende investering i annen offentlig infrastruktur fordi kravet til beskyttelse ofte er strengere. Forsvarets verdier må beskyttes på en forsvarlig måte, og det betyr at det må legges til rette for at skjermingsverdig informasjon, objekter og infrastruktur blir beskyttet på en enhetlig og hensiktsmessig

²⁷ Definisjon av uønskede hendelser etter Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. (2020, Pkt. 1.1). *Veileder for virksomhetens håndtering av uønskede hendelser*.

²⁸ Politiets Sikkerhetstjeneste. (2023). *Nasjonal trusselvurdering 2023*.; Etterretningstjenesten. (2023). *Fokus 2023*.; Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. (2023). *Risiko 2023*.

²⁹ Forsvarsdepartementet. (2023, Pkt. 1.3.1). *Kampkraft og bærekraft: Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020*.

³⁰ Grunnleggende nasjonale funksjoner definert etter Sikkerhetsloven. (2018, § 1-5 Pkt. 2). *Lov om nasjonal sikkerhet*.

³¹ Sikkerhetsloven. (2018, § 7-3). *Lov om nasjonal sikkerhet*.

³² Virksomhetsikkerhetsforskriften. (2018, § 58). *Forskrift om virksomhetens arbeid med forebyggende sikkerhet*.

måte, slik at hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser, grunnleggende nasjonale funksjoner og Forsvarets operative evne er ivaretatt.

Skjermingsverdige objekter og infrastruktur

Forsvarssektoren råder over skjermingsverdige objekter og skjermingsverdig infrastruktur, og må vurdere hvilke skadefølger det kan få for grunnleggende nasjonale funksjoner om objektet eller infrastrukturen får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse. All EBA i Forsvarssektoren kan potensielt være både skjermingsverdige objekter og skjermingsverdig infrastruktur, og vil derfor påvirke forvaltningen av EBA i betydelig grad. På bakgrunn av skadevurderingen skal Forsvarsdepartementet utpeke skjermingsverdige objekter og skjermingsverdig infrastruktur, og klassifisere dem etter følgende beskyttelsesgrader jamfør sikkerhetsloven §7-2:³³

- MEGET KRITISK dersom det kan få helt avgjørende skadefølger
- KRITISK dersom det kan få alvorlige skadefølger
- VIKTIG dersom det kan få skadefølger.

På tilsvarende måte må all EBA vurderes, normalt i forbindelse med investering og på bakgrunn av en skadevurdering. VSF §57 fastsetter kriterier som skal vurderes spesielt når skadevurdering gjennomføres:

- Hvilke skadefølger det kan få for grunnleggende nasjonale verdier dersom objekt eller infrastruktur faller bort eller reduseres (helt eller delvis bortfall).
- Hvor lenge kan funksjonaliteten være satt ut av drift før det får betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.
- I hvilken grad funksjonaliteten til EBA som vurderes kan gjenopprettes eller erstattes.
- I hvilken grad en rettsstridig overtakelse kan påvirke befolkningens grunnleggende sikkerhet.³⁴

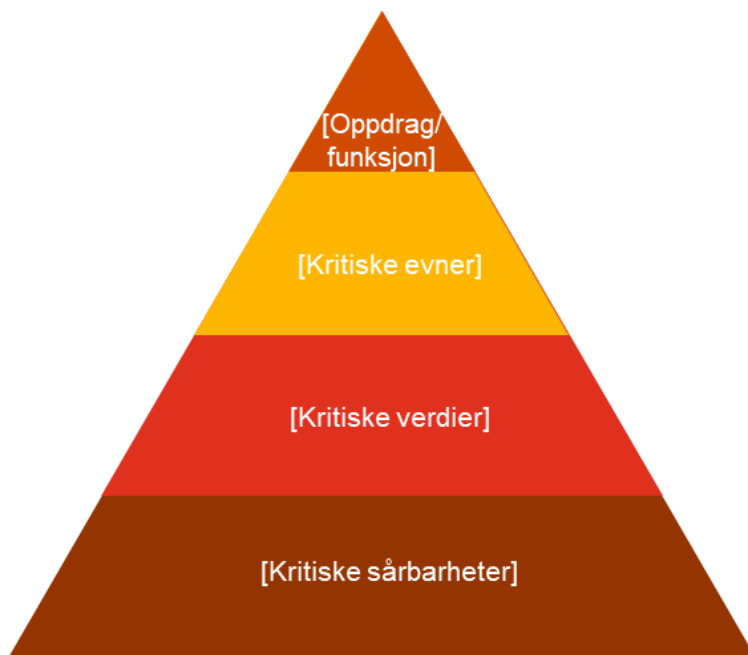
En skadevurdering skal vurdere om konsekvensen ved bortfall av funksjon vil påvirke grunnleggende nasjonale funksjoner. I tillegg vil vurderingskriteriene over være med på å bestemme klassifiseringen og hvilket beskyttelsesbehov infrastrukturen har behov for.

Vi kan vurdere skadepotensial ved å se EBA i sammenheng med i hvilken grad det påvirker Forsvarets evne til å løse et oppdrag eller funksjon.

³³ Sikkerhetsloven. (2018, § 7-2). *Lov om nasjonal sikkerhet.*

³⁴ Virksomhetsikkerhetsforskriften. (2018, § 57). *Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet.*

Vi kan vurdere i hvilken grad bygningsmassen er kritisk for Forsvarets evne til å løse et oppdrag eller funksjon.



Figur 4.3 sammenheng mellom sårbarhet, verdier, evner og funksjon

Videre kan bortfall av ulike evner gjøre at Forsvaret ikke lenger får løst oppdraget eller funksjonen.

5. Målbilde for områdegjennomgangen

Som det fremkommer i de to foregående kapitlene har forsvarssektoren både behov knyttet til fremtidig EBA-modell, og ytre rammebetingelser som begrenser eller stiller krav til hvorledes EBA-oppgaver skal utføres. Summen av disse er til dels overlappende, motstridende og gjenstand for løpende avveininger. Disse behovene og rammebetingelse legger dermed også grunnleggende føringer for det overordnede strategiske rammeverket som introduseres over de neste kapitlene.

Balanse mellom faktorene og forståelse av hvilke faktorer som skal vektlegges i hvilken kontekst, er sentralt for å lykkes med å nå samfunnsmålene i sektoren. Denne forståelsen må være delt mellom aktørene og de må ha felles forståelse av hvilke mål, midler og metoder som er til rådighet for å løse oppgavene.

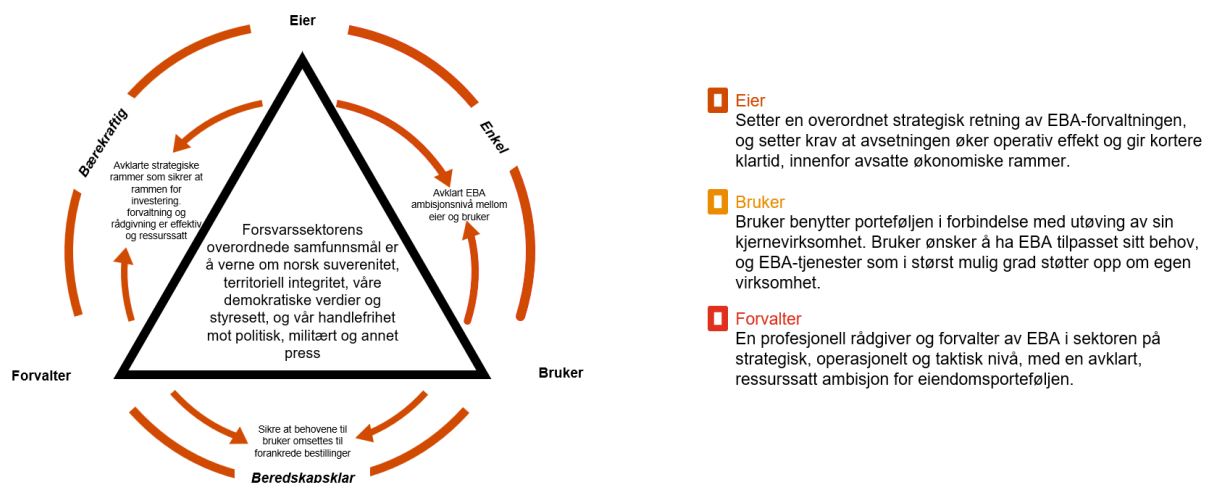
Dette kapitlet etablerer overordnede effektmål og krav til en fremtidig løsning. Alternativene som skal utvikles i områdegjennomgangens del 3 vil evalueres med utgangspunkt i disse.

5.1 Kjernen i det strategiske rammeverket

Kjernen i en god strategi kjennetegnes ved tre sentrale elementer redefinert for områdegjennomgangen.³⁵ En god strategi:

- 1) stiller en logisk konsistent diagnose av de utfordringene som sektoren står ovenfor
- 2) definerer et overordnet strategisk rammeverk for EBA-modellen som reduserer usikkerhet og gir tydelig retning
- 3) beskriver et sett sammenkoblede tiltak som trekker EBA i ønsket retning

Kjernen i dette strategiske rammeverket for fremtidig EBA-modell er aktørene og relasjonen mellom disse. Rammeverket er visualisert i Figur 5.1.



Figur 5.1 Kjernen i det strategiske rammeverket er aktørene eier, forvalter og bruker.

Rammeverket søker å forenkle virkeligheten til slik at det er mulig å identifisere og vurdere egnetheten til fremtidig modeller. Et sentralt element i eiendomsforvaltningen er samhandlingen

³⁵ Rumelt, R. P. (2012). *Good strategy/bad strategy: The difference and why it matters.*

mellom eier, bruker og forvalter som krever avklarte rammer, ambisjonsnivå og oppdragsforståelse mellom hverandre.

Rolleforståelsen er også sentral i vår modell. **Eier** skal sette en overordnet strategisk retning av EBA-forvaltningen, og sette krav om at avsetningen øker operativ effekt og gir kortere klartid, innenfor avsatte økonomiske rammer. **Bruker** benytter porteføljen i forbindelse med utøving av sin kjernevirksomhet. Bruker ønsker å ha EBA tilpasset sitt behov, og EBA-tjenester som i størst mulig grad støtter opp om egen virksomhet. **Forvalter** skal være en profesjonell rådgiver og forvalter av EBA i sektoren på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå, *med en avklart, ressursatt ambisjon for eiendomsporteføljen.*

Ny modell må sikre avklarte strategiske rammer for investering, forvaltning og rådgivning mellom eier og forvalter, slik at forvalter kan løse sitt samfunnsoppdrag helhetlig og langsiktig.

Det er behov for et avklart ambisjonsnivå mellom brukere (etatene) og eier. Dette sikrer at etatene i forsvarssektoren forstår de rammebetingelsene som ligger til EBA i dag.

Modellen retter et særlig fokus på forvalter som må ha avklarte rammer for investering, forvaltning og rådgivning, og de nødvendige ressursene til å kunne gjennomføre ønskede strategiske ambisjoner for sektoren over tid.

Forsvaret av Norge bygger på tre pilarer: den nasjonale forsvarsevnen, bilateralt samarbeid med allierte og kollektivt forsvar i NATO. Samfunnets motstandskraft ligger til grunn og organiseres gjennom totalforsvaret. Aktørene som i dag fyller roller i EBA-forvaltningen vil dermed (fortsette med å) forvalte både bilaterale og multilaterale relasjoner. Det strategiske rammeverket skiller således ikke på om bruker er Forsvaret, en annen aktør i sektoren, en bilateral partner eller NATO.

Forsvarsdepartementet representerer eiersiden, selv om midlene eller utløsende behov kommer fra partner eller NATO. Forvalter vil tilsvarende kunne rådgi og forvalte eiendom på vegne av andre brukere og behovstillere.

5.2 Målbilde og effektmål

Et viktig ledd i operasjonaliseringen av det strategiske rammeverket er gjort gjennom tre effektmål som har som mål å:

1. sette en overordnet retning for områdegjennomgangens modellvalg
2. skille konseptuelt ulike alternativer fra hverandre

Utformingen av det overordnede målbildet er bygget rundt forsvarssektorens samfunns mål som er styrende for hele sektoren. Dette er viktig for fremtidige EBA-modeller, da EBA er en viktig faktor i å bygge og bevare Forsvarets kapabiliteter i fred, krise og krig.

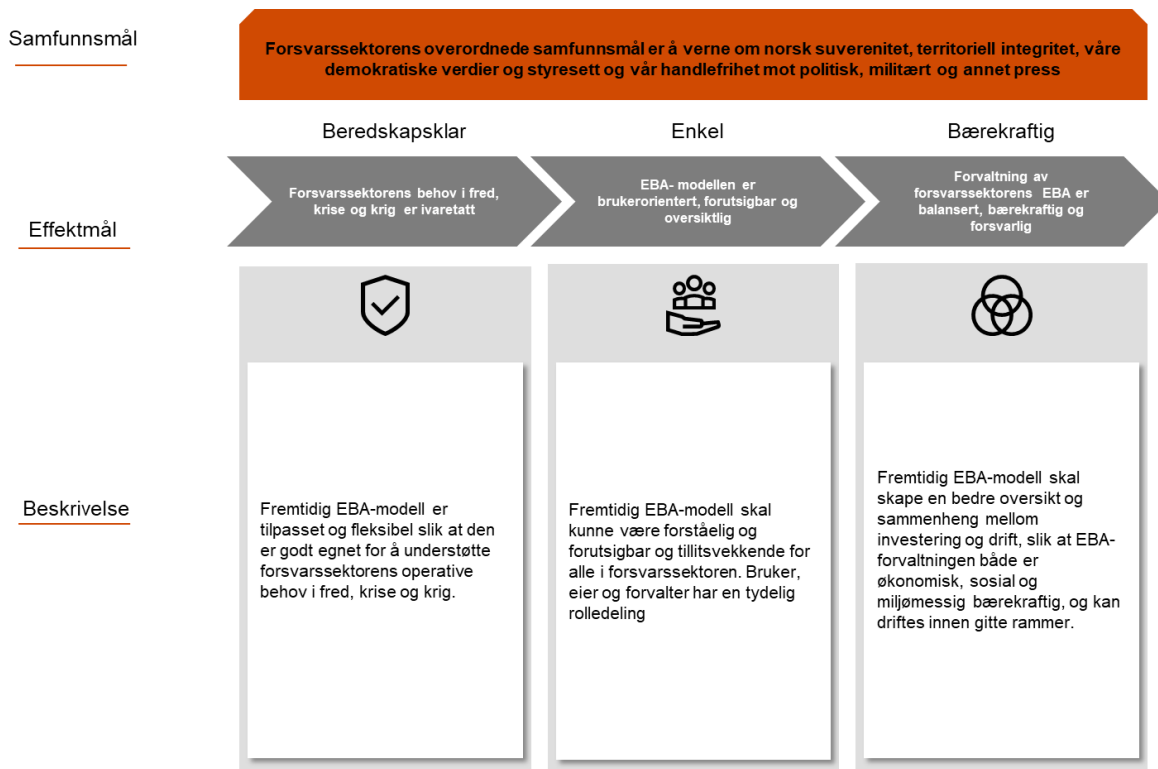
Effektmålene er ikke en ønskeliste for alle endringen som en ønsker å oppnå i sektoren. Effektmålene skal være realistiske og tydelig avstemt med det behovet som ny EBA-modell søker å fylle. Effektmålene skal også bidra til at man trekker mot en felles overordnet målsetting, som understøtter forsvarssektorens samfunns mål.³⁶

Gjennom intervjuer og arbeidsmøter med interessenter er det foreslått en rekke formuleringer for hva som skal utgjøre målbildet for ny strategi for EBA-forvaltning. Av de aspektene som ble vektlagt tyngst var helhetlig forvaltning og prioritering av forsvarsbudsjettet, riktig balansering av innsatsfaktorene

³⁶ Rumelt, R. P. (2012). *Good strategy/bad strategy: The difference and why it matters.*

(personell, materiell, IKT og EBA), operativ infrastruktur og beredskapsklar EBA, synliggjøring av kostnader knyttet til EBA inkludert kostnadsdekkende finansiering, og bærekraftig, forsvarlig og langsiktig forvaltning av sektorens eiendommer. I tillegg ble det blant annet trukket frem mål om å synliggjøre en tydelig fordeling av roller, ansvar og myndighet, forenklet forvaltningsmodell med forankring i en realistisk utredet langtidsplan, og arealeffektivisering. Innspillene har blitt sett i sammenheng med definerte behov og rammebetingelser supplert med dokumentasjon innhentet gjennom dokumentstudier og intervjuer, samt helhetlige forvaltnings- og eiendomsfaglige vurderinger.³⁷

På bakgrunn av dette er det utarbeidet et anbefalt målbilde som vist i Figur 5.2.



Figur 5.2 Målbildet for ny EBA-modell

Det anbefalte målbildet tar helt overordnet utgangspunkt i samfunnsmålet for forsvarssektoren, som er å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, våre demokratiske verdier og styresett, og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press.³⁸

Effektmål 1: Beredskapsklar

EBA er først og fremst en innsatsfaktor som på lik linje med personell, materiell og IKT har som hensikt å bidra til å oppfylle sektorens samfunnsmål. Fremtidig EBA-forvaltning har dermed som hovedoppgave å understøtte forsvarssektorens militære kapabiliteter og er gjeldende både i fredstid, krise og krig.

En EBA-modell som bidrar til sektorens samfunnsmål krever infrastruktur og EBA som er beredskapsklar og som kan bli klar i løpet av klartid. Kjernen i dette effektmålet er etablering,

³⁷ En utfyllende liste over dokumenter i som inngår i dokumentstudien er vist i referanselisten.

³⁸ Forsvarsdepartementet. (2020, s. 4). *Instruks for Forsvaret*.

forvaltning og gjenoppretting av formålsbygg som er egnet for styrkesjef. Tilsvarende er det behov for EBA som understøtter styrkeproduksjon.

Modellen legger til grunn at vurderingene om operativ status må bygge på flere faktorer. For det første må de bygge på en helhetlig vurdering av kapabiliteter eller strukturelementer. Dermed kan ikke EBA i seg selv være beredskapsklar, uten at tilhørende strukturelement er tilsvarende beredskapsklart, og vice versa. Tilsvarende må definisjon av IOC- og FOC-status på nye kapabiliteter inkludere behov for EBA.³⁹ De operative kravene til kapabilitetene må derfor være entydig definert og danne grunnlag for rapportering av operativ status. Dette må da også inkludere eventuelle krav til EBA og infrastruktur.

I tillegg til det ovennevnte, må det også eksistere et helhetlig planverk for bevegelse fra beredskapsklar til klar. Dette må være koordinert med de kapabiliteter eller strukturelementer de skal understøtte, og på tvers av de øvrige innsatsfaktorene personell, materiell og IKT. Tilsvarende må alle anskaffelser, inkludert de som er politisk besluttet, hensynta alle de fire innsatsfaktorene EBA, personell, materiell, IKT, fra tidlig fase av. Dette krever involvering av brukere og eiendomsforvaltning underveis i prosjektfasene.

Effektmål 2: Enkel

EBA-forvaltning i forsvarssektoren har en iboende kompleksitet på grunn av et stort spenn av omfang, behov, aktører, og funksjoner som skal utfylles og koordineres i ulike situasjonsfaser. En viss grad av fragmentert EBA-forvaltning i forsvarssektoren er i praksis uunngåelig. Stor grad av departementalisering over tid innebærer at det er økt risiko for sviktende integrasjon mellom de ulike enhetene. Desto viktigere er det dermed å veie opp for implikasjonene en kompleks organisert sektor medfører.⁴⁰ Der det innad i en enhet er viktig å bygge en felles kultur for å øke effektivitet, skaper dette samtidig en potensiell risiko for at enkelte faktorer ved forvaltningen faller utenfor enhetens organisatoriske oppfatning.⁴¹ Med andre ord stiller det krav til EBA-modellen om at den må legge til rette for at aktørene skal kunne operasjonalisere den i tråd med modellens hensikt.

Effektmålet *enkel* sikter ikke på at selve EBA-forvaltningen skal være enkel, men at ny EBA-modell må være forståelig og anvendelig for aktørene i sektoren, med en tydelig deling av roller, ansvar og myndighet. Modellen skal være forutsigbar og øke tilliten mellom samtlige aktører i forsvarssektoren. Transparens i modellen og dens anvendelse vil være en sentral bidragsyter til forsterket tillit mellom aktørene. Rollefordelingen mellom bruker, forvalter og eier skal være tydelig. En enkel EBA-modell bidrar til å skape enhetlig forståelse og tilstrekkelig likhet mellom aktørene, som igjen sørger for at rollefordelingen blir tydeligere, både innad hos bruker, forvalter og eier, men også aktørene seg imellom. En EBA-modell som er enkel å forstå vil skape legitimitet for bruker.

I den videre operasjonaliseringen av modellen vil det måtte etableres nye KPIer. Disse må brytes ned i et målhierarki som er tilstrekkelig enkelt og gjennomskiktig, samtidig som det samlet bidrar til et helhetsperspektiv og reduserer sannsynligheten for at aktørene optimaliserer eller tilpasser egne beslutninger for enkeltparametre. Vesentlig i dette vil være å belyse både effektivitet – gjør vi ting riktig, men også effisiens – gjør vi de riktige tingene.

Gjennom å forenkle modellen så langt det er mulig, vil sannsynligheten for vellykket anvendelse øke, ved at aktørene får muligheten til å modnes sammen med modellen. En smidig tilnærming til videre

³⁹ Initial Operating Capability (IOC) og Full Operating Capability (FOC) er tilstander i kapabilitetsutvikling, henholdsvis den minste anvendbare evnen som kan deployeres og kapabilitetens fulle planlagte evne.

⁴⁰ Snook, S. A. (2000, s. 143). *Friendly Fire*.

⁴¹ Weick, K. E. & Sutcliffe, K. M. (2015, s. 130-131). *Managing the Unexpected: Sustained Performance in a Complex World*.

utvikling av modellen og operasjonaliseringen av den, vil videre bidra til at risiko reduseres, beslutningsunderlaget for fremtidige endringer er datadrevet, og forventet resultat er målbart.

Effektmål 3: Bærekraftig

Effektmålet bærekraft er basert på tre perspektiver av bærekraftig EBA-forvaltning. Den skal være bærekraftig økonomisk, sosialt, og klima- og miljømessig.

Økonomisk bærekraftig EBA-forvaltning innebærer å forvalte EBA på en måte som oppfyller dagens behov uten å kompromittere evnen til å møte fremtidige behov. Bærekraft må vurderes i lys av tid, kostnad og ytelse.⁴² En økonomisk bærekraftig EBA-modell tar høyde for levetidsforlengelse av EBA og balanserer kostnadsbesparelser og økt langsiktig verdi.

En sosialt bærekraftig EBA-modell tar sikte på å skape og opprettholde positive sosiale effekter i forsvarssektoren, som vil bidra til å bygge opp under det overordnede samfunns målet. Dette innebærer blant annet hensyn til ansatte, nabolag, leietaker, og samfunnet som helhet. Trygge og sunne boforhold, og tilrettelegging for opprettholdelsen av et positivt bomiljø er viktig for å sikre god personellpolitikk og god ståtid blant forsvarsansatte.⁴³ Videre skal sosialt bærekraftig EBA-forvaltning innebære en utlei praksis som oppleves som rettferdig og imøtekommende, samt ivaretagelse av fysisk og mental helse blant leietaker og ansatte. Effektmålet skal også reflektere at forsvarssektoren er en stor innkjøper av tjenester og materiell med tilhørende ansvar for å motvirke sosial dumping og andre kritikkverdige forhold i bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen.

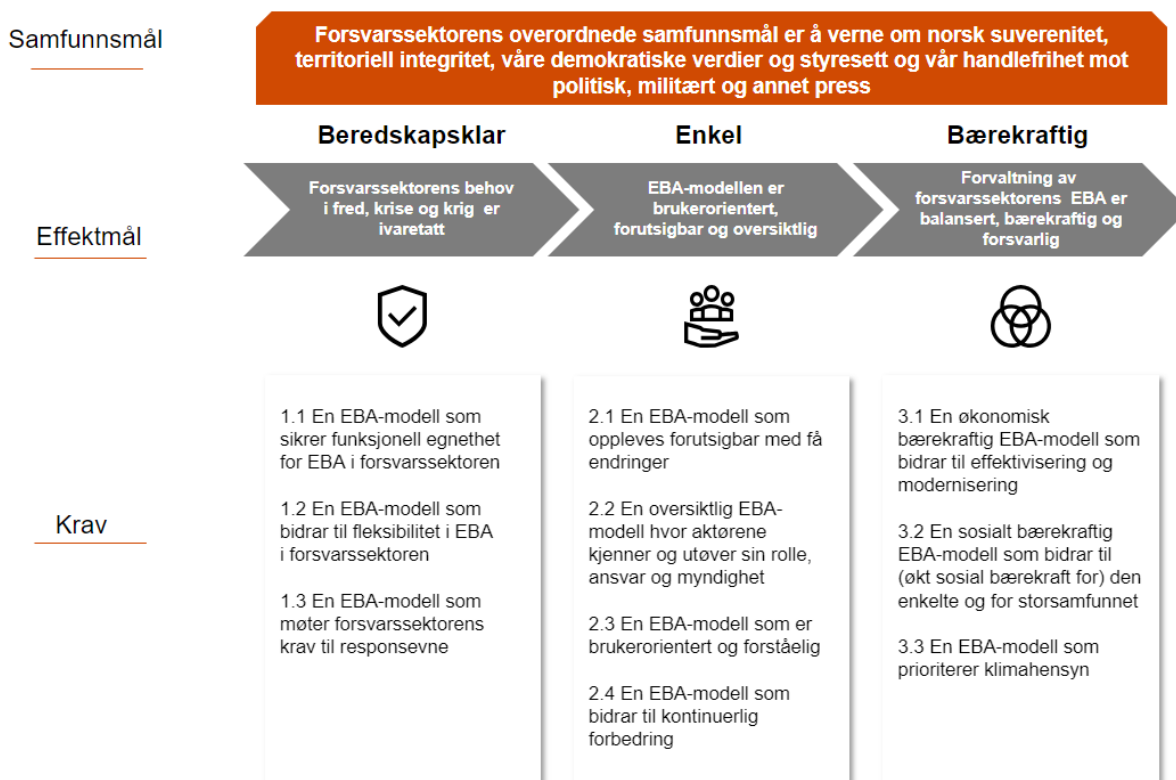
Klima- og miljømessig bærekraft innebærer at ny EBA-modell sikrer implementering av energieffektive teknologier og praksiser i bygninger og infrastruktur for å oppnå energioptimalisering. Videre bygges og vedlikeholdes EBA med fokus på bærekraftige byggematerialer og grønne byggepraksiser. I tillegg betyr en klima- og miljømessig bærekraftig EBA-modell å sikre naturlig ressursbevaring, arbeid for miljøsertifiseringer, tilrettelegging for klimatilpasning, samt opplæring og bevisstgjøring av personell om bærekraftsinitiativer.

5.3 Krav

Som et viktig ledd i operasjonaliseringen identifiserer områdegjennomgangen et sett med krav som skal bidra til å utdype effektmålene og hjelpe oss i å evaluere alternativene som skal utvikles i del 3 av denne områdegjennomgangen. Figur 5.3 sammenstiller kravene under hvert effektmål.

⁴² Forsvarssjefens fagmilitære råd. (2023). *Trygghet i usikre tider*.

⁴³ NOU. (2023, s. 60). *NOU 2023:14 Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*.



Figur 5.3 Målbilde - effektmål og krav.

Krav til effektmål 1: Forsvarssektorens behov i fred, krise og krig er ivaretatt

1.1 EBA-modell som sikrer funksjonell egnethet for EBA i forsvarssektoren

Eiendom, bygg og anlegg er virkemidler for at forsvarssektoren skal kunne nå målene sine. Bygninger med dårlig funksjonell egnethet for kjernevirksomheten medfører ineffektivitet direkte i form av negativt påvirket drift, eller indirekte ved for eksempel økt sykefravær. Med funksjonell egnethet menes i hvilken grad brukers ønskede tjenester som forlegning, administrasjon eller de militærtekniske installasjonene kan leveres i de eksisterende lokaler med tilstrekkelig kvalitet og på en ressurseffektiv måte, og med tilfredsstillende forhold for de som oppholder seg i lokalene.

1.2 En EBA-modell som bidrar til fleksibilitet i EBA i forsvarssektoren

I forbindelse med strategiske prioriteringer og utarbeidelse av langsiktige utviklingsplaner for EBA-modell, er det viktig å ta hensyn til i hvilken grad eksisterende og ny EBA har de nødvendige egenskaper som bidrar til eller begrenser mulighetene for tilpasninger. Med bygningsmessig tilpasningsdyktighet menes de muligheter bygningen har til å endre planløsning (fleksibilitet), endre bruk til annen funksjon (generalitet) eller mulighet til utvidelse (elastisitet). Behovet for tilpasningsdyktighet vil variere mellom ulike funksjonsområder og bygningstyper. Det vil si at «dynamiske» virksomheter med hyppige innslag av organisatorisk og/eller teknisk utvikling vil ha størst behov for tilpasningsdyktige bygninger. Tilpasningsdyktighet bidrar til at lokalene kan være funksjonelle, også over tid. De økonomiske konsekvensene av ikke-funksjonelle lokaler kan bli betydelige ved redusert produksjon, lav bygningsmessig levetid eller hyppige inngripende ombygginger.

1.3 En EBA-modell som sikrer at forsvarssektoren har den nødvendige skalerbarheten

Sentralt for forsvarssektoren er evnen til å kunne skalere fra en fredssituasjon til krise og krig. For en fremtidig EBA-modell betyr det å tillegge skalerbarhet og alternativ bruk stor vekt. Kriteriet legger til grunn viktigheten av at fremtidig EBA-modell har mulighet til å bevare eiendomsmasse som ikke i dag er nødvendig for å bevare forsvarssektorens kapasiteter, men som kan ha viktig strategisk verdi i fremtiden. Slike realopsjoner innebærer å legge til rette for økt fleksibilitet og valgfrihet slik at det kan gjøres endringer underveis i prosjektet. Ved å integrere slike opsjoner i alternativene gis det økte muligheter for å tilpasse beslutningene underveis dersom risikofaktorer slår inn.⁴⁴

1.4 En EBA-modell som møter Forsvarets krav til responsevne

Fremtidig EBA-modell må kunne understøtte forsvarssektorens evne til å respondere raskt med høy kvalitet. For valget av EBA-modell har dette betydning for hvor raskt modellen evner å respondere i krise og krigssituasjoner, og til hvilken kvalitet EBA-modellens aktører evner å løse oppdraget på. Et eksempel vil være hvordan en eventuell ny EBA-modell raskt kan inkorporeres inn i en krise-/krigsorganisasjon.

Krav til effektmål 2: EBA- modellen er brukerorientert, forutsigbar og oversiktlig

2.1 En EBA-modell som oppleves forutsigbar med få endringer

Dagens EBA-modell har vært gjenstand for en rekke revisjoner siden 2000-2001. Gjennom intervjuer, dokumentgjennomgang og workshoper er det identifisert usikkerhet ved modellen slik det er i dag. Nye EBA-modeller vil vurderes ut ifra om modellen vil være robust og tilpasningsdyktig nok til å kunne virke over tid uten at det kreves større endringer.

2.2 En oversiktlig EBA-modell hvor aktørene kjenner og utøver sin rolle, ansvar og myndighet

Nye EBA-modeller vil bli målt på hvor tydelige de ulike rollene i modellen er. Nye EBA-modeller vil måles etter hvor enkelt det er å kjenne egen rolle, ansvarsområdet og myndigheten til rollen, og om dette enkelt kan beskrives, formidles og forstås.

2.3 En EBA-modell som er brukerorientert og forståelig

Nye EBA-modeller vil bli målt på hvor forståelige de er. Nye EBA-modeller vil måles på hvor godt de lykkes i å ha en brukerorientert tilnærming, og hvor godt de dekker brukerens ønske om en modell som er forståelig for brukeren. Herunder tilgang til data og informasjon og mulighet for brukeren til å kontrollere data og informasjon om EBA og kostnader relatert til EBA.

2.4 En EBA-modell som bidrar til kontinuerlig forbedring

På overordnet nivå vil nye EBA-modeller vurderes på evne til å bidra til at sektoren når samfunnsmålene. En sentral måleparameter er modellens evne til å understøtte kontinuerlig forbedring, læring og transformasjon i kontekst av sektorens forvaltning av EBA. Gjennom en systematisk og målbar tilnærming øker sannsynligheten for vellykket adopsjon av EBA-modellen. Målingen bør innrettes slik at det bidrar til økt samhandling og kollektiv endring av praksis blant aktørene.

⁴⁴ DFØ. (2023). *Veileder i samfunnøkonomiske analyser*.

Krav til effektmål 3: Forvaltning av forsvarssektorens EBA er balansert bærekraftig, og forsvarlig

3.1 En økonomisk bærekraftig EBA-modell som bidrar til effektivisering og modernisering

Nye EBA-modeller må legge til rette for økonomisk bærekraftige løsninger, som både tar hensyn til intern ressurseffektivitet i forsvarssektoren, til hvordan dannelse av økonomisk verdi påvirker samfunnet som helhet, og som er balansert innenfor naturens tåleevne. Nye EBA-modeller vil måtte innrettes slik at de evner å balansere sirkulærøkonomiske prinsipper og gjenbruk av ressurser med ressurseffektivitet i sektoren.

3.2 En sosialt bærekraftig EBA-modell som bidrar til den enkelte og for storsamfunnet

Siden sosial bærekraft som kriterium henviser både til enkeltindividet og til storsamfunnet, vil en sosialt bærekraftig EBA-modell på individnivå treffe en annen innsatsfaktor, *personell*, hvor EBA må møte brukerens behov for å tilrettelegge for et inkluderende og mangfoldig forsvar som ivaretar sine ansatte. Dernest må nye EBA-modeller reflektere at forsvarssektoren er en stor innkjøper av tjenester og materiell med tilhørende ansvar for å motvirke sosial dumping og andre kritikkverdige forhold i bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen.

3.3 En EBA-modell som prioriterer klimahensyn

EBA i forsvarssektoren må forberedes for strengere miljøkrav, som klimafotavtrykk i fremskaffelse av EBA, og drift og anskaffelser. Miljø- og klimamessig bærekraft i fremskaffelse av EBA handler om i hvor stor grad nye EBA-modeller evner å legge til rette for gjenbruk av eksisterende EBA, bevaring og beskyttelse av naturmangfold og kulturminner, samt redusert forbruk av naturressurser.

6. Mulighetsrommet

6.1 Introduksjon til mulighetsdimensjoner

Utforskningen av mulighetsrommet for en ny fremtidig EBA-modell har fulgt en prosess som starter med å identifisere mulighetsdimensjoner i forvaltningen av EBA i forsvarssektoren.

I konteksten av strategisk planlegging og rammeverk, er mulighetsdimensjoner viktige aspekter eller faktorer som bør vurderes når man utvikler og vurderer ulike strategiske alternativer. Dimensjonene beskriver ytterpunktene og spekteret innenfor hvert strategiske alternativ man ser på, og danner utgangspunktet for å differensiere de alternative strategiske innretningene. Slik dimensjonene er fremstilt, er hensikten å illustrere en forenklet oversikt over ulike forhold som i seg selv kan være svært komplekse.

Ved å definere ulike dimensjoner åpner man opp for å utforske et bredt spekter av muligheter og alternativer. På denne måten bidrar mulighetsdimensjoner til en strukturert analyse av alternative strategiske veivalg, ved å hjelpe til med å systematisk vurdere ulike aspekter ved en dimensjon. Dette sikrer at relevante faktorer hensyntas. Analysen av dimensjoner bidrar derfor til å skape rom for sammenligning og vurdering av de ulike strategiske valgene og deres potensielle konsekvenser.

Summen av mulighetsdimensjoner utgjør det samlede mulighetsrommet for EBA-modeller i forsvarssektoren. Mulighetsrommet utforskes og avgrenses gjennom drøfting av mulighetsdimensjonene. Tilnærmingen danner grunnlaget for å etablere alternative konsepter for ny EBA-forvaltning i sektoren.

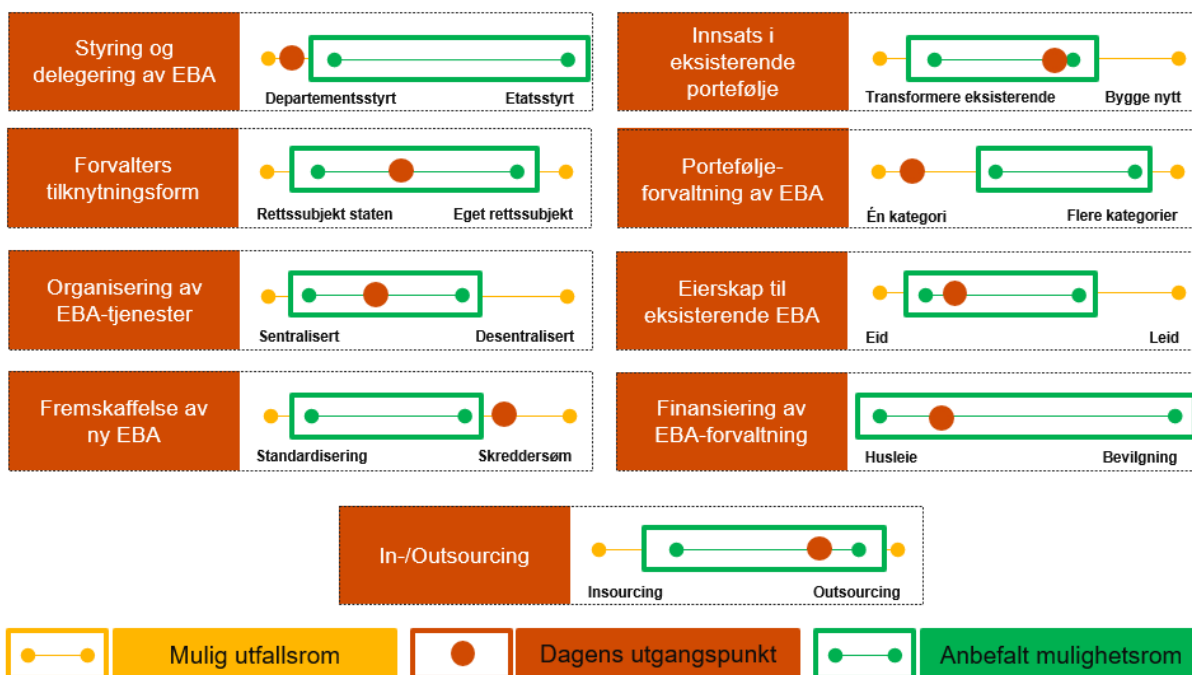
En viktig grunn til å bruke tid på å etablere de ulike mulighetsdimensjonene er å forsøke å spenne mulighetsrommet ut. Fra forskning er det kjent at valget om hvilke konsepter som er ønskelige ofte er gjort før analysen setter i gang. En sentral årsak til dette er stivhengighet og vanetenkning både internt i prosjektet og blant beslutningstagere.⁴⁵ En systematisk gjennomgang og kombinerings av de ulike mulighetsdimensjonene som er identifisert bidrar til å redusere risikoen for vanetenkning, som igjen gjør at man kan dra nytte av hele mulighetsrommet.⁴⁶

6.2 Identifiserte mulighetsdimensjoner og drøfting

Gjennom kartlegginger som er basert på dokumentstudier, tilgjengelig datamateriale, workshoper, intervjuer og arbeidsmøter identifiserer områdegjennomgangen ni ulike mulighetsdimensjoner som til sammen spenner ut mulighetsrommet for den fremtidige forvaltningen av EBA i forsvarssektoren. I teorien er alle valg langs de ulike mulighetsdimensjonene mulige valg. I lys av forsvarssektorens behov og særtrekk vil det imidlertid være noen valg og posisjoner som er mer eller mindre naturlige. I det påfølgende drøftes hver enkelt mulighetsdimensjon og viser mulig utfallsrom, samt det mulighetsrommet som vurderes som realistisk å kunne oppnå. Mulig utfallsrom beskriver de identifiserte ytterpunktene innenfor hver dimensjon. Anbefalt mulighetsrom er områdegjennomgangens vurdering av hvor de fremtidige strategiske alternativene for forvaltningen av EBA bør vurderes. De identifiserte mulighetsdimensjonene er vist Figur 6.1.

⁴⁵ Vambheim, N. V. (2017). *Mulighetsrommet: En studie om konseptutredninger og konseptvalg*.

⁴⁶ Hargadon, A. (2003). *How breakthroughs happen: The surprising truth about how companies innovate*.



Figur 6.1 Identifiserte mulighetsdimensjoner

Styring og delegering av EBA-ansvar

Dimensjonen vurderer hvem som bør være ansvarlig for implementering av forsvarssektorens EBA-strategi og være den som gir tydelige styringssignaler for sektorens samlede EBA-portefølje.

I det ene ytterpunktet har man Forsvarsdepartementet som ansvarlig for styringen av EBA-porteføljen i forsvarssektoren, slik situasjonen er i dag. I det andre ytterpunktet en helhetlig styring av porteføljen hos etatene.



Figur 6.2 Mulig utfallsrom for dimensjonen Styring og delegering av EBA.

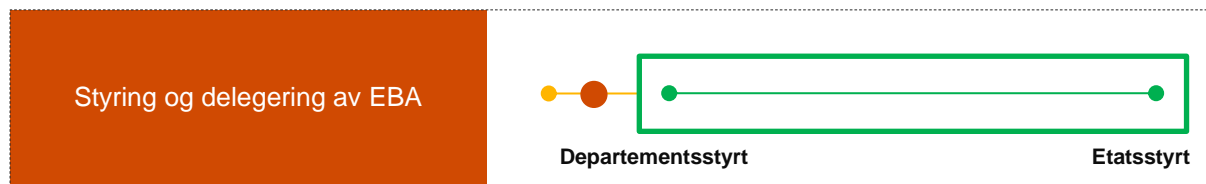
Bevegelse fra venstre til høyre langs aksene gir ulike alternative innretninger av hvem som er ansvarlige for styringen av EBA-porteføljen, som Forsvarssjefen, Forsvaret eller andre etater som Forsvarsbygg. Det finnes flere kombinasjoner og ulik ansvarsfordeling for deler av EBA-porteføljen innenfor denne dimensjonen. Uansett valg av plassering, må ansvaret for implementering av forsvarssektorens EBA-strategi ivaretas innenfor den gitte plassering.

Bevegelse fra venstre mot høyre kan gi større eierskap og påvirkning hos de ulike etatene i sektoren. Dette inkluderer blant annet et langt større og utvidet mandat til å drive porteføljestyring basert på overordnede behov og mål, med større frihet til å bidra til samfunnsoppdraget. Større frihet på etatsnivå kan blant annet gi økt evne til å prioritere mellom aktiviteter, som for eksempel investeringsprosjekter, og større mulighet til å samkjøre investeringer i EBA og materiell.

Avgrensninger

Forsvarssektoren bør utforske muligheten for å splitte ansvar og delegere mot høyre. Forsvarsdepartementet bør fortsatt eie strategien, men i mulighetsrommet bør en i større grad se på muligheten for å skille styring og strategi.

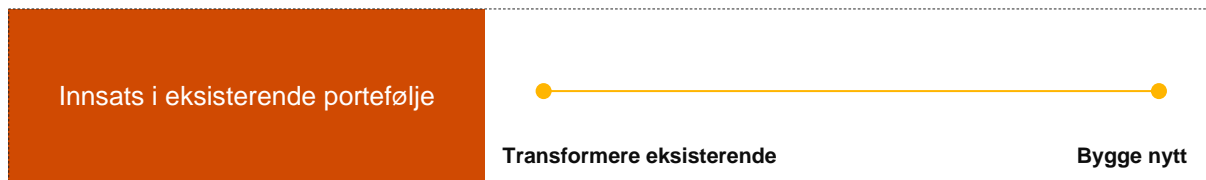
Et grep med å splitte ansvar mot høyre fordrer imidlertid tydelig koordinering mellom aktørene. Det krever også nødvendig kompetanse hos nøkkelpersonell innenfor de ulike ansvarsområdene. Endring av eierskap vil derfor også kunne kreve endringer i kompetansesammensetning hos de ulike etatene. Videre krever dette at en har nødvendig kompetanse hos nøkkelpersonell innenfor de ulike ansvarsområdene.



Figur 6.3 Anbefalt mulighetsrom for Styring og delegering av EBA. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

Innsats i eksisterende portefølje

Denne mulighetsdimensjonen beskriver hvor fokuset bør ligge på videreutvikling av EBA i forsvarssektoren. Det handler om hvorvidt nye/endrede behov skal møtes gjennom eksisterende EBA i forsvarssektoren, eller ved å bygge nytt. Transformasjon og gjenbruk/ombruk viser i bygg- og eiendomssektoren til å konvertere eksisterende eiendom, bygg og anlegg til nye formål eller gi dem nytt liv fremfor å sanere og utrangere.



Figur 6.4 Mulig utfallsrom for dimensjonen Innsats i eksisterende portefølje.

Avgrensning

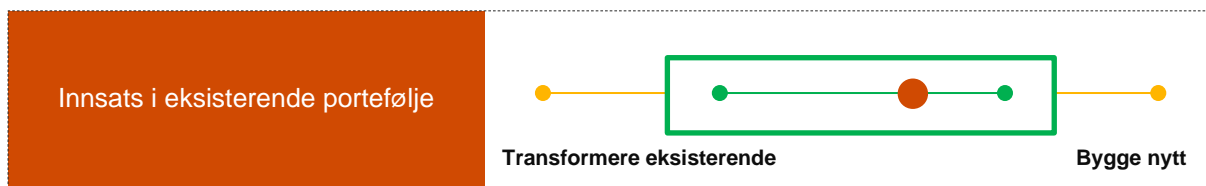
Forsvarssektoren bør i større grad utforske potensialet for transformasjon og gjenbruk/ombruk i eksisterende portefølje. I dette ligger det også et potensial for et større søkelys på bærekraftig klima og miljø. Økt gjenbruk/ombruk av eiendom, bygg, anlegg og materialer kan redusere utslippene av klimagasser som kommer fra produksjon og transport av nye byggematerialer. Økt gjenbruk/ombruk vil også redusere behovet for nye råmaterialer. En betydelig del av det man ser på som avfall i dag, kan gjenbrukes hvis det kartlegges, dokumenteres, og gjøres tilgjengelig for de som trenger det.

Gjenbruk/ombruk har flere fordeler og bidrar blant annet til å bevare kulturarv, identitet og den kulturhistoriske verdien som finnes i arkitektur, struktur og materialer. Ved å tilpasse historiske bygninger bevarer samfunnet også sin kulturarv og arkitektoniske arv. Videre kan gjenbruk/ombruk skape lokale arbeidsplasser ved å flytte verdiskaping og verdikjeden tilbake til lokalsamfunnet. For eksempel innenfor områder som renovering, oppussing og reparasjon, samt salg av gjenbruksvarer og gjenbruk/ombruk av materialer.

Transformasjon og gjenbruk/ombruk innebærer også utfordringer. For det første kan kostnadene ved rehabilitering overstige kostnader ved å bygge nytt, spesielt når omfattende oppgraderinger er nødvendige på EBA som er mindre fleksibel enn mer moderne EBA. Tidsforbruket er også en faktor fordi restaurering kan ta lengre tid enn å bygge nytt. Videre kan handlingsrommet for å modernisere begrenses av strukturelle egenskaper og bevaringshensyn. Dernest kan skjulte problemer komme for en dag og vise seg kostbare å reparere. Å etablere energieffektive løsninger og sikkerhetsfunksjoner kan begrenses av hensyn til bevaring. I tillegg kan reguleringsutfordringer knyttet til historiske og kulturelle vernekrav komplisere prosjekter.

Der nye behov og/eller endrede behov ikke kan møtes gjennom transformasjon av eksisterende EBA, og i de tilfeller hvor EBA skal balanseres med nye kapabiliteter, vil det å bygge nytt kunne møte behovet.

Fordeler og utfordringer ved transformasjon og gjenbruk/ombruk er forhold som mulighetsdimensjonen må hensynta hvis man ønsker å strekke mulighetsrommet. Aspektene som trekkes frem her viser at det er essensielt å vurdere og planlegge beslutninger om å transformere eksisterende eller bygge nytt. Dette krever en helhetlig tilnærming, som belyser mer enn direkte kostnader, og prioriterer EBA balansert med andre innsatsfaktorer over tid. Å utarbeide en systematisk plan for å velge løsninger er en mulig måte å gå frem på.⁴⁷ Både transformasjon og nybygg krever også ivaretagelse av oppdaterte sikkerhetskrav.



Figur 6.5 Anbefalt mulighetsrom for dimensjonen Innsats i eksisterende portefølje. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

Forvalters tilknytningsform

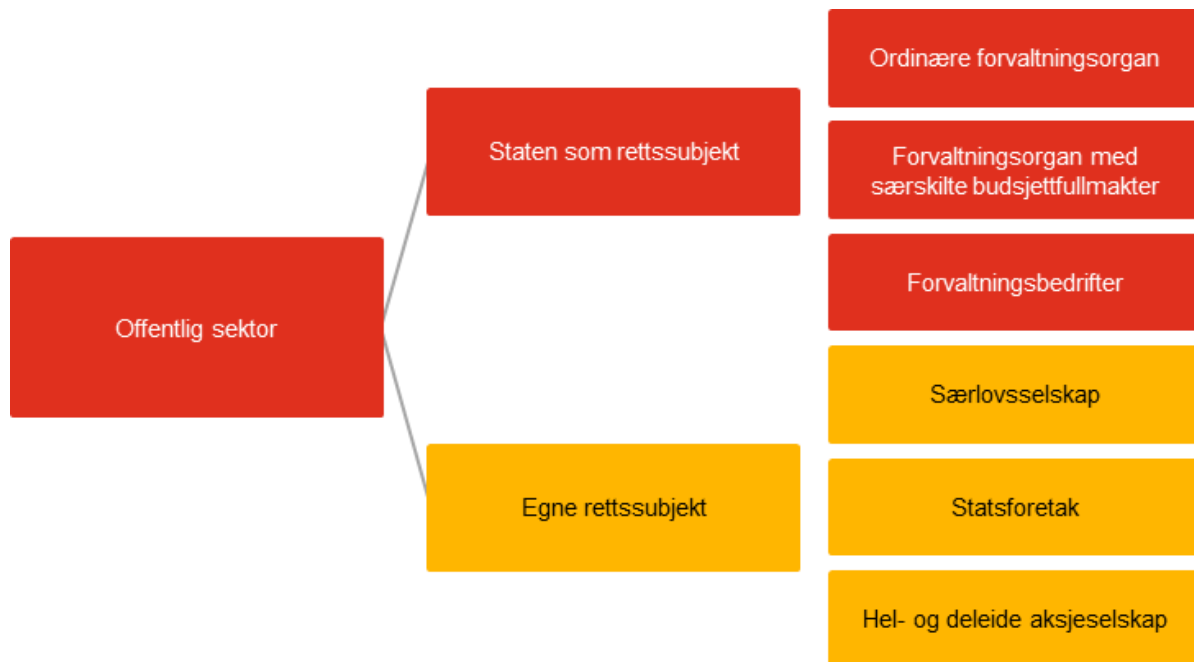
Dimensjonen forvalters tilknytningsform handler om hvilken forvaltningsmodell som skal ligge til grunn for forvaltningsansvaret for EBA i forsvarssektoren. Ansvar for forvaltningen av EBA kan i ytterste konsekvens til venstre i dimensjonen være en egen avdeling i staten, eller i ytterste konsekvens til høyre være et eget rettssubjekt.



Figur 6.6 Mulig utfallsrom for dimensjonen Forvalters tilknytningsform.

Ulike forvaltningsmodeller i offentlig sektor kan ha en betydelig innvirkning på hvordan organisasjoner fungerer og hvordan de oppnår sine mål. Disse modellene kan variere fra sentraliserte til desentraliserte strukturer, fra offentlige etater til selvstendige offentligrettslige organer eller til og med offentlig-private partnerskap. En oversikt over de grunnleggende tilknytningsformene er gitt i Figur 6.7

⁴⁷ Statsbygg og Grønn Byggallianse har utarbeidet en veileder for bestilling av ombrukskartlegging. Statsbygg & Grønn byggallianse. (2021). *Ombrukskartlegging og bestilling – slik gjør du det.*



Figur 6.7 Inndeling av statlig sektor og statlige virksomheter etter tilknytningsformer, som oppgitt i NOU 2015:14.

Forskjellige forvaltningsmodeller tilbyr ulike nivåer av styring og kontroll. Mens noen modeller kan fokusere på strengere statlig kontroll og tilsyn, kan andre gi mer autonomi til individuelle organisasjoner.

Noen forvaltningsmodeller, spesielt de som er mer desentraliserte, kan tilby større fleksibilitet og potensial for effektivitet ved å tillate raskere beslutningstaking og tilpasning til lokale forhold. Modellen som velges påvirker også ansvarligheten og transparens i organisasjonen. For eksempel kan etater som er direkte underlagt et departement ha strengere krav til rapportering og offentlig tilsyn. Forskjellige modeller kan også påvirke hvordan ressurser fordeles og brukes, noe som kan ha stor innflytelse på organisasjonens evne til å møte sine mål og tjenesteleveranser. Bestemte forvaltningsmodeller kan være mer gunstige for innovasjon og utvikling av nye tjenester, spesielt de som tillater større autonomi og eksperimentell frihet.

Forståelsen og valget av en passende forvaltningsmodell er avgjørende for en organisasjons suksess, ettersom det direkte påvirker dens operasjonelle struktur, effektivitet og evne til å tilpasse seg og reagere på skiftende krav og omstendigheter.

Avgrensninger

En modell der EBA forvaltes som et eget rettssubjekt kan muliggjøre en mer effektiv og markedsorientert drift, men det kan blant annet skape konflikter mellom kommersielle mål og forsvarssektorens sikkerhetsbehov. Offentlig-private partnerskap kan tilføre kapital og ekspertise fra privat sektor, men må balanseres nøye for å beskytte forsvarssektorens sensitive natur og særskilte interesser.

I forvaltningen av EBA i forsvarssektoren, kan de ulike forvaltningsmodellene tilby forskjellige tilnærminger og resultater. Et ordinært forvaltningsorgan, hvor EBA er en integrert del av Forsvarsdepartementet, vil sikre streng politisk kontroll og ansvarlighet, men kan begrense operasjonell fleksibilitet. Dersom EBA-forvaltningen derimot er et mer selvstendig organ, kan det oppnås høyere grad av effektivitet og innovasjon, men det krever sterke mekanismer for ansvarlighet og koordinering med forsvarssektorens overordnede mål.

Samlet sett vil valget av forvaltningsmodell for EBA i forsvarssektoren avhenge av flere faktorer, inkludert ønsket om politisk kontroll, behov for operasjonell effektivitet og fleksibilitet, samt hvordan en best kan balansere kommersielle hensyn med forsvars- og sikkerhetsprioriteter. Det er en kompleks avgjørelse som krever grundig vurdering av de unike kravene og utfordringene i forsvarssektoren.

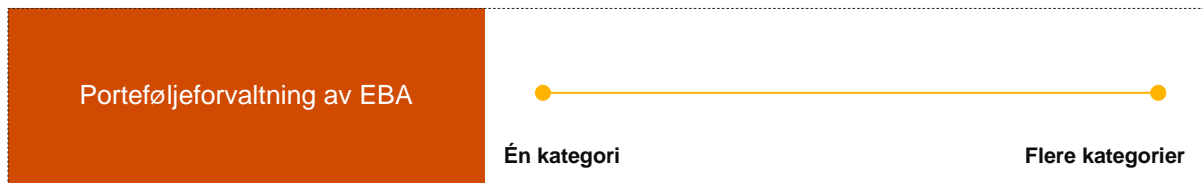
Stortinget har fullmakten og endring må dermed besluttes av Stortinget.⁴⁸ En bør likevel i større grad utforske muligheter som ligger i bevegelse mot høyre. En mulighet er å splitte opp dagens forvaltning av EBA i ulike deler. Eksempler på kategorier som potensielt kan skilles ut er kulturhistoriske eiendommer som stiftelse, bolig som selskap, og det forsvarsnære som forvaltningsbedrift.



Figur 6.8 Anbefalt mulighetsrom for dimensjonen Forvalters tilknytningsform. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

Porteføljeforvaltning av EBA

Dimensjonen vurderer om forsvarssektorens EBA skal bli behandlet som én portefølje eller om porteføljen skal deles opp i flere porteføljer med ulike EBA-miljøer med selvstendige mål og måleparametere.



Figur 6.9 Mulig utfallsrom for dimensjonen Porteføljeforvaltning av EBA.

I dag er porteføljen Forsvarsbygg forvalter i stor grad ansett som én portefølje, men med prioriterte bevilgninger og føringer innenfor deler av porteføljen i tildelingsbrevet til Forsvarsbygg.⁴⁹ Det er en delkategorisering som kommer av politiske føringer, for eksempel innen personellrelatert EBA.

En mulighet er å dele opp EBA-miljø og/eller porteføljen i større grad enn den er i dag i mer spesifikke, begrensede porteføljer med tilhørende spesialiserte forvaltningsmiljøer. Dette kan styrke spisskompetansen innenfor hver portefølje/miljø. Mer spesifiserte miljøer og porteføljer kan øke muligheten for tilpasninger, prioriteringer med egne mål og måleparametere for respektive porteføljer

Avgrensinger

Det finnes potensielt flere mulige inndelinger av dagens portefølje. Mulige områder er operativ EBA, bolig og forlegning, samt kultur- og festningsverk. Andre muligheter er tydeligere inndelinger av porteføljen basert på geografi og/eller innenfor kapabiliteter.

⁴⁸ Slik også Forsvarsdepartementet la opp til i statsbudsjett for 2011 da det ble anbefalt at Forsvarsbyggs virksomhet skulle omlægges fra nettobudsjettering til bruttobudsjettering. Regjeringen. (2010). Prop. 1 S (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Statsbudsjettet.

⁴⁹ Som for eksempel økt vedlikehold av personellrelatert EBA (PEBA). Forsvarsdepartementet. (2022, s. 5). Tildelingsbrev for Forsvarsbygg 2023.

I august 2021 ga Forsvarsdepartementet Forsvarsbygg oppdraget med å utforske alternative måter å organisere eierskap og forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer på, inkludert bevaring av deres militærhistoriske verdi, og rapporten ble levert i 2022.⁵⁰ Hovedmålet var å tilveiebringe et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere alternativer til dagens forvaltning av disse eiendommene, og vurdere om forvaltningen kunne håndteres bedre av aktører utenfor forsvarssektoren eller i andre organisasjonsformer.

Ifølge kunnskapsgrunnlaget innebærer den nåværende forvaltningen av festningsporteføljen et ansvar og oppgaver knyttet til sivile leieforhold, kulturminneforvaltning, antikvarisk vedlikehold, og overholdelse av fredningsbestemmelser og planer. Forvaltningen kjennetegnes også av betydelige innslag av forretningsdrift, der sivil utleie utgjør er største inntektskilde til festningsporteføljen.

I kunnskapsgrunnlaget pekes det på at en grunnleggende utfordring i forvaltningen av festningsporteføljen er underfinansiering. Fremtidig organisering bør derfor sikre en økonomisk ramme som er tilstrekkelig for å opprettholde porteføljens verdi og legge til rette for dens utvikling som kulturmiljøer og arenaer for kulturopplevelser.

Kunnskapsgrunnlaget skisserer fire hovedalternativer for fremtidig forvaltning av festningsporteføljen:

- Forsvarsdepartementet ansvarlig – Forsvarsbygg forvalter i en ny tilpasset modell
- Kulturdepartementet ansvarlig – Statsbygg forvalter festningsporteføljen
- Ansvarlig departement og forvalter defineres for hver festning
- Nåværende modell med Forsvarsdepartementet ansvarlig – Forsvarsbygg forvalter

Disse alternativene er fortsatt interessante alternativer å se på fremover for den nye EBA-modellen. Uavhengig av fremtidig modell, må staten sikre finansiering for å bevare festningenes kulturhistoriske og arkitektoniske kvaliteter. Dette må sees i lys av mulighetene som ligger innenfor porteføljeforvaltningen av EBA.

Høy grad av fragmentering krever klar og tydelig koordinering på tvers for å unngå kostnadsineffektivitet og mangel på helhetlig prioriteringer og tilnærming. Inndeling av porteføljen i ulike deler krever også rett kompetanse innenfor hvert porteføljekområde. Mangel på kompetanse reduserer profesjonaliteten i forvaltningssystemet, med tilhørende sårbarhet knyttet til kvaliteten både på EBA, samt forvaltningen og utviklingen av EBA på sikt dersom rett kompetanse mangler/svekkes. Blant annet gjelder dette for porteføljen av kulturhistoriske eiendommer og festningsverk hvor det kreves spesialisert kunnskap og ferdigheter for å ivareta denne delen av porteføljen. Sist, men ikke minst, må porteføljene i fredstid også kunne koordineres og være i stand til å løse samfunnsoppdrag i krise og krig.



Figur 6.10 Anbefalt mulighetsrom for dimensjonen Porteføljeforvaltning av EBA. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

⁵⁰ Forsvarsbygg. (2022). *Fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer*.

Organisering av EBA-tjenester

Denne dimensjonen vurderer om tjenestene relatert til EBA bør være sentralisert eller desentralisert. Dette har blant annet konsekvenser for ressurseffektivitet, tilgjengelighet av tjenester og graden av lokal autonomi. Dimensjonen dekker tjenester i hele spekteret av EBA-tjenester; rådgivning, byggherre, forvaltning, drift, vedlikehold, service- og støttetjenester med videre.



Figur 6.11 Mulig utfallsrom for dimensjonen *Organisering av EBA-tjenester*.

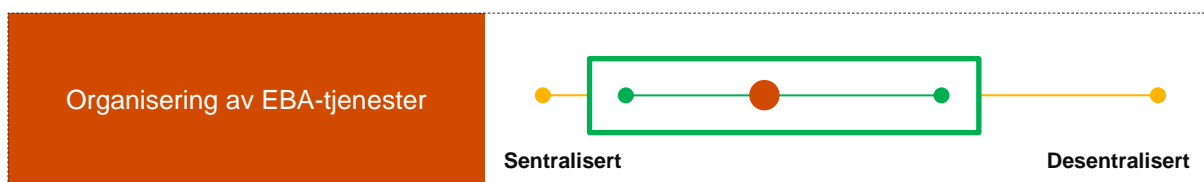
Det finnes flere alternative måter å organisere EBA-tjenester på, fra fullstendig sentraliserte til fullstendig desentraliserte modeller. En helt sentralisert organisering vil innebære at all EBA-relatert virksomhet styres fra et sentralt punkt. Noe som gir ensartet styring og prosedyrer og mulige stordriftsfordeler, men som kan mangle lokal tilpasning og rask respons på lokale behov.

På den annen side vil en fullstendig desentralisert organisasjon medføre at EBA blir styrt lokalt, noe som gir større lokal tilpasning og fleksibilitet, men kan føre til inkonsekvent styring og ineffektiv ressursbruk. En hybridmodell som i dag, forsøker å balansere disse ytterpunktene ved å kombinere sentrale retningslinjer med lokal autonomi, mens regionale klynger organiserer EBA i grupper for å kombinere lokal kunnskap med effektiv ressursbruk.

Et annet alternativ er tjenesteutsetting eller offentlig-privat samarbeid, hvor deler settes ut til private aktører. Dette kan gi tilgang til ekspertise og teknologi og mulig kostnadseffektivitet, men medfører risiko for redusert kontroll og avhengighet av eksterne leverandører. Valget mellom disse modellene vil avhenge av flere faktorer, inkludert forsvarssektorens behov, størrelsen på og den geografiske spredningen av fasiliteter, samt forsvarssektorens overordnede strategiske og operative mål. Det er viktig å vurdere fordelene med enhetlig styring mot behovet for lokal tilpasning og fleksibilitet. Klare fordeler ved å sentralisere forvaltningen av EBA tydeligere er blant annet mulighet for økt enhetlig strategi som følge av konsistens tilnærming, effektiv beslutningstaking som følge av mindre byråkrati, stordriftsfordeler som følge av sentraliserte miljøer.

Avgrensinger

I dag er forvaltningen av EBA styrt og eid sentralt med regionalt ansvar og utførelse lokalt. Det bør derfor utforskes ytterligere hvilke nivåer og ansvarsoppgaver som kan sentraliseres eller desentraliseres innenfor beskrivelsen av dimensjonen. Noen områder i dagens forvaltning kan for eksempel legges helt ut av sektoren. Eksempel på dette er sentralisering av kulturminner på tvers av offentlig forvaltning. Videre kan for eksempel drift og service- og støttetjenester, utforskes langs akse sentralisert – desentralisert når det gjelder geografisk tilhørighet.



Figur 6.12 Anbefalt mulighetsrom for dimensjonen *Organisering av EBA-tjenester*. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

Eierskap til eksisterende EBA

Denne dimensjonen vurderer hvorvidt hovedstrategien bør være at staten eier forsvarssektorens EBA (for eksempel gjennom Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg som i dag), eller om leie av EBA-kapasitet fra sivile/private aktører kan være et alternativ.



Figur 6.13 Mulig utfallsrom for dimensjonen Eierskap til eksisterende EBA.

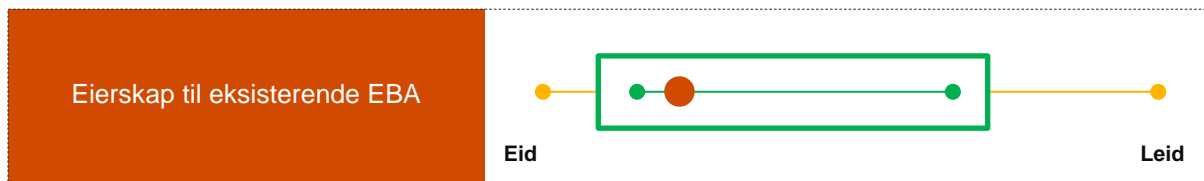
Når eierskapet til EBA i forsvarssektoren skal vurderes, er det flere aspekter å ta i betraktning. Hvis Forsvarssektoren eier all EBA, gir dette full kontroll over forvaltningen av porteføljen. Noe som tillater utvikling, tilpasning og modernisering etter forsvarsspesifikke behov. Dette krever imidlertid også betydelige investeringer og vedlikeholdskostnader som belastes sektorens budsjett. På den andre siden, hvis forsvarssektoren leier all EBA fra private aktører, kan dette gi økt fleksibilitet og redusere behovet for kapitalinvesteringer, samtidig som utleier vanligvis har ansvaret for teknisk vedlikehold og oppgraderinger. Dette kan imidlertid føre til høyere løpende kostnader, spesielt i attraktive områder. Å leie EBA vil også kreve et skreddersydd apparat for anskaffelse av leiekontrakter med tilhørende profesjonell kunnskap, kompetanse og ferdigheter i lokalanskaffelser i markedet.

En mellomløsning er at sektoren kjøper deler av EBA som en tjeneste av en tredjepart. I denne modellen ligger ansvaret for å forvalte, vedlikeholde og oppgradere bygningsmassen typisk i leiekontrakten, mens utleier er ansvarlig for å opprettholde den tekniske infrastrukturen på avtalt nivå. Denne løsningen kan være hensiktsmessig hvis forsvarssektoren ikke eier grunnen på ønskede lokasjoner, eller hvis det finnes finansielle eller operative fordeler ved å ikke binde opp kapital i de enkelte fasilitetene.

Ved å eie EBA, kan forsvarssektoren dra nytte av langtidsinvesteringer og redusere total kostnader over tid. På den andre siden, kan leie fra sivile/private aktører gi større fleksibilitet, spesielt for midlertidige behov. Forsvarsbyggs kompetanse i forvaltning av eiendommer gjør dem i stand til å håndtere disse eiendommene i dag. Vurderinger av finansiering, løpende kostnader, kompetanse, og muligheten for å utnytte stordriftsfordeler spiller en viktig rolle i denne beslutningsprosessen. Brukers lange tidsperspektiv og behovene knyttet til spesifikke lokasjoner og funksjoner vil også veie tungt i valget mellom eie og leie.

Avgrensinger

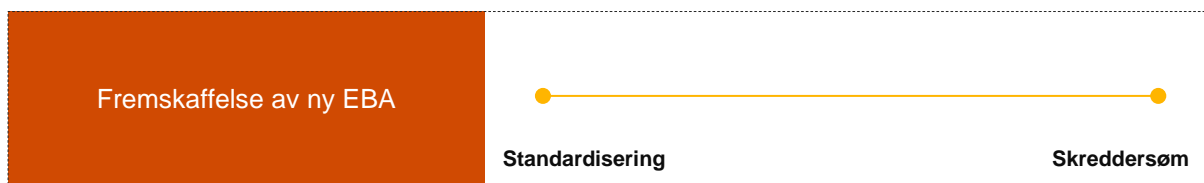
EBA i forsvarssektoren bør som hovedregel være eid av sektoren selv. Leie kan likevel benyttes for midlertidig behov og økt fleksibilitet, og for visse deler av dagens portefølje ut fra noen premisser. I tillegg til fleksibilitet bør det også være kostnadseffektivt. Endringer mot høyre kan minske gapet mellom leie i dagens husleiemodell og markedet. Det er imidlertid viktig å se dette opp mot krise og krig, og hensynta de behovene det medfører for eierskap.



Figur 6.14 Anbefalt mulighetsrom for dimensjonen Eierskap til eksisterende EBA. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

Fremskaffelse av ny EBA

Denne dimensjonen setter søkelys på om EBA-løsningene bør være standardiserte eller skreddersydde. Standardisering innebærer at fremskaffelsen av løsningene på behovene er kjente, det er etablerte beste praksiser for prosess og løsning, og det er liten kompleksitet og/eller kjent kompleksitet med etablert pris for å fremskaffe EBA. Det være seg leie, bygge nytt/bygge på, transformasjon eller gjenbruk. I den andre enden betyr skreddersøm at det er særegne behov som krever særlige løsninger, hvor løsninger på behovene er få/ukjente, og det er få om noen etablerte og kjente praksiser i markedet og det vil være stor grad av spesialtilpassing og/eller kompleksitet i løsningen. Valget mellom standardisering og skreddersøm vil påvirke både kostnadsstrukturen og evnen til å møte spesifikke operasjonelle krav.



Figur 6.15 Mulig utfallsrom for dimensjonen Fremskaffelse av ny EBA.

Standardisering innen EBA tilbyr noen fordeler. Kostnadseffektivitet vil kunne være en av de største fordelene, ettersom standardiserte prosesser, arkitektonisk uttrykk og materialbruk reduserer kostnadene. Dette fører også til tidsbesparelser dersom planlegging, prosjektering og gjennomføring gjøres med mindre behov for unike planer og spesialtilpasninger. En slik tilnærming kan derfor gi større forutsigbarhet i både kostnader og tidsperspektiv. Videre kan standardisering også forenkle drift og vedlikehold av EBA ved bruk av materialer og komponenter som er kjente, med utprøvde og standardiserte manualer, og kjente intervaller og standardiserte rutiner for drift og vedlikehold.

I bærekraftperspektivet kan standardisering også bidra til mer bærekraftige fremskaffelser av EBA, ved at man kan fokusere på optimal bruk av materialer og ressurser, og det kan bli enklere å integrere energieffektive løsninger. Skalerbarheten ved standardiserte bygg og anlegg er en annen fordel, ettersom de kan tilpasses ulike prosjektstørrelser. Ved transformasjon/gjenbruk kan standardisering by på utfordringer. Blant annet kan konstruksjonsmessige forhold, strukturelle egenskaper og materialbruk virke begrensende ved transformasjon og gjenbruk. For eksempel har kulturhistoriske bygg ofte unike arkitektoniske trekk og er utført i en håndverksmessig tradisjon der standardiseringen kan virke begrensende på evnen til å bevare og respektere den historiske verdien av dette, samt gjenskape håndverket i løsningene. Videre kan det by på utfordringer å møte funksjonelle behov og tilpasse til nye bruksområder med standardisering, og det kan hemme kreativitet og innovasjon i transformasjonsprosesser.

Avgrensinger

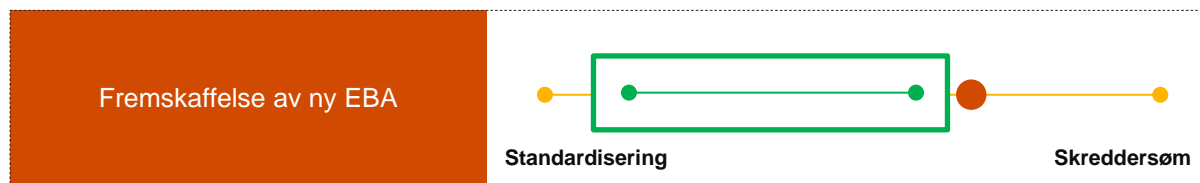
Skreddersøm innebærer mulighet for utforming av EBA som spesifikt møter de unike kravene og operasjonelle behovene i forsvarssektoren. Dette inkluderer utvikling av spesialiserte funksjoner som

den spesifikke bruker har behov for, som for eksempel treningsanlegg og våpenlagring, integrering av avanserte sikkerhetssystemer og forsterkede strukturer for optimal beskyttelse. Fleksibilitet kan også være nødvendig, med behov for mobile eller midlertidige strukturer som kan raskt deployeres etter behov. Samlet sett gir skreddersøm av EBA i en forsvarssammenheng mulighet for å skape effektive, sikre og tilpassede fasiliteter som er avgjørende for å støtte de komplekse og varierte behovene forsvarssektoren har. Skreddersydde løsninger kan også muliggjøre energieffektiv design og bærekraftige teknologier, egnet for optimalisert bidrag til redusert energiforbruk og miljøpåvirkning. Siden skreddersøm vil ha søkelys på å møte de særlige behovene vil dette kunne føre til god brukeropplevelse, økt trivsel og tilfredshet.

Skreddersydde løsninger for EBA har likevel noen ulemper. Først og fremst er skreddersydde løsninger ofte kostbare, med betydelige utviklings- og vedlikeholdskostnader. Dette kan føre til høyere totale investeringskostnader enn ved bruk av standardiserte alternativer. Å utvikle skreddersydde løsninger tar gjerne tid, noe som kan forsinke implementeringen av investeringene. Kompleksiteten i skreddersydde løsninger kan gjøre drift og vedlikehold utfordrende, spesielt når det er behov for integrasjon med eksisterende systemer eller spesifikke krav.

Skreddersydde løsninger kan også være mindre fleksible enn standardiserte alternativer, noe som begrenser muligheten til å tilpasse seg endrede behov eller teknologiske fremskritt. Videre kan en i driftsfasen bli avhengig av leverandører eller utviklere, noe som begrenser valgfriheten. Risikoen for prosjektsvikt, inkludert overskridelser av budsjett og forsinkelser, kan også være høyere med skreddersydde løsninger. Videre kan mangel på kontinuerlig støtte og oppdateringer, sammen med begrensede ferdigheter og ressurser internt, føre til sårbarheter og sikkerhetsproblemer. Skreddersydde løsninger kan også hindre organisasjonen i å dra nytte av beste praksis og standardiserte arbeidsprosesser.

Selv om skreddersøm kan gi mer tilpassede løsninger, kan standardisering tilby en mer effektiv, kostnadseffektiv og forutsigbar tilnærming. Gjennom intervjuer og workshoper med sentrale aktører er det kartlagt at både brukere og forvalter ønsker mer standardisering. Muligheter for standardisering ligger spesielt innenfor forlegning, messe, idrettsfasiliteter, flerbrukshaller, verksted og hovedkvarter. Forvaltningsmessig likhet bør etterstrebes. Det eksisterer imidlertid et behov for prosjektveileder og prosess-standardisering, med standardisert behovsbeskrivelse. Standardisering er også mulig innenfor rådgivning, brukerføringer og retningslinjer. Bevegelse mot høyre i dimensjonen fordrer likevel at sikkerhet, lokale/regionale forhold og kostnadseffektivitet hensyntas.



Figur 6.16 Anbefalt mulighetsrom for dimensjonen Fremskaffelse av ny EBA. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

Finansiering av EBA-forvaltning

Dimensjonen vurderer hvordan forvaltningen av EBA finansieres, foruten prosjekter (totalrehabilitering/utvikling) og anskaffelser av EBA som er bevilgningsfinansiert. Aktuelt i denne sammenhengen er fordelingen mellom internhusleie og bevilgningsfinansiering.



Figur 6.17 Mulig utfallsrom for dimensjonen *Finansiering av EBA-forvaltning*.

Finansiering av forsvarssektorens EBA-forvaltning vil påvirkes av en rekke faktorer, blant annet sektorens økonomiske situasjon, EBA-ens markedsverdi, og prioriteringer fra politisk og strategisk ledelse.

Ytterpunktene i denne mulighetsdimensjonen strekker seg fra husleiefinansiering til bevilgningsfinansiering. Ytterst til venstre i dimensjonen er all EBA-forvaltning (foruten større prosjekt og ny EBA som finansieres igjennom investeringsprosessen) fullfinansiert med en husleie til bruker som også inkluderer kapitalledd for utskiftninger for å kunne dekke verdibevarende forvaltning. Tjenester er definert i rammeavtale, og tilleggstjenester faktureres etter egne avtaler som gjøres med brukere. Ytterst til høyre i dimensjonen gir Forsvarsdepartementet bevilgninger direkte til Forsvarsbygg, som er ansvarlig for å levere tjenester til brukere. Tjenesteleveranseavtaler definerer omfang av aktiviteter som Forsvarsbygg er ansvarlig for, med tilsvarende innhold som i dagens rammeavtaler. Tjenester utenfor definerte FDVU-oppgaver faktureres som tilleggstjenester til bruker på selvkostbasis. Videre angir forvalter årlige budsjettforslag som underlag til bevilgninger.

En kostnadsdekkende husleiemodell vil kunne bidra til økonomisk bærekraft over tid og fungere som incentiv til arealoptimalisering siden leietakere blir mer bevisste på kostnadene knyttet til bruk av EBA ved å bære kostnadene selv. Husleie sørger for en jevn inntektsstrøm som kan brukes til FDVU-tiltak og bidrar til forutsigbar finansiering. Samtidig kan husleiefinansiert EBA-forvaltning føre til økt kostnadspress for å sikre behovet for at leieinntekter er reelt kostnadsdekkende. En fare som allerede er påpekt i områdegjennomgangens delrapport 1 er risiko for underfinansiering dersom inntektene fra husleie ikke er tilstrekkelige for å dekke kostnadene samt at det må eksistere økonomiske incentiver for bruker til å si opp arealer ved eksempelvis å kunne beholde bevilgninger fra husleien i en lengre periode etter oppsagt leieforhold.

Med en bevilgningsfinansiert EBA-forvaltning kan man sikre større grad av fleksibilitet for eier, da finansieringen er budsjettbasert gjennom tildeling av midler fra Forsvarsdepartementet. Samtidig ligger en overhengende usikkerhet knyttet til budsjettbegrensninger som følge av endringer i politiske prioriteringer og beslutninger som kan føre til underfinansiering av EBA.

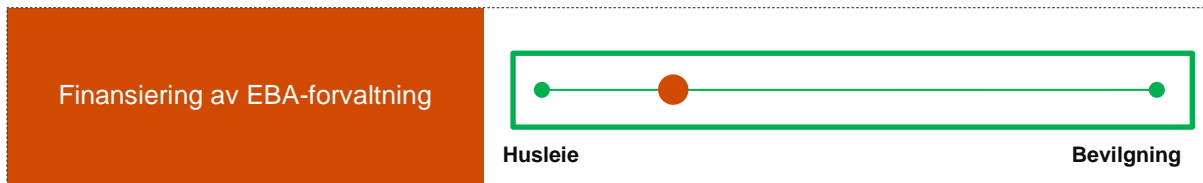
Ren bevilgningsfinansiering kan videre bidra til manglende arealeffektivisering, ved at det er manglende økonomiske incentiver hos bruker for å bruke EBA effektivt når kostnadene bæres sentralt. Videre vil det være begrensede incentiver for å generere inntekter fra EBA gjennom utleie til tredjepart dersom all finansiering kommer gjennom tildelte midler.

Avgrensninger

Når det kommer til avgrensninger for mulighetsdimensjonen som omfatter finansiering av EBA, er det sammenlignet med de andre mulighetsdimensjonene mindre som kan anses som begrensende for finansiering av EBA-forvaltningen. I denne områdegjennomgangen anses mulighetene for flere måter å finansiere sektorens EBA-forvaltning på som gode, da finansiering kan skje i de enkelte ytterpunktene, men også ved å la deler av EBA-porteføljen være bevilgningsfinansiert og andre deler husleiefinansiert. Utover de overordnede rammebetingelser som vil være en ytre avgrensning for alle

mulighetsdimensjonene, er det slik vi vurderer det ingen absolutte avgrensninger fra ytterpunkt til ytterpunkt i denne mulighetsdimensjonen.

Samlet sett definerer vi mulighetsrommet for dimensjonen finansiering av EBA som stort, basert på mulighetene for fleksible sammensetninger av finansieringsformer.



Figur 6.18 Anbefalt mulighetsrom for dimensjonen Finansiering av EBA-forvaltning. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

In-/Outsourcing

Dimensjonen omfatter kjøp av forvaltningstjenester, drifts- og vedlikeholdstjenester og fasilitetstjenester (kantine, renhold, servicetorg med mer) hos eksterne leverandører som alternativ til egen tjenesteproduksjon. Videre omfatter mulighetsdimensjonen i hvor stor utstrekning eksterne leverandører tar på seg faglig og praktisk ansvar for å levere tjenester, primært på taktisk og operativt nivå.



Figur 6.19 Mulig utfallsrom for dimensjonen In-/Outsourcing.

Som en del av strategisk planlegging er forsvarssektoren nødt til å ta stilling til hvordan bruken av interne og eksterne ressurser skal balanseres med tanke på levering av ulike EBA-relaterte tjenester. I hvilken grad ulike tjenester bør leveres av forsvarssektoren selv eller av eksterne leverandører, er en vurdering som baseres på flere ulike faktorer. Tilgang på tjenester vil blant variere ut ifra EBA-ens geografiske plassering, markedssituasjon, budsjett og sikkerhetsbehov.

Ytterpunktene i denne mulighetsdimensjonen strekker seg fra insourcing til outsourcing av forvaltningstjenester, drifts- og vedlikeholdstjenester og fasilitetstjenester. Ytterst til venstre i dimensjonen gjøres alt som er praktisk mulig i egen regi, inkludert renhold, drift og vedlikehold av tekniske anlegg, som ikke dekkes av serviceavtaler fra leverandør. Ytterpunktet inkluderer også små til mellomstore vedlikeholdsprosjekter i egen regi. Ytterst til høyre i dimensjonen settes alle tjenester på operativt og til dels taktisk nivå, ut til en eller flere eksterne total-FM-leverandører. Med total-FM-leverandør menes det leverandører av FDV- og fasilitetstjenester som dekker hele spekteret av behovene innen EBA-forvaltning. Videre i dette ytterpunktet forblir det strategiske nivået i forsvarssektoren, og anskaffelser og kontraktsoppfølging er en sentral del av de resterende oppgavene til forvalter.

Bruk av ressurser som allerede eksisterer innad i forsvarssektoren kan sørge for kort avstand mellom bruker og forvalter, slik at brukerbehovet i større grad kan ivaretas. Videre sitter ressurser internt i sektoren på sektorspesifikk kompetanse, noe som også kan sikre god forståelse for brukers behov. Ved å være godt kjent med behovene til de ulike aktørene i sektoren, vil tjenester kunne leveres raskt

dersom det skulle oppstå endringer eller problemer. På denne måten ivaretas responsivitet ved å beholde tjenestene internt i forsvarssektoren.

Forsvarssektoren kan beholde mer direkte kontroll over kvaliteten på tjenestene som leveres ved at sektoren selv leverer EBA-relaterte tjenester. Ved outsourcing kan det være vanskeligere å sikre at gjeldende kvalitetsstandarder overholdes. Samtidig må forvalter oppruste sin bemanning i meget stor grad for å kunne levere FM-tjenester over hele landet, da det i dag kjøpes inn mellom 70-80% av alle tjenester (kostnadsomfang).

Outsourcing av tjenester kan gi tilgang til et fagmiljø med spisskompetanse innen leveranser av de ulike tjenestene. Videre kan eksterne tjenesteleverandører tilby pakkeløsninger og et større utvalg av tjenester enn det forsvarssektorens interne ressurser kan tilby. Ved å itnytte ekstern ekspertise og effektivitet kan outsourcing potensielt redusere kostnader ved å være en stor bestiller med mye markedsrett. Samtidig kan det også medføre ekstra kostnader knyttet til kontraktsforvaltning og kvalitetskontroll.

Outsourcing kan gi mer fleksibilitet og skalerbarhet ved at man kan justere nivået på tjenestene basert på etterspørsel. Samtidig er dette noe som avhenger av tilgjengelighet på aktuelle tjenester, samt potensielle utfordringer med å sikre kontinuitet i tjenestene.

Avgrensninger

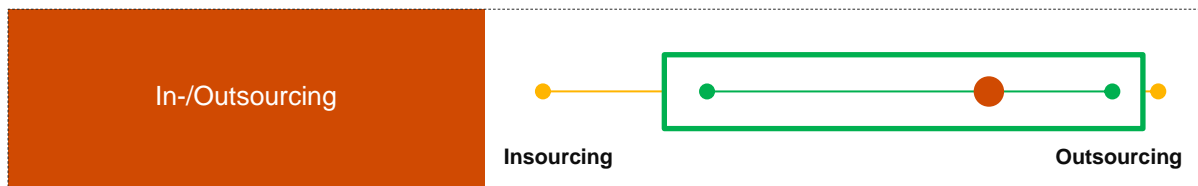
Det å bruke ressurser internt fra forsvarssektoren krever at sektoren selv må utvikle og opprettholde kompetanse innen et bredt spekter av tjenesteleveranser. Dette spekteret omfatter sentrale, overordnede forvaltnings- og vedlikeholdstjenester, og mindre tilleggstjenester som kantinedrift, renhold og velferdstilbud. Grunnet det store spennet er det potensial for at de ulike tjenestemiljøene enten blir mange og små, eller få og store, med de ulemper det medfører. Forsvarssektoren kan være tjent med å ikke måtte utvikle spesialisert ekspertise innen visse områder, hvor outsourcing i noen tilfeller vil kunne levere høyere kvalitet og spare sektoren for kostnader.

Videre vil det på et punkt bli et spørsmål om kapasitet i forsvarssektoren. For å kunne levere gode EBA-relaterte tjenester til brukerne kreves personell, kompetanse og tid. Det å bygge opp nødvendig kompetanse i sektoren kan være ressurskrevende. Samtidig vil et slikt kompetansemiljø være mer sårbart for endringer i behov, ettersom handlingsrommet til interne ressurser er mer begrenset enn eksterne leverandører som ofte kan tilby mer fleksibilitet og skalerbarhet.

Store deler av forsvarssektoren har strenge krav til sikkerhet og konfidensialitet. Høy grad av outsourcing vil kreve stor grad av koordinering mellom forvalter, bruker og ekstern tjenesteleverandør for å sikre at disse kravene overholdes på tvers av aktører. Dette stiller krav til eksterne ressurser om sikkerhetskompetanse i tråd med gjeldende lovverk, styringsdokumenter og rutiner, samt at sektoren har systemer og mekanismer som ivaretar kontroll, oppfølging og opplæring.

Juridiske og regulatoriske begrensninger bidrar ytterligere til å begrense mulighetsrommet for outsourcing i form av krav til nasjonal sikkerhetsklarering, restriksjoner på utenlandsk eierskap, samt krav til overholdelse av spesifikke standarder.

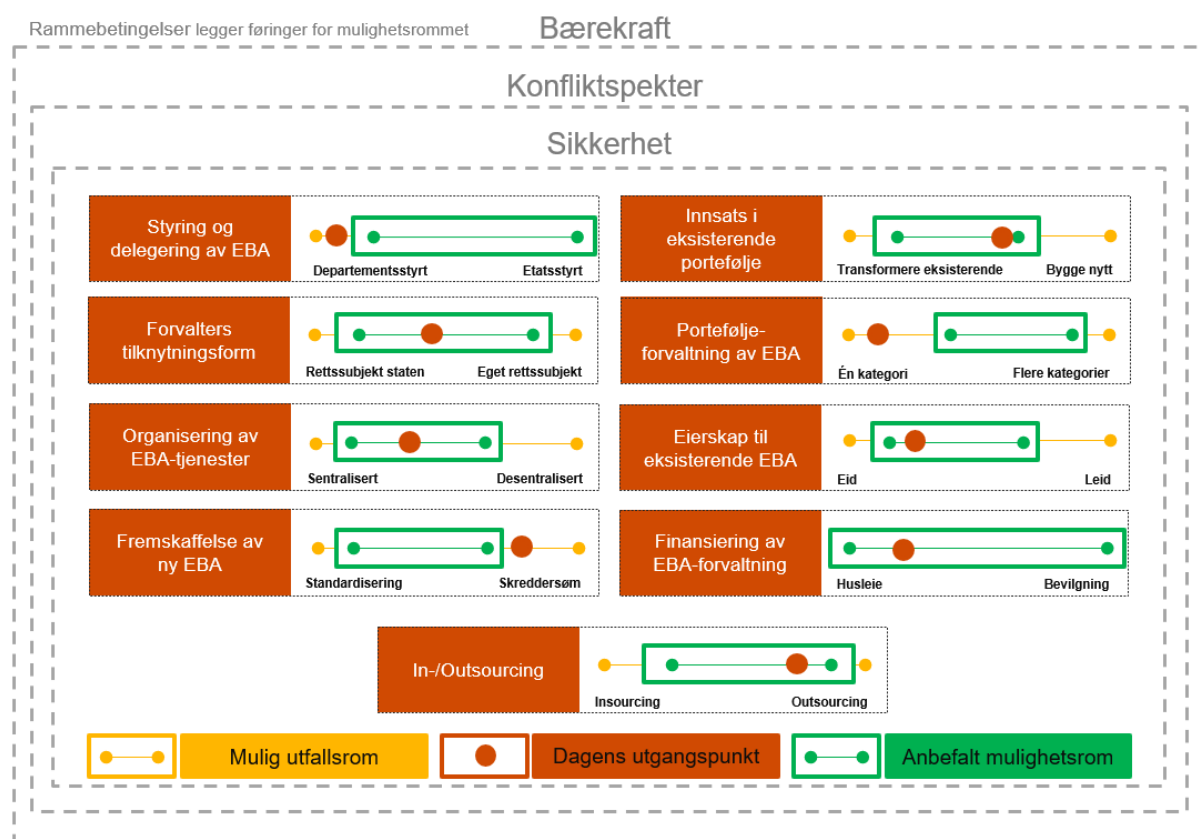
Samlet sett definerer på mulighetsrommet for dimensjonen in-/outsourcing som relativt stort ettersom Forsvarsbygg i dag i stor grad benytter outsourcing og kjøper 70-80% av sine tjenester. Samtidig er det mulig fra et sikkerhets og beredskapsperspektiv å gjøre store deler av FDV- og fasilitetstjenester i egen regi dersom dette skulle bli nødvendig, og man har tilstrekkelig tid til å oppskalere organisasjonen.



Figur 6.20 Anbefalt mulighetsrom for dimensjonen In-/Outsourcing. Rød sirkel indikerer dagens utgangspunkt.

6.3 Samlet avgrenset mulighetsrom

Gjennomgangen og drøftingen av mulighetsdimensjonene over har snevret inn det samlede mulighetsrommet og hvilke valg man bør fokusere på fremover i forvaltningen av EBA. Det samlede mulighetsrommet blir avgrenset av de overordnede rammebetingelsene bærekraft, krisespekter, sikkerhet, og av de spesifikke begrensninger og avveininger innenfor hver dimensjon.



Figur 6.21 Samlet avgrenset mulighetsrom inkludert dagens utgangspunkt.

I videre utvikling av den fremtidige EBA-modellen bør man se på ulike strategiske retningsvalg som ligger innenfor dette avgrensede mulighetsrommet. Alle valg langs de avgrensede dimensjonene er mulige valg som bør vurderes og sees nærmere på i ny forvaltningsmodell. Likevel vil alternativanalyser (som behandles i del 3 av denne områdegjennomgangen) kunne synliggjøre svakheter og styrker innenfor de ulike valgene.

Rammebetingelsene legger føringer for mulighetsrommet

Rammebetingelsene beskrevet i kapittel 4 legger føringer for mulighetsrommet på flere måter.

Bærekraft

Rammebetingelsen bærekraft omhandler økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Samtlige av disse tre bærekraftperspektivene legger føringer for mulighetsrommet for ny EBA-modell, og må hensyntas i alle dimensjoner.

Forsvarssektoren må forberede seg på å møte strengere miljøkrav. Dette innebærer blant annet å redusere klimagassutslipp og miljøpåvirkning, og beskytte naturmangfold og kulturminner. Forsvarssektoren må også forberede seg på å implementere sirkulærøkonomi og bærekraftige anskaffelser, som følge av regjeringens skjerping av miljøkrav i offentlige anskaffelser med ikrafttredelse fra og med 1.januar 2024. Dermed funksjonell EBA som legger til rette for at innsatsfaktoren *personell* ivaretas. Videre må forsvarssektoren arbeide for å motarbeide sosial dumping og andre kritikkverdige forhold hos eksterne leverandører.

Dermed må også disse aspektene vurderes i ny EBA-modell, noe som vil legge føringer for spesielt dimensjonene «Innsats i eksisterende portefølje» som fokuserer på spekteret mellom transformasjon av eksisterende bygg og nybygg, og «Fremskaffelse av ny EBA» som omhandler behov for standardisering eller skreddersøm i nyanskaffelser. Implementering av ny, bærekraftig teknologi kan også kreve større og strengere investeringer i spesifikke teknologiske løsninger, noe som vil kunne påvirke spesielt dimensjonene «In-/outsourcing» og «Organisering av EBA-tjenester».

Videre kan et fokus på langsiktig planlegging og bærekraft begrense evnen til å ta raskere, mer fleksible beslutninger, spesielt i situasjoner som krever umiddelbar handling. Dette vil dermed kunne avgrense mulighetsrommet. Prioritering av bærekraft reflekterer derfor en nødvendig avveining mellom å oppnå bærekraftige mål og opprettholde operativ fleksibilitet og effektivitet i forsvarssektoren. Viktigheten av bærekraft er tett knyttet til, og til en viss grad begrenset til, et fredsperspektiv. På den andre siden vil en krigssituasjon rendyrke behov og krav knyttet til operativ beredskap og effekt.

Konfliktspekter

Konfliktspektret, bestående av fred, krise og krig, er grunnleggende for hvordan forsvarssektoren forvalter sine EBA-ressurser. Disse fasene er ikke distinkte, men kan overlappe og ha glidende overganger. Gjennom hele spekteret fra fred til krig, tilpasser forsvarssektoren sin forvaltning av EBA for å imøtekomme de skiftende kravene og prioriteringene som hver fase medfører. Flexibilitet, tilpasningsdyktighet og evnen til å reagere raskt på endringer blir nøkkelkomponenter i effektiv EBA-forvaltning. Dette vil ha indirekte begrensninger og legge føringer for alle mulighetsdimensjoner.

I fredstid er det fokus på bærekraftig EBA. Styrkeproduksjon, utdanning og utvikling prioriteres sammen med behovet for beredskapsklare bygg og infrastruktur. Forebyggende sikkerhetstiltak er også viktige, men deres relative betydning reduseres i høyere konfliktnivåer.

Under kriser er tilpasningsdyktighet sentralt, definert som fleksibilitet, generalitet og elastisitet i EBA. Forsvarets evne til å tilpasse seg raskt endrende omstendigheter er avgjørende, og dette inkluderer evnen til å skalere eller utvide EBA etter behov. Samtidig er det viktig å kunne redusere EBA etter hvert som situasjonen normaliseres. Støtte til det sivile samfunnet og sambruk av fasiliteter blir også viktig.

I en krigssituasjon endres behovene drastisk. Fokus flyttes til overlevelse, motstandsevne, gjenoppbygning og hurtig respons. Operativ infrastruktur og støttefasiliteter for militære krefter blir prioritert. EBA må planlegges, trenes og øves på for effektiv bruk i krig, med økt behov for kapasitet og skalerbarhet. Evnen til styrkebeskyttelse og hurtig gjenoppbygging av kritisk infrastruktur er også

essensielt. For disse behovene vil «Innsats i eksisterende portefølje», «In-/Outsourcing» og «Organisering av EBA-tjenester» være av betydning for Forsvarets evne til å løse oppdrag.

Sikkerhet

Sikkerhet legger føringer for alle dimensjoner, men denne rapporten vil ikke gå i detalj på hvordan dette vil treffe de enkelte dimensjonene. I ulike strategiske alternativ innenfor det avgrensede mulighetsrommet må imidlertid potensielle begrensninger med tanke på sikkerhet vurderes. Dette vil behandles nærmere i vurderingen av ulike alternative EBA-modeller i områdegjennomgangens del 3.

Sikkerhetslovens påvirkning på strategiske valg innen forvaltning av EBA i forsvarssektoren er omfattende. Loven definerer skjermingsverdige verdier som kritiske for nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale funksjoner, noe som krever en grundig risikovurdering og bestemmelse av nødvendige sikkerhetstiltak for EBA i forsvarssektoren. Disse tiltakene, som kan være fysiske, elektroniske, menneskelige eller organisatoriske, er essensielle for å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå og involverer ofte økte kostnader for både anskaffelse og forvaltning.

Forsvarets beslutninger om EBA-investeringer og forvaltningsstrategier må derfor balansere operativ evne og sikkerhetsbehov, og inkluderer klassifisering av objekter og infrastruktur basert på potensielle skadefølger. Denne klassifiseringen påvirker prioritering og sikkerhetsstyring, og sikrer at forsvarssektoren opprettholder operativ fleksibilitet og kontinuitet, selv under kriser eller væpnede konflikter. Sikkerhetslovens funksjonelle krav gir rom for tolkning i den praktiske forvaltningen, men understreker behovet for enhetlig og hensiktsmessig beskyttelse av Forsvarets verdier.

Andre krav som setter rammer for mulighetsrommet

I drøftingen av de ulike dimensjonene over, er det også spesifikke krav som avgrensner mulighetsrommet i tillegg til de overordnede rammebetingelsene. Dette gjelder blant annet tilgang på kompetanse og nøkkelpersonell, krav om kostnadseffektivitet samt lokale og regionale forhold. Alle disse spesifikke faktorene treffer ulike dimensjoner og bidrar til å avgrense det samlede mulighetsrommet, noen innen kun én dimensjon og noen innen flere.

Krav om tilgang på kompetanse og nøkkelpersonell

Innen flere dimensjoner diskuteres retningsvalg som vil kreve økt tilgang på kritisk kompetanse og nøkkelpersonell. Dette øker spesielt i dimensjoner der valgalternativer fører til at forvaltningen blir mer fragmentert enn den er i dag. Dette gjelder spesielt innen dimensjonene «Styring og delegering av EBA», «Organisering av EBA», «Forvalters tilknytningsform» og «Porteføljeforvaltning av EBA». Den faktiske tilgangen på kompetanse og personell kan derfor avgrense mulighetene innenfor disse dimensjonene.

Krav om kostnadseffektivitet

Kravet om kostnadseffektivitet i forsvarssektoren er et viktig og stadig mer presserende tema, gitt sektorens komplekse og ofte kostbare natur. Forsvarsbudsjettene står overfor økende press for å maksimere verdi for pengene, samtidig som de må opprettholde høy standard for nasjonal sikkerhet og beredskap. Kostnadseffektivitet i denne sammenhengen betyr å oppnå de ønskede forsvars- og sikkerhetsresultatene til lavest mulig kostnad, uten å kompromittere operasjonell effektivitet eller sikkerhet.

Dette innebærer nøye vurdering og optimalisering av utgifter, streng budsjettkontroll, og innovativ bruk av teknologi og ressurser. Det innebærer også å finne balansen mellom kortsiktige besparelser og langsiktige investeringer, og mellom kortsiktig økonomisk gevinst og langsiktig bærekraft og å vurdere trade-offs mellom ulike forsvarskapasiteter og operasjoner. Effektiv ressursforvaltning,

outsourcing der det er hensiktsmessig, og strategiske partnerskap, både nasjonalt og internasjonalt, er også nøkkelkomponenter i å fremme kostnadseffektivitet i forsvarssektoren. Kostnadseffektivitet treffer samtlige dimensjoner og vil begrense noen valg langs disse. I eksemplene det er pekt på her, treffes spesifikt dimensjonene «Organisering av EBA», «Eierskap til eksisterende portefølje», «Porteføljeforvaltning av EBA», «Fremskaffelse av ny EBA», «Finansiering av EBA-forvaltning» og «In-/Outsourcing».

Lokale og regionale forhold

Lokale og regionale forhold spiller også en rolle i å forme de strategiske alternativene innenfor de ulike dimensjonene for forsvarssektorens forvaltning av EBA. Geografiske faktorer som terreng, værforhold og infrastrukturtilgang kan begrense byggeprosjekter og vedlikeholdsplaner. I tillegg påvirker den lokale tilgjengeligheten av ressurser som arbeidskraft og materialer beslutninger om kostnadseffektivitet og prosjektgjennomførbarhet.

Politisk og samfunnsmessig kontekst i et bestemt område kan også påvirke mulighetene for implementering av bestemte EBA-strategier. Lokal motstand eller spesifikke politiske rammevilkår kan påtvinge begrensninger eller forme retningen for forsvarsrelaterte prosjekter. Videre kan variasjoner i lokale og regionale lover og forskrifter skape juridiske og regulatoriske barrierer som må tas hensyn til i EBA-forvaltningen.

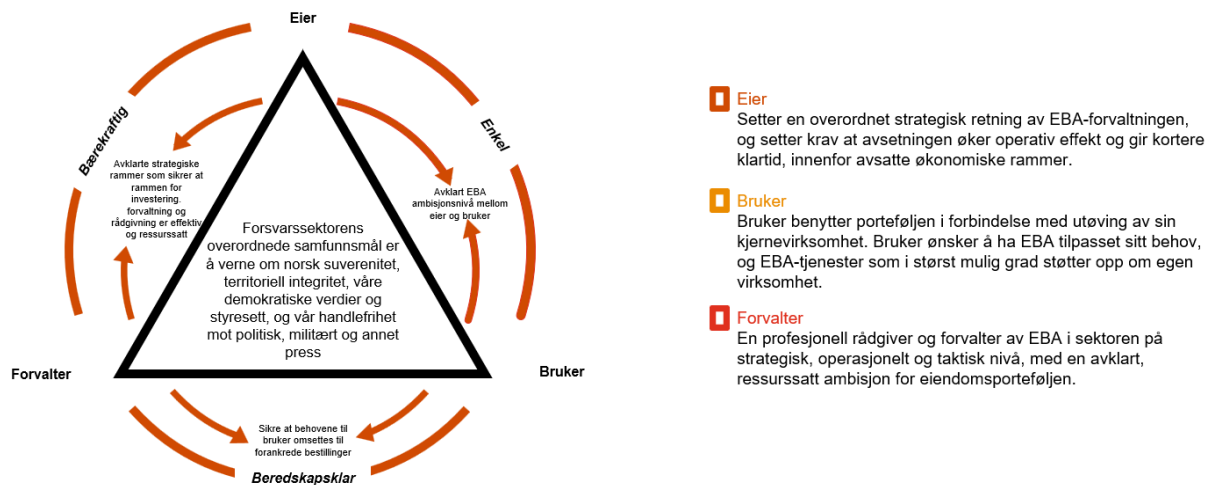
Sikkerhetsbehovene til forsvarsinstallasjoner, som kan variere sterkt avhengig av regionale trusselnivåer, er også en nøkkelfaktor. Disse behovene kan begrense mulige forvaltningsalternativer eller kreve spesifikke tiltak og investeringer. Miljømessige hensyn, som lokale økosystemer og miljøfølsomheter, legger ytterligere lag av kompleksitet til EBA-forvaltningen, spesielt når det gjelder utvikling og vedlikehold av fasiliteter. Slike ulike lokale og regionale forhold krever at forsvarssektoren utformer en fleksibel tilnærming til EBA-forvaltningen. En slik tilnærming må balansere operasjonelle behov med miljømessige, juridiske, og samfunnsmessige hensyn, samtidig som den sikrer at forsvarssektoren kan oppfylle sine overordnede mål og forpliktelser. Slike begrensninger treffer valg i alle dimensjoner og må hensyntas i utformingen av strategiske alternativer innen de ulike dimensjonene. Dimensjoner hvor slike regionale og lokale forhold kan gjøre seg spesielt gjelendene er «Organisering av EBA», «In-/Outsourcing», «Eierskap til eksisterende EBA», «Innsats i eksisterende portefølje» og «Fremskaffelse av ny EBA».

7. Anbefaling av strategisk rammeverk

I områdegjennomgangens del 2 er det identifisert flere behov for den fremtidige EBA-modellen i forsvarssektoren. Rapporten har videre identifisert rammebetingelser og et samlet mulighetsrom for områdegjennomgangen. Til sammen utgjør dette underlaget for anbefalt strategisk rammeverk.

Utgangspunktet for arbeidet med strategisk rammeverk er Forsvarssektorens overordnede samfunns mål: «å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, våre demokratiske verdier og styresett og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press».

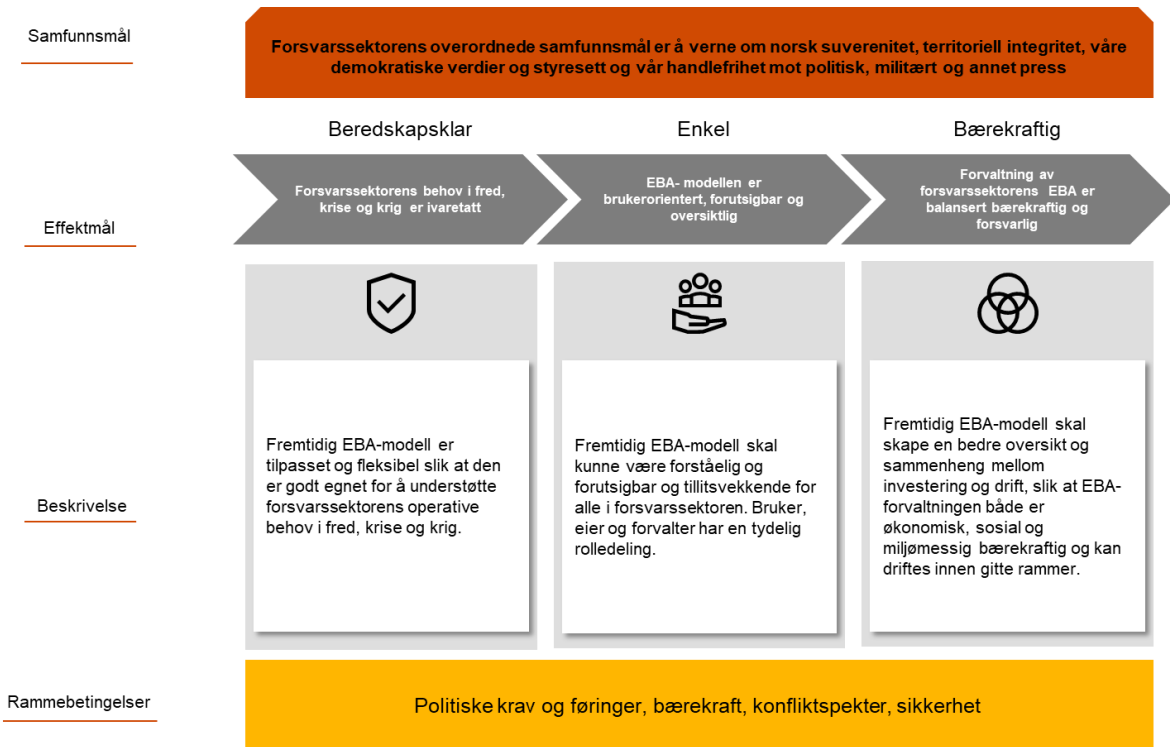
Kjernen i vårt strategiske rammeverk for fremtidig EBA-modell er aktørene og relasjonen mellom disse, som vist i Figur 7.1.



Figur 7.1 Kjernen i det strategiske rammeverket

Det strategiske rammeverket er operasjonalisert i tre effektmål

I målbildet er det identifisert tre områder som vil være særlig viktige for disse rollene. Dette har gitt områdegjennomgangen tre retningsgivende effektmål for alternativanalysen i områdegjennomgangens del 3, vist i Figur 7.2.



Figur 7.2 Målbilde

Effektmålene hjelper analysen på to hovedområder:

1. Effektmålene setter en overordnet retning om *hva* som er viktig i en ny EBA-modell for forsvarssektoren
2. Effektmålene bidrar til å vurdere konseptuelt ulike måter for *hvordan* ny EBA-modell skal se ut

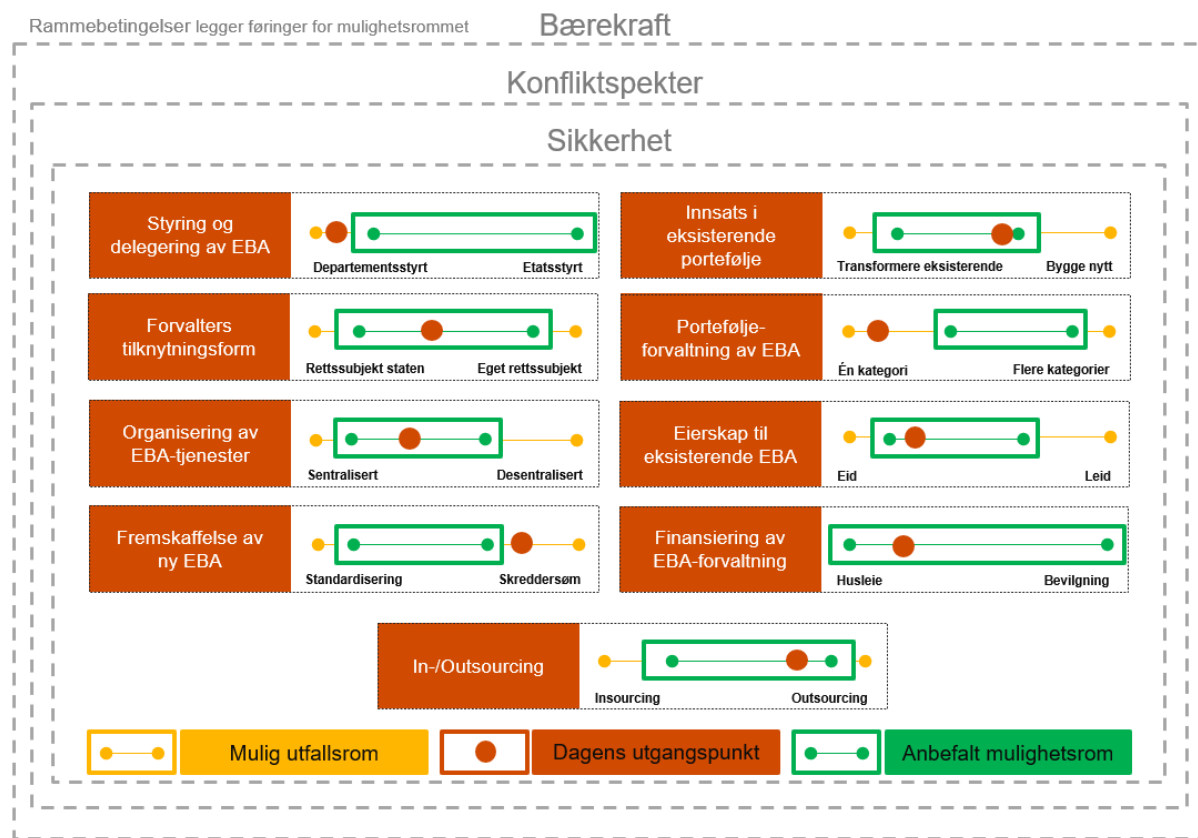
Ved å vektlegge en modell som skal nå det overordnede samfunnsmålet gjennom å være *beredskapsklar og tilpasset forsvarssektorens behov i fred, krise og krig*, gis det en tydelig retning for at fremtidig modell må sikre nødvendig funksjonell egnethet for EBA i forsvarssektoren. Målet vektlegger også fleksibilitet og skalerbarhet i en krise-/krigssituasjon, samt at en fremtidig EBA-modell kan bistå forsvarssektoren krav til responsivitet.

Gjennom å vektlegge at fremtidig EBA-modell skal være *enkel, brukerorientert og forutsigbar*, gis det en tydelig retning på hvor viktig en tydelig ansvars- og rolledeling er for ny EBA-modell. Videre skal effektmålet bidra til forsvarssektorens evne til forbedring og transformasjon i kontekst av sektorens forvaltning av EBA.

Målbildet setter også en tydelig retning ved at ny EBA-modell skal *sikre en balansert bærekraftig forvaltning* av forsvarssektorens EBA. Et mål er at den fremtidige EBA-modellen skal skape en bedre oversikt og sammenheng mellom investering og drift, slik at EBA-forvaltningen både er økonomisk, sosial og miljømessig bærekraftig, og kan driftes innen gitte rammer.

Balansen mellom effektmålene og deres underliggende kriterier gjør at ulike konseptuelle alternativer kan forvaltes.

Mulighetsdimensjonene gir handlingsrommet for alternative EBA-modeller



Figur 7.3 Avgrenset mulighetsrom og identifiserte dimensjoner.

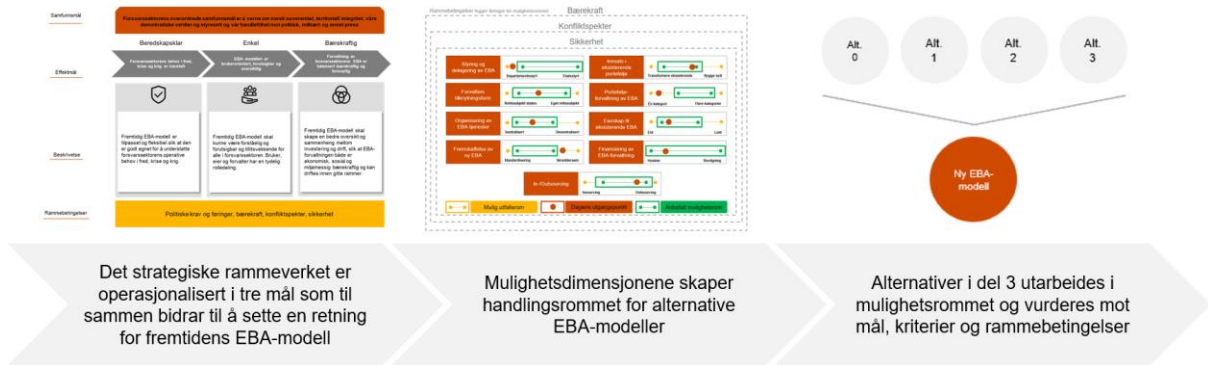
I denne delen av områdegjennomgangen er også det samlede avgrensede mulighetsrommet beskrevet. Mulighetsrommet består av et sett med åtte identifiserte mulighetsdimensjoner, vist i Figur 7.3.

I konteksten av det strategiske rammeverket, er mulighetsdimensjonene ulike aspekter som bør vurderes når en utvikler og vurderer ulike alternative EBA-modeller i del 3 av områdegjennomgangen. De identifiserte mulighetsdimensjonene beskriver ytterpunktene og det avgrensede spekteret innenfor hvert strategiske alternativ man ser på, og danner utgangspunktet for å differensiere de alternative strategiske innretningene. Dimensjonene gir altså et stort mulighetsrom hvor en rekke ulike alternative EBA-modeller kan utarbeides.

I tillegg vil både eksterne rammebetingelser og andre krav til modellen legge føringer for ulike plasseringer innenfor hver dimensjon i produksjonen av alternative EBA-modeller i del 3 av områdegjennomgangen. De eksterne rammebetingelsene som er løftet frem i denne områdegjennomgangen er bærekraft, konfliktspekter og sikkerhet. På hver sin måte legger disse rammebetingelsene føringer for hvordan alternative EBA-modeller i områdegjennomgangens del 3 skal løses.

I områdegjennomgangens del 3 vil de ulike alternative EBA-modellene videre bli målt mot både de eksterne rammebetingelsene, og mot måloppnåelsen av de ulike effektmålene som er beskrevet, inkludert tilhørende krav. De beste alternativene vurderes så etter kostnader, nytteeffekter for sektoren og samfunnet for øvrig. Avslutningsvis i områdegjennomgangens del 3 velges og anbefales et endelig alternativ.

Sammenstilt gir altså det presenterte målbildet og det identifiserte mulighetsrommet ett samlet strategisk rammeverk. Det strategiske rammeverket setter retningen for alternative fremtidige EBA-modeller, som har muligheten til å bedre løse utfordringene som EBA i forsvarssektoren står ovenfor. Alternative fremtidige EBA-modeller skal utforskes nærmere i del 3 av områdegjennomgangen. Sammenhengen mellom del 2 og del 3 av områdegjennomgangen er vist i Figur 7.4.



Figur 7.4 Sammenhengen mellom det anbefalte strategiske rammeverket i del 2 og utviklingen av alternative EBA-modeller i del 3 av områdegjennomgangen.

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

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). *Forsvarsministeriets Klimaregnskap 2021*. Forsvarsministeriet Danmark.

Danmark. (2021). *Årsberetning. Forsvarsministeriets eiendomsstyrelse*. Forsvarsministeriet Danmark.

Danmark. (2023). *Mål- og resultatplan for Forsvarsministeriets eiendomsstyrelse*. Forsvarsministeriet Danmark.

DFØ. (2020). *Evaluering av områdegjennomganger (2020:12)*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

DFØ. (2023). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser>

DSB. (2019). *Analyse av krisescenarioer 2019*. Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap.
https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf

Etterretningstjenesten. (2023). *Fokus 2023*.
<https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innhold>

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). *FFI-notat. Modell for estimering av framtidig utvikling i tilstandsgrad for forsvarssektorens EBA*. Forsvarets Forskningsinstitutt.

FFI. (2022). *Forsvarssektorens investeringer i EBA – kostnadsendringer og forsinkelser i gjennomføringsfasen* (22/01681). 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.

FN. (2023). *Bærekraftig utvikling*. <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>

FN. (2023). *FNs bærekraftsmål*. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/last-ned-grafikk>

- 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). *Forsvarssektorens klima- og miljøstrategi*. <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/miljo>
- 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. (2014). *Revidering av forvaltningsmodellen. Deloppdrag: Økonomiske konsekvenser av å innføre dekomponert avskrivning*. Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2016; 2017). *Tilstandsanalyse festningsverkene 2016-2017*.
- Forsvarsbygg. (2017; 2018; 2019; 2020; 2021). *Tilstandsanalyse 2017-2021*.
- 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 verdibevareingsmidler (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). *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). *Et kunnskapsgrunnlag. Fremtidig forvaltning av forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer.*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/13d1befab716432a95225167b476a773/rapport-forsvarsbygg-fremtidig-forvaltning-av-forsvarssektorens-kulturhistoriske-eiendommer.pdf>
- Forsvarsbygg. (2022). *Overordnet strategi for verdibevaring (FBKS-51-5562).* Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2022). *Rammer til verdibevaring til eiendomsporteføljen i forsvarssektoren.* Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2022). *Tilstandsanalyse 2022.* 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). *Instruks for Brukerdefinert utvikling – BDU. Virksomhets- og eiendomsstyring/Eiendomsstyring.* Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2023). *Kontantrapper for perioden 2019-2022.*
- Forsvarsbygg. (2023). *Miljørapport 2022. Forsvarsbyggs årsrapport 2022.*
- Forsvarsbygg. (2023). *Samhandling i prosjektgjennomføring.* Forsvarsbygg.
- Forsvarsbygg. (2023). *Teknisk tilstand og aldre for EBA-porteføljen i forsvarssektoren.*
- Forsvarsbygg. (2023). *Tertialrapport til Forsvarsdepartementet august 2023.* Forsvarsbygg.
- 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). *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.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b956dcccdfc8478588a1e84c314ba51b/instruks-for-forsvaret-1.-januar-2021.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2021). *Brukerdefinert utvikling av eiendom, bygg og anlegg*.

Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg*.

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. (2023). *Kampkraft og bærekraft: Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020*. https://www.forsvaret.no/forskning/forskning-utvikling-ved-forsvarets-hogskole/institutt-for-forsvarsstudier/forskningsressurser/iverksettelsesbrev-for-forsvaret-og-forsvarssektoren/2016%20v.1.0%20Iverksettelsesbrev%20for%20forsvarssektoren%202017%E2%80%932020.%20Kampkraft%20og%20b%C3%A6rekraft.pdf/_attachment/inline/2268f200-d91e-41e9-a03e-e3eaa01c1705:33be72e88b1fdf8367dc1f7f503aabd5f8619cae/2016%20v.1.0%20Iverksettelsesbrev%20for%20forsvarssektoren%202017%E2%80%932020.%20Kampkraft%20og%20b%C3%A6rekraft.pdf

Forsvarsdepartementet og BDO. (2022). *Forvaltningsmodellen for EBA*. Forsvarsdepartementet.

Forsvarssjefens fagmilitære råd. (2023). *Trygghet i usikre tider*. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad/bilder-og-video/Forsvaret-FMR-2023.pdf/_attachment/inline/c9147b67-7913-48ef-ac78-e61a2805f9a0:fd23bf41d3431040024613dfb377c033d84e2796/Forsvaret-FMR-2023.pdf

Grønn byggallianse. (2023). *Klimakur for bygg og eiendom*. <https://byggalliansen.no/kunnskapssenter/publikasjoner/infopakkeklimakjempen/#1610543721156-39143120-001d>

Hansen, J. (2018). *Internhusleie i Forsvarssektoren. Med kjernevirksomheten i sentrum*. Masteroppgave NTNU. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2569334/2018_EVU_Masteroppgave_Jarle%20Hansen.pdf?sequence=1

Hargadon, A. (2003). *How breakthroughs happen: The surprising truth about how companies innovate*. Harvard Business School Press

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.
- Johansen, I. (2022). *Scenarioklasser for forsvarsplanlegging – revisjon av FFIs scenariogrunnlag*. FFI-rapport 21/01788. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2966/21-01788.pdf>
- Kirkhorn, S., Lausund, K., Karsrud, T. & Prydz, P. (2023). *Forsvarssektorens miljø og klimaregnskap for 2022*. FFI-rapport 23/01120. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3203/23-01120.pdf>
- 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.
- 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, kap 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.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2020). *Veileder for virksomheters håndtering av uønskede hendelser*. <https://nsm.no/getfile.php/133116-1591610609/NSM/Filer/Dokumenter/Veiledere/veileder-for-virksomheters-handtering-av-uonskede-hendelser.pdf>

- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023). *Risiko 2023*. <https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf>
- NBDE. (2021). *NBDE Annual report benchmarking 2020/2021*. Nordic-Baltic Defence Estates Cooperation
- Nordic-baltic defence estates cooperation. (2016). *Annual conference 2016. WG Benchmark*.
- Norges bygg- og eiendomsforening. (2023). *Bærekraftig byggverk*. (NS-EN 17680:2023).
- Norsk kommunalteknisk forening (NFK). (2008). *Veileder om husleieordninger*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Norsk prisbok. (2023). *Om norsk prisbok*. <https://www.norskprisbok.no/WhatIsNP.aspx>
- NOU. (2004). *NOU 2004:22 Vedholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/41c7554ef22740b1bfcf582e4d4ae772/no/pdfs/nou200420040022000dddpdfs.pdf>
- NOU. (2009). *NOU 2009: 16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk – Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-16/id568044/?ch=3>
- NOU. (2015). *NOU 2015:14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring – Budsjett og regnskap i staten* <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f32f94864d4636bc468ea0bc4ca2bd/no/pdfs/nou201520150014000dddpdfs.pdf>
- NOU. (2023). *NOU 2023:14 Forsvarskommissjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>
- 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*.
- Politiets Sikkerhetstjeneste. (2023). *Nasjonal trusselvurdering 2023*. https://www.pst.no/globalassets/2023/ntv/ntv_2023_nor_web.pdf
- Prinsix. (2023). *Prosjektfaser 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*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20102011/id618290/>
- 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). *Investeringar i Forsvaret og andre saker*. Forsvarsdepartementet.

Prop. 1 S. (2022-2023). *For budsjettåret 2023 under Forsvarsdepartementet*. Forsvarsdepartementet.

Prop. 1 S. (2023-2024). *For budsjettåret 2024 under Forsvarsdepartementet*. Forsvarsdepartementet.

Prop. 1 S. (2023-2024). *For budsjettåret 2024. Statsbudsjettet*. Finansdepartementet.

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.

Regjeringen. (2010). *Prop. 1 S (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Statsbudsjettet*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/29b1e77e3e25429198bd58c7b980835a/no/pdfs/prp201020110001guldddpdfs.pdf>

Regjeringen. (2020). *Langtidsplan for Forsvaret (LTP, 2021-2024)*. Forsvarsdepartementet

Regjeringen. (2023). *Nå skal klima og miljø vektes minst 30% i offentlige anskaffelser*.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/historisk-ending-na-skal-klima-og-miljo-vektes-minst-30-i-offentlige-anskaffelser/id2990427/>

Reinertsen, H.R. *Rapport om eierskap og organisering av eiendomsforvaltning i kommunesektoren*. KoBE.

RICS; IFMA. (2018). *Strategic FM Framework. RICS guidance note, global 1st edition*. Royal institution of chartered surveyors (RICS) and International facility management association (IFMA).

RICS. (2021). *Strategic public sector property asset management. Global. 3rd 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.

Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS). (2018). *Strategic FM Framework RICS Guidance note, Global 1st edition*. IFMA/RICS

Rumelt, R. P. (2012). *Good Strategy/Bad Strategy: The difference and why it matters*. Crown Business.

Sikkerhetsloven. (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24/>

SINTEF Byggforsk. (2011). *Kostnadsdekkende husleie? Om kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard/vedlikehold*.

Snook, S. A. (2000). *Friendly Fire*. Princeton UP.

- Standard Norge. (2012). *Tilstandsanalyse av byggverk – innhold og gjennomføring* (NS 3424:2012).
- Standard Norge. (2013). *Livssyklus kostnader for byggverk – prinsipper og klassifikasjon* (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. (2018). *Fasilitetsstyring (FM). Ledelsessystemer. Krav og brukerveiledning* (NS-EN ISO 41011:2018). Standard Norge.
- 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*.
- Statsbygg & Grønn byggallianse. (2021). *Veileder ombrukskartlegging*. <https://dok.statsbygg.no/wp-content/uploads/2021/08/veilderOmbrukskartleggingMedVedlegg.pdf>
- Sverige. (2022). *Årsredovisning 2022*. Fortifikationsverket Sverige.
- Vambheim, N. V. (2017). *Mulighetsrommet: En studie om konseptutredninger og konseptvalg*. NTNU Open.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). *Vår felles framtid*.
- Virksomhetsikkerhetsforskriften. (2018). *Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-12-20-2053>
- Weick, K. E. & Sutcliffe, K. M. (2015). *Managing the Unexpected: Sustained Performance in a Complex World*. Wiley.

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