

Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc

Rapport utarbeidet av Forsvarsdepartementet

18. juni 2015

Innhold

1.	Gevinstpotensial, økonomiske forutsetninger og omstillingskostnader	4
1.1	Samlet gevinstpotensial.....	4
1.2	Økonomiske forutsetninger.....	5
1.3	Omstillingskostnader	6
2.	Forsvarets øverste ledelsesnivå	11
2.1	Sammendrag	11
2.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	11
2.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten.....	12
2.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	13
2.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	14
2.6	Anbefaling	14
3.	HR og økonomi	15
3.1	Sammendrag	15
3.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	15
3.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten.....	16
3.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	17
3.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	24
3.6	Anbefaling	24
4.	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.....	26
4.1	Sammendrag	26
4.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	26
4.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten.....	28
4.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	28
4.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	33
4.6	Anbefaling	34
5.	Utdanning.....	35
5.1	Sammendrag	35
5.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	35
5.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten.....	36
5.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	37
5.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	39
5.6	Anbefaling	39
6.	Personellforvaltning	40
6.1	Sammendrag	40
6.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	40
6.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten.....	40
6.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	41
6.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	44
6.6	Anbefaling	44
7.	Investeringer.....	45
7.1	Sammendrag	45
7.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	45
7.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten.....	46
7.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	46

7.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	50
7.6	Anbefaling	50
8.	Driftsanskaffelser	51
8.1	Sammendrag	51
8.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	51
8.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten	52
8.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	52
8.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	55
8.6	Anbefaling	55
9.	Vedlikehold	57
9.1	Sammendrag	57
9.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	57
9.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten	58
9.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	58
9.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	61
9.6	Anbefaling	61
10.	Eiendom, bygg og anlegg	63
10.1	Sammendrag	63
10.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	63
10.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten	65
10.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	69
10.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	77
10.6	Anbefaling	77
11.	Enkelttiltak – Forsvarets musikk og Forsvarets museer	78
11.1	Sammendrag	78
11.2	Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde	78
11.3	Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten	78
11.4	Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial	78
11.5	Tiltak som ikke foreslås gjennomført	80
11.6	Anbefaling	80

Vedlegg 1 - Gevinstoversikt og gevinstrealiseringsplan for virksomhetsområdene

1. Gevinstpotensial, økonomiske forutsetninger og omstillingskostnader

1.1 Samlet gevinstpotensial

FD anslår det totale årlige gevinstpotensialet til i størrelsesorden 2,7–3,4 milliarder kroner. Justert for effektiviseringsgevinster knyttet til allerede iverksatte/planlagte tiltak nedjusteres dette potensialet til 2,2–2,9 milliarder årlig. Nedenstående tabell oppsummerer gevinstpotensialene som er identifisert for hvert område. I tillegg til kvantitative gevinster, forventes det betydelige kvalitative gevinster av tiltakene. Det er kun innenfor vedlikehold og enkelttiltak at FD vurderer potensialet likt som McKinsey, hovedsakelig grunnet behov for ytterligere kvalitetssikring av tilhørende tallgrunnlag.

Samlet gevinstpotensial for alle områder (millioner kroner)	McKinsey		FD		FD justert*	
	Fra	Til	Fra	Til	Fra	Til
Forsvarets øverste ledelsesnivå	300	300	97	97	97	97
HR og økonomi	250	400	110	194	25	109
IKT	350	650	87	87	42	42
Utdanning	401	401	264	264	264	264
Personellforvaltning	200	350	75	105	75	105
Investeringer	0	0	199	199	199	199
Driftsanskaffelser	1 100	1 100	915	915	578	578
Vedlikehold	300	300	300	300	300	300
Eiendom, bygg og anlegg	540	980	556	1 141	556	1 141
Enkelttiltak	70	80	70	80	70	80
Totalt	3 511	4 561	2 673	3 382	2 206	2 915

* Justert for effektiviseringsgevinster knyttet til allerede iverksatte/planlagte tiltak.

De to etterfølgende tabellene gjengir en periodisert oppstilling av gevinstpotensialene knyttet til de områdene som anbefales iverksatt, og hvor det ikke vurderes å være behov for ytterligere utredninger. Den første tabellen angir minimumspotensialet, mens den neste tabellen angir maksimumspotensialet. Denne tilnærmingen er valgt med bakgrunn i at McKinsey gjennomgående har benyttet «benchmarking»

(sammenligning) som kriterium for å vurdere potensialene, noe som i større eller mindre grad åpner for ulike sett med forutsetninger og referansepunkt. Bruk av «benchmark» vil innebære en viss grad av risiko og usikkerhet knyttet til gevinstpotensialet. Angivelse av minimums- og maksimumspotensial vil implisitt indikere graden av usikkerhet knyttet til potensialene, samtidig som det også er risiko knyttet til at realiserte gevinster både kan bli lavere enn minimumspotensialet og høyere enn maksimumspotensialet. Det er vesentlig å være oppmerksom på at nedenstående periodisering vil kunne endres betydelig dersom eksempelvis antatte forutsetninger slår feil, eller at gjensidige avhengigheter mellom tiltak ikke realiseres. Det er også av stor betydning at gevinstpotensialene og gevinstrealiseringen konkretiseres ytterligere i de årlige budsjettprosessene.

Periodisert gevinstpotensial for alle områder som anbefales iverksatt uten videre utredninger - minimumspotensial										
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
HR og økonomi	1	8	18	25	25	25	25	25	25	25
IKT	0	4	13	26	-2	25	42	42	42	42
Investeringer	80	80	92	116	151	187	199	199	199	199
Driftsanskaffelser	0	9	154	305	453	578	578	578	578	578
Vedlikehold	0	0	0	0	300	300	300	300	300	300
Eiendom, bygg og anlegg	1	173	211	420	492	535	549	262	365	378
Omstillingskostnader	3	12	37	66	91	109	88	44	17	6
Totalt netto aggregert gevinstpotensial	79	261	451	826	1 328	1 541	1 605	1 362	1 492	1 516

Periodisert gevinstpotensial for alle områder som anbefales iverksatt uten videre utredninger - maksimumspotensial										
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
HR og økonomi	5	33	76	109	109	109	109	109	109	109
IKT	0	4	13	26	-2	25	42	42	42	42
Investeringer	80	80	92	116	151	187	199	199	199	199
Driftsanskaffelser	0	9	154	305	453	578	578	578	578	578
Vedlikehold	0	0	0	0	300	300	300	300	300	300
Eiendom, bygg og anlegg	11	314	406	798	976	1 082	1 235	833	745	919
Omstillingskostnader	10	29	72	111	127	133	99	48	17	6
Totalt netto aggregert gevinstpotensial	86	410	669	1 243	1 860	2 148	2 364	2 013	1 956	2 141

1.2 Økonomiske forutsetninger

I vurderingen av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren har McKinsey anslått et samlet årlig bruttogevinstpotensial på om lag 3,5 til 4,6 milliarder kroner. Gevinstpotensialet baserer seg på forsvarsstrukturen ved utgangen av 2013. FD har fremskrevet utfordringsbildet for å ta høyde for endringer som er gjennomført etter 2013.

For å identifisere og beregne gevinstpotensialet har McKinsey i utstrakt grad benyttet metoden «benchmarking». McKinsey påpeker at spesielt sammenligning mot privat sektor må benyttes med varsomhet, grunnet ulike tilnærminger til avkastningskrav. McKinsey har tatt høyde for dette ved å tilpasse metoder, verktøy og analytiske tilnærminger, blant annet ved å utvide sammenligningsgrunnlaget til også å omfatte øvrig offentlig virksomhet og andre lands forsvarssektorer. FD har i liten grad hatt mulighet til å etterprøve sammenligningsgrunnlaget benyttet av McKinsey. McKinseys «benchmark» benyttes derfor også i FDs beregningsgrunnlag, men der det er spesifikke forhold som anses ikke å være tilstrekkelig tatt høyde for, påpekes dette. Vanlige utfordringer ved bruk av «benchmark» er å sikre at de data som samles inn, faktisk er sammenlignbare. I tillegg kan sentrale parametere være definert ulikt, og det

kan også være geografiske og kulturelle forskjeller, spesielt ved sammenligning av virksomheter i ulike land¹. Bruk av «benchmark» vil derfor være forbundet med noe usikkerhet, som følgelig også etablerer en grad av usikkerhet knyttet til det identifiserte gevinstpotensialet.

I FDs vurdering av McKinseys identifiserte gevinstpotensial har et første steg vært å oppdatere, kvalitetssikre og eventuelt justere grunnlagstallene. Deretter har det vært gjennomført en vurdering av hvorvidt sammenligningsgrunnlaget anses som relevant, og eventuelle utfordringer har blitt identifisert. En betydelig andel av det samlede gevinstpotensialet er knyttet til personell og årsverksreduksjoner, og det har derfor også vært gjennomført en kvalitetssikring av om årsverkssatser og øvrige personellrelaterte kostnader er korrekte. Et siste sentralt element har vært å vurdere om noen av gevinstene er overlappende med øvrige prosjekter og/eller prosesser, som allerede er iverksatt eller planlagt gjennomført i sektoren.

McKinsey har påpekt at det er tilfeller av overlapp mellom de ulike anbefalte løsningene og innbyrdes påvirkninger mellom tiltak og analyseområder. For å sikre koordinering og styring av delvis overlappende tiltak er det nødvendig med langsiktig planlegging og sekvensering av tiltakene. FD deler denne oppfatningen, og har utarbeidet en periodisert plan for implementering av tiltakene med tilhørende gevinstrealisering. Det er angitt i hvilken periode gevinstene vil kunne realiseres, og en gradvis utvikling i gevinstuttaket er skissert. Periodiseringen er å anse som et planleggingsverktøy, og konkretisering av gevinstene må gjøres i den årlige budsjettprosessen.

Det må også presiseres at både McKinsey og FD har vurdert gevinstpotensialet opp mot strukturen som er lagt til grunn i gjeldende langtidsplan. Det er flere parallelle prosesser pågående i forsvarssektoren, hvor de mest omfattende er utarbeidelsen av forsvarsjefens fagmilitære råd (FMR) og departementets helhetlige arbeid med ny langtidsplan.

1.3 Omstillingskostnader

1.3.1 Overordnede vurderinger av behovet for omstillingskostnader

McKinsey har hovedsakelig sett på omstillingskostnader i form av økonomisk kompensasjon til personell som må slutte som følge av tiltaket. FD deler McKinseys vurdering av at den største andelen av omstillingskostnader vil være knyttet til årsverksreduksjoner. Samtidig mener FD at det er sannsynlig at det også vil påløpe omstillingskostnader knyttet til eksempelvis EBA-, IKT- og materiellinvesteringer samt tilhørende drift. Disse kostnadene har foreløpig ikke latt seg tallfeste, men det er angitt innenfor hvilke områder slike omstillingskostnader er sannsynlige.

I beregning av omstillingskostnader har McKinsey forutsatt at alle årsverk som reduseres kompenseres med sluttvederlag for sivile og avskjed med redusert lønn

¹ SSØ (2010), Veileder resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten.

(ARL) for militære. Sluttvederlag, og spesielt ARL, er svært kostbare løsninger, og FD anbefaler at alle typer avgangsstimulerende tiltak må vurderes. Evalueringen av anvendelsen av avgangsstimulerende tiltak i perioden 2000–2005 vil legges til grunn², i tillegg til at det anbefales å utnytte den kommende pensjonsbølgen på en fordelaktig måte.

En reduksjon i antall årsverk må gjøres planmessig og arbeidsgiverstyrt. Det er viktig at nødvendig og kritisk kompetanse ikke stimuleres til avgang. Anvendelse av avgangsstimulerende tiltak må derfor utformes og tilpasses slik at de kan brukes målrettet og styrt. En overordnet anbefaling for arbeidsgiverstyrt strategi for omstilling og bruk av avgangsstimulerende virkemidler vil utarbeides som del av langtidsplanarbeidet. Det er avgjørende at vi lykkes med eventuelle besluttede personellreduksjoner. Dette forutsetter igjen strategisk kompetanseledelse ved at virksomhetene vet hvilken kompetanse de har i dag, hva de trenger i fremtiden og hvordan de vil anvende den. Både ved årsverksreduksjoner og omdisponering av stillingshjemler til mer prioriterte oppgaver vil en slik innsikt være avgjørende.

Omstillingsprosesser vil i de fleste tilfeller være grunnlag for drøftinger og forhandlinger, og tiltak som treffer personellet vil vurderes og tilbys løpende i prosessen. Dette gir særskilte utfordringer knyttet til beregning av omstillingskostnader, da det ikke vil være mulig å identifisere et nøyaktig kostnadsbilde i forkant av prosessen. Alle beregninger vil følgelig være foreløpige anslag.

Nedenstående tabell gjengir både McKinsey og FD sitt anslåtte behov for omstillingskostnader knyttet til årsverksreduksjoner innenfor hvert område. Årsaken til at FDs anslag er så vidt mye lavere enn McKinsey sitt, skyldes hovedsakelig FDs forutsetning om en betydelig høyere andel naturlig avgang fremfor aktiv avgangsstimulering av årsverk. En slik forutsetning krever naturligvis lengre tidshorisont før endringene er implementert. I tillegg har FD vurdert andre former for avgangsstimulerende tiltak, som ikke er like kostnadskrevende som tiltakene McKinsey har lagt til grunn. Oversikten er ikke uttømmende.

Selv om det her legges opp til nøkterne avgangsmekanismer med lavere kostnader enn det Forsvaret tidligere har nyttet, og enn det McKinsey-rapporten legger til grunn, kan vi ikke utelukke at ytterligere virkemidler kan bli nødvendig. Kostnadsbildet er således forbundet med en viss risiko. I den forbindelse er tid til rådighet før endringene skal være slutført en avgjørende faktor for handlingsrommet knyttet til bruk av virkemidler.

² Omstilling og nedbemanning i Forsvaret 2000–2005. FD, desember 2005.

Samlede omstillingskostnader for alle områder	McKinsey		FD	
	Fra	Til	Fra	Til
Forsvarets øverste ledelsesnivå	386	386	122	122
HR og økonomi	700	1 203	37	154
IKT	89	177	138	138
Utdanning	238	238	171	171
Personellforvaltning	1 620	1 620	0	0
Investeringer	0	0	188	188
Driftsanskaffelser	312	312	56	56
Vedlikehold	827	827	0	0
Eiendom, bygg og anlegg	0	0	56	117
Enkelttiltak	228	228	77	77
Totalt	4 400	4 991	845	1 023

For IKT er det i FDs anslag inkludert 50 mill. kroner til kompetanseheving.

For personellforvaltning er det forutsatt gjennomføring av tiltaket over en tiårsperiode.

I tillegg til ovenstående vil det kunne påløpe ytterligere omstillingskostnader knyttet til materiell, IKT, EBA etc.

1.3.2 Årsverksreduksjoner: Naturlig avgang

I perioden 2016–2020 vil i underkant av 800 militære og om lag 560 sivile i Forsvaret gå av med pensjon. I perioden 2016–2025 vil i overkant av 2 000 militære og om lag 1 350 sivile gå av med pensjon. Dette er tall for hele Forsvarets organisasjon, inkludert operative stillinger. Forventet avgang i FD, FFI, NSM og FB er ikke kjent. Det er ikke gitt at det er personene som pensjoneres, og deres tilhørende oppgaver, som treffes av de anbefalte tiltakene.

Ved å legge naturlig avgang til grunn vil det ikke være behov for omstillingskostnader, men omstillingen vil da gå over flere år. Å stimulere til tidligere naturlig avgang kan være et godt alternativ som med stor sannsynlighet medfører lavere omstillingskostnader enn ved bruk av andre avgangsstimulerende tiltak. En planlagt og arbeidsgiverstyrt prosess vil også innenfor dette området være et suksesskriterium.

Analyseområdet personellforvaltning er et eksempel der utnyttelse av den kommende pensjonsbølgen vil være spesielt viktig. Her anbefales en reduksjon i antall offiserer på høyere gradsnivå. Disse vil av naturlige årsaker i stor grad være i øvre alderssjikt, og av de om lag 2 000 militære som pensjoneres i perioden 2016–2025 er nesten 1 500 offiserer på høyere gradsnivå. Maksimal utnyttelse av pensjonsbølgen vil for dette området medføre at det ikke vil være behov for omstillingskostnader. Samtidig betyr dette at reduksjonen av antall offiserer på høyere gradsnivå vil ta opp mot ti år å gjennomføre, i stedet for om lag tre til fem år som vil kunne være mulig ved bruk av avgangsstimulerende tiltak.

For de øvrige analyseområdene hvor det anbefales årsverksreduksjoner er det vanskeligere å anslå hvor stor andel av personellet som vil kunne forventes å gå av med naturlig avgang. McKinsey har lagt til grunn 20 % naturlig avgang. FD finner ikke

grunnlag for å vurdere dette annerledes, og vil således anvende et anslag på 20 % naturlig avgang for de øvrige analyseområdene.

1.3.3 Årsverksreduksjoner: Øvrige tiltak

Forsvaret gjennomgikk en stor omstilling på 2000-tallet, og det ble den gang brukt særskilte virkemidler for å stimulere sivilt og militært personell til å slutte i Forsvaret. Basert på erfaringene fra perioden 2000–2005, anbefales det at enkelte av de samme tiltakene også kan vurderes nå. Tiltakene må imidlertid tilpasses bedre de ulike personellkategoriene. Personellets erfaringsbakgrunn/kompetanse og spesielt alder bør være avgjørende for hvilke tiltak som kan innvilges. Arbeidsgiver må i forkant av omstillingsprosessen lage en klar strategi for hvilke tiltak som skal tilbys hvilke tilsatte, på hvilket tidspunkt og i hvilken rekkefølge.

- *Stønad til etablering av egen virksomhet tilsvarende ett års lønn.* Erfaringene fra 2000–2005 viste at dette var et svært lønnsomt tiltak for Forsvaret, da kostnaden er relativt lav mens innsparingen er høy. Årsaken til høy innsparing er at personellet som fikk innvilget dette tiltaket var relativt unge, som vil si at det ble store reduksjoner knyttet til fremtidig lønnsutbetaling. Det var imidlertid svært få (18 personer) som søkte om/fikk innvilget dette tiltaket.
 - Kostnad: Lønn i 12 måneder.
- *Sluttvederlag for sivilt og militært personell.* Det kan tilbys sluttvederlag tilsvarende en månedslønn for hvert faktisk tjenestear i staten, dog ikke lavere beløp enn det som tilsvarende lønn i seks måneder. Samlet sluttvederlag kan gis for inntil 24 måneders lønn. Sluttvederlaget kan betales ut som en engangssum, eller betales i månedlige rater dersom arbeidsgiver og arbeidstaker blir enige om det. Kostnaden for dette tiltaket vil være lik uavhengig av alder (men varierende med lønnstrinn og tjenestetid), mens innsparingen vil være høyere jo yngre personellet som slutter er. I perioden 2000–2005 fikk om lag 840 personer innvilget dette tiltaket.
 - Kostnad: Lønn fra seks måneder til to år.
- *Avgangskontrakt med studiestønad tilsvarende tre års lønn.* Tiltaket har en høyere kostnad enn stønad til etablering av virksomhet og sluttvederlag, og vil sannsynligvis være mer attraktivt, da tiltaket sikter på å gjøre det enklere å få en ny jobb i annen virksomhet. Som for sluttvederlag vil kostnaden for dette tiltaket være lik uavhengig av alder (men varierende med lønnstrinn og tjenestetid), mens innsparingen vil være høyere jo yngre personellet som slutter er. I perioden 2000–2005 fikk om lag 1 200 personer innvilget dette tiltaket.
 - Kostnad: Lønn i tre år.
- *Begrenset arbeidsplikt.* En ordning med begrenset arbeidsplikt for militært tilsatte og sivile med 75 % lønn mot at militært tilsatte fratrer stilling etter 85 års-regelen (57 år) og at sivile fratrer etter AFP-ordningen fra 62 år. Tiltaket innebærer inntil tre måneders arbeidsplikt, deretter er arbeidstakerne frie til å ta nye sivile jobber. Det

anbefales at tiltaket nå kan vurderes for militært tilsatte i alderen 55–57 år og for sivile i alderen 60–62 år.

- Kostnad: 75 % lønn i tre år.
- *Avskjed med redusert lønn.* Militært tilsatte kan gis avskjed med redusert lønn (60 %), dersom vedkommende er i tjeneste og er fylt 40 år. Det anbefales at tiltaket nå kan vurderes i sluttfasen av omstillingsprosesser for militært tilsatte som er fylt 53 år mot at befalet fratrer stilling etter 85-årsregelen (57 år).
 - Kostnad: 60 % lønn fra ett til fem år.
- *Avskjed etter 85-årsregelen for befa.* Militært tilsatte kan gå av med pensjon ved 57 år, så fremt summen av alder og pensjonsgivende tjenestetid er minimum 85 år.
 - Ingen kostnad for forsvarssektoren.
- *Avskjed med avtalefestet pensjon for sivile.* Sivile arbeidstakere kan gå av med avtalefestet pensjon ved 62 år, gitt at visse betingelser er oppfylt.
 - Ingen kostnad for forsvarssektoren.

I tillegg til ovennevnte tiltak anbefales det at det gjøres en konkret vurdering av om personell som berøres av omstillingen kan omdisponeres til operative stillinger. Dette vil i hovedsak være en mulighet for militært personell av lavere grad. På denne måten vil man unngå omstillingskostnader, og tiltaket er dermed ressursbesparende. Et operativt årsverk er noe dyrere enn et ikke-operativt årsverk på samme nivå, blant annet på grunn av variable tillegg, og spesielt øving/trening. Omprioritering av ressurser til operativ virksomhet er hovedhensikten med de anbefalte tiltakene.

Ved gjennomføring av McKinsey-tiltak anbefales det at alle avgangsstimulerende tiltak nevnt over vurderes i omstillingsprosessen. Tiltakene kan eventuelt tilpasses og justeres, og må spesielt sees opp mot hvilken type personell og aldersgruppe man ønsker å redusere innenfor de ulike tiltakene. Aktiv kompetansestyring vil som nevnt være svært viktig i en slik prosess.

Som redegjort for over vil det ikke være mulig å beregne omstillingskostnader i forkant av omstillingsprosesser. For likevel å kunne gi et anslag for omstillingskostnader knyttet til årsverksreduksjoner, er det i beregningsgrunnlaget lagt til grunn en hypotetisk fordeling av avgangsstimulerende tiltak basert på tiltakene nevnt over. Disse omstillingskostnadene vil følgelig være preget av betydelig usikkerhet.

2. Forsvarets øverste ledelsesnivå

2.1 Sammendrag

McKinsey vurderer at antall årsverk på Forsvarets øverste ledelsesnivå bør reduseres og at det er behov for å klargjøre roller og ansvar innenfor eksisterende struktur. FD støtter disse vurderingene, også på bakgrunn av tidligere gjennomførte analyser i FD. Det pågår en rekke aktiviteter både i FD og FST som har grensesnitt mot anbefalingene i McKinsey-rapporten. FDs organisasjonsutviklingsprosjekt (FD OU) har fått i oppdrag å vurdere hvordan fremtidens departement, som regjeringskontor og strategisk planstab, skal innrettes i grensesnittet opp mot forsvarssektoren og departementsfellesskapet. Dette arbeidet skal blant annet anbefale hensiktsmessig arbeids- og ansvarsfordeling mot FST og de øvrige etatsledelsene, og vil adressere forhold knyttet til duplisering av funksjoner, slik McKinsey påpeker i sin rapport. Gevinstpotensialet knyttet til årsverksreduksjon må konkretiseres gjennom dette arbeidet og arbeidet med ny langtidsplan. Det legges foreløpig til grunn et innsparingspotensial på om lag 100 årsverk knyttet til Forsvarets øverste ledelsesnivå.

2.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

McKinsey definerer Forsvarets øverste ledelsesnivå til Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarsstaben (FST) og enkelte avdelinger på nivå 2 i Forsvaret, herunder Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), forsvarsgrenstabene, Heimevernstaben, Cyfor-staben og ledelsen i Forsvarets logistikkorganisasjon.

McKinsey vurderer at antall årsverk på Forsvarets øverste ledelsesnivå bør reduseres med minst 300, og at det er behov for å klargjøre roller og ansvar innenfor eksisterende struktur. McKinsey benytter ulike innfallsvinkler for å komme frem behovet for reduksjon:

- *Historisk vekst.* McKinsey vurderer at Forsvarets øverste ledelse har vokst med 32 % i perioden 2006–2013, fra 1 266 årsverk i 2006 til 1 673 ved utgangen av 2014. McKinsey anslår at av den faktiske årsverksveksten på om lag 400 årsverk, kan om lag 100 årsverk forklares med reell tilførsel av nye oppgaver.
- *Mål ved innføringen av ISL.* Ved innføringen av integrert strategisk ledelse ble det av Stortinget besluttet å redusere den øverste ledelsen med 50 %³. FDs egen analyse av måloppnåelsen viser at dette ikke er oppfylt, og at det gjenstår en restutfordring på om lag 400 årsverk⁴.
- *Sammenligning med andre nasjoner.* McKinsey vurderer at den norske forsvarsledelsen er vesentlig større enn den danske, svenske og tyske forsvarsledelsen.

³ Jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001) til St. prp. nr. 45 (2000–2001).

⁴ FD 1 (2014), Integrert strategisk ledelse – En oversikt over bakgrunn, etablering og utvikling av integrert strategisk ledelse av det norske forsvaret, ref., 2013/03055-3.

- *Intervjuer og analyse av arbeidsoppgaver.* I intervjuer med McKinsey har ansatte i FD og FST konsistent uttalt at det er for mange ansatte i den øverste ledelsen, og at det særlig synes å være en «speiling» av funksjoner mellom FD og FST.

2.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

FD har i senere tid utført to analyser som delvis omhandler de utfordringene McKinsey skisserer knyttet til Forsvarets øverste ledelsesnivå, «Utredningsoppdrag 5: Stabs- og støttefunksjoner i Forsvaret»⁵ og «Integrert strategisk ledelse – En oversikt over bakgrunn, etablering og utvikling av integrert strategisk ledelse av det norske forsvaret»⁶.

I begge disse analysene beskrives utfordringer knyttet til å sammenligne størrelser over tid på grunn av mange organisatoriske endringer. Det konkluderes imidlertid med at det også i fremtiden vil være rom for reduksjon av årsverk knyttet til ledelsesstrukturer⁷, og at det synes å være store mulighetsrom knyttet til å gjennomgå oppgaver, ansvarsfordelinger og myndighetsområder som styrer prosessfunksjonene som utføres. Videre pekes det på behov for å styrke rolleforståelsen mellom FD og FST. Som tidligere nevnt vurderes det også at Stortingets beslutning om 50 % reduksjon ved innføringen av ISL ikke er oppfylt, og at det gjenstår en restutfordring på om lag 400 årsverk⁸.

Det pågår også en rekke aktiviteter både i FD og FST som har grensesnitt mot anbefalingene i McKinsey-rapporten. FD har nylig igangsatt et organisasjonsutviklingsprosjekt i FD (FD OU)⁹, der hensikten er å finne gode løsninger for hvordan framtidens departement og regjeringskontor bør innrettes. FST har likeså etablert et prosjekt for å få en bedre og mer ressurseffektiv ledelse av Forsvaret. I tillegg har regjeringen nylig fattet en prinsippbeslutning om etablering av ny etat med ansvar for materiellinvesteringer og materiellforvaltning direkte underlagt FD. Innenfor forsvarsjefens arbeid med det fagmilitære rådet (FMR) gjøres det også vurderinger som har implikasjoner for Forsvarets øverste ledelsesnivå.

⁵ FD III 2014, Orienteringsnotat: Utredningsoppdrag 5: Stabs- og støttefunksjoner i Forsvaret, ref. 2014/00365-6.

⁶ FD 1 (2014), Integrert strategisk ledelse – En oversikt over bakgrunn, etablering og utvikling av integrert strategisk ledelse av det norske forsvaret, ref: 2013/03055-3.

⁷ FD III 2014, Orienteringsnotat: Utredningsoppdrag 5: Stabs- og støttefunksjoner i Forsvaret, ref. 2014/00365-6.

⁸ FD 1 (2014), Integrert strategisk ledelse – En oversikt over bakgrunn, etablering og utvikling av integrert strategisk ledelse av det norske forsvaret, ref: 2013/03055-3.

⁹ FD I (2015), Mandat for organisasjonsutviklingsprosjekt i FD, ref. 2015/00157-2.

2.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

2.4.1 Tydeliggjøre roller og ansvar

McKinsey peker på at rollebeskrivelse og -fordeling er klart definert i ISL-modellen, men at etterlevelse og rolleforståelse er ulik. Det foreslås derfor å tydeliggjøre roller og ansvar.

Som nevnt underbygges McKinseys funn av tidligere gjennomførte analyser i FD, og tiltaket anbefales således gjennomført. FDs organisasjonsutviklingsprosjekt (FD OU) har fått i oppdrag å vurdere hvordan fremtidens departement, som regjeringskontor og strategisk planstab, skal innrettes i grensesnittet opp mot forsvarssektoren og departementsfellesskapet. Dette arbeidet skal i blant annet anbefale hensiktsmessig arbeids- og ansvarsfordeling mot FST og de øvrige etatsledelsene, og vil adressere forhold knyttet til duplisering av funksjoner slik McKinsey påpeker i rapporten.

2.4.2 Redusere antall årsverk i den øverste ledelsen

På bakgrunn av McKinseys analyse og tidligere gjennomførte analyser i FD, støtter FD anbefalingen om å redusere antall årsverk i den øverste ledelsen. Dette ansees også som særdeles viktig også for å sende riktig signal til resten av sektoren om behovet for effektivisering.

Det konkrete antall årsverk som skal reduseres må sees i sammenheng med de tidligere nevnte pågående prosesser. Det legges imidlertid til grunn et innsparingspotensial på 100 årsverk for Forsvarets øverste ledelsesnivå (redegjort for under punkt 2.4.3 under).

2.4.3 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

Den beskrevne økningen i ledelsen på 32 % inkluderer forsvarsgrenstabene, Heimevernstaben, Cyfor-staben og ledelsen i Forsvarets logistikkorganisasjon. Som redegjort for i tidligere analyser¹⁰ har det funnet sted en relativt markant økning i årsverk i grenstabene. Denne økningen skyldes imidlertid i hovedsak sammenslåing av grenstabene med tidligere underliggende staber i egen forsvarsgren, for å sikre den mest optimale organisasjonen totalt sett. McKinseys vurdering knyttet til økningen kan derfor ikke direkte legges til grunn for potensialet for årsverksreduksjon.

Videre har McKinsey inkludert en rekke selvstendige staber i sitt tallgrunnlag, herunder Kysteskadren, Kystvakten, Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter, Luftforsvarets luftoperative inspektorat samt distriktsstabene i Heimevernet. FD finner det derfor riktig å nedjustere McKinseys tallgrunnlag fra 1 673 årsverk til 1 458 årsverk. Veksten fra 2006 er derfor kun 192 årsverk, noe som utgjør om lag 12 %. FD vurderer at

¹⁰ FD III (2014), Orienteringsnotat: Utredningsoppdrag 5: Stabs- og støttefunksjoner i Forsvaret, ref. 2014/00365-6.

om lag 85 årsverk kan forklares med reell tilførsel av nye oppgaver, og da gjenstår det et effektiviseringspotensial på om lag 100 årsverk.

	Mill. kroner	Årsverk
Samlet gevinstpotensial - McKinsey		
Redusere antall årsverk i den øverste ledelsen	300	300
Totalt bruttogevinstpotensial	300	300
Omstillingskostnader	386	240
Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering		
Redusere antall årsverk i den øverste ledelsen	97	100
Totalt bruttogevinstpotensial	97	100
Omstillingskostnader	122	80

2.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Ingen.

2.6 Anbefaling

Tiltak	Anbefaling
a. Tydeliggjøre roller og ansvar	Tiltaket anbefales iverksatt gjennom FD OU.
b. Redusere antall årsverk i den øverste ledelsen	Tiltaket anbefales iverksatt, men det konkrete antallet årsverk som skal reduseres må sees i sammenheng med øvrige pågående prosesser. Gevinstpotensialet knyttet til årsverksreduksjon må konkretiseres gjennom FD OU og arbeidet med ny langtidsplan. Det legges foreløpig til grunn et innsparingspotensial på om lag 100 årsverk knyttet til Forsvarets øverste ledelsesnivå.

3. HR og økonomi

3.1 Sammendrag

I McKinsey-rapporten er det påpekt flere utfordringer og forbedringsmuligheter innenfor HR¹¹- og økonomiområdet i forsvarssektoren. McKinsey mener det vil kunne gi betydelige gevinster for sektoren å harmonisere standarder, prosesser og systemer, rendyrke en tre-delning av aktiviteter og samlokalisere transaksjonelle oppgaver, og implementere felles operasjonelle praksiser. FD er hovedsakelig enig i McKinseys beskrivelse av HR- og økonomiområdet, og anbefaler i stor grad at tiltakene gjennomføres. Likevel vurderer FD at gevinstpotensialet McKinsey anslår er for høyt, både fordi utfordringene på enkelte områder anses å være noe mindre enn McKinsey legger til grunn, og spesielt fordi utgangspunktet for vurdering av årsverk må nedjusteres.

3.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

Støttefunksjonene innenfor HR og økonomi er organisert under henholdsvis Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Forsvarsbygg (FB) samt Forsvarsdepartementet (FD). Det er ulik praktisk organisering av støttefunksjonene i de ulike virksomhetene, og Forsvaret er den etaten som i følge McKinsey i størst grad har sentralisert enkelte oppgaver. Samlokalisering er gjennomført i Forsvarets regnskapsorganisasjon (FRA), Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA), og i Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS). Utenom disse eksemplene er oppgavene innenfor støttefunksjonene, i henhold til McKinsey, i stor grad spredt på mange lokasjoner og enheter med relativt få årsverk per lokasjon/enhet. FD mener at støttefunksjoner er sentralisert i større grad enn hva McKinsey legger til grunn. FB har samordnet og samlokalisert etatens transaksjonelle oppgaver innenfor HR og økonomi, og FFI og NSM har få årsverk innenfor områdene. FD mener imidlertid at det er forbedringspotensial innenfor alle etatene, spesielt knyttet til økt sentralisering på tvers i sektoren.

I følge McKinsey har forsvarssektoren høy ressursbruk innenfor HR- og økonomifunksjoner sammenlignet med tilsvarende virksomheter. FD er enig i at ressursbruken kan reduseres, men vurderer samtidig utfordringene som mindre enn McKinsey har lagt til grunn. Dette skyldes særlig at McKinsey har inkludert HR- og økonomipersonell på bataljonsstabsnivå. Forsvaret må ha personellfunksjoner i operative avdelinger ettersom disse har spesifikke oppgaver i beredskap, krise og krig. Dette er oppgaver som krever samlokalisering med og kjennskap til egen avdeling. FD er av den oppfatning at McKinsey ikke har tatt høyde for dette behovet i tilstrekkelig grad i sin analyse.

¹¹ McKinsey har definert HR definert som alle funksjoner og oppgaver som berører personellforvaltning og -strategi, organisasjonsdesign, rekruttering og opplæring, lønns- og fordelsadministrasjon, HMS-administrasjon og tillitsvalgte.

McKinsey har gjennomført en evaluering av to av sektorens allerede eksisterende tjenestесentre (henholdsvis FRA og FPVS), og legger til grunn at disse er representative for øvrig virksomhet innenfor HR og økonomi. Evalueringen viser at det er betydelig gap i styringskompetanse og arbeidsprosess sett opp mot mønsterpraksis i både privat og offentlig sektor. FD støtter McKinseys kartlegging.

Når det gjelder IKT-løsninger er det enkelte systemer som brukes på tvers i sektoren, men det finnes ikke enhetlige og helhetlige systemer som er felles for hele sektoren. Forsvaret benytter i dag FIF/SAP som lønns- og økonomisystem, FD benytter Formula, mens FB, FFI og NSM alle benytter Agresso som lønns- og økonomisystem. FD har også tatt i bruk SAP for personellforvaltningen for militært tilsatte (HRM i FIF) som er det samme som Forsvaret innførte i oktober 2014.

Standarder er i stor grad felles, men McKinsey påpeker at dette ikke gjelder regnskap, hvor FB og FFI bruker periodiseringsprinsippet. Forsvaret skal gå over til periodisert regnskap fra og med 1. januar 2016. I forbindelse med innføring av ny kontoplan i 2013 ble det vurdert at FD og NSM ikke ville ha noen åpenbare fordeler av å innføre periodiseringsprinsippet. Alle virksomheter er pålagt å rapportere i henhold til kontantprinsippet.

3.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

McKinsey har påpekt et betydelig effektiviseringspotensial innenfor støttefunksjoner i sektoren, og dette underbygges også av tidligere analyser gjennomført av FD¹². I tillegg er det gjennomført nyere utredninger, både på oppdrag fra Forsvaret og departementsfellesskapet, med lignende konklusjoner.

Capgemini Consulting har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en utredning om muligheten for effektivisering av de administrative funksjonene i departementene¹³. Her beskrives det blant annet at det innenfor tjenesteområdet lønn og regnskap virker å være en lite rasjonell arbeidsdeling mellom departementene og øvrige aktører. FD skal gjennomføre et internt OU-prosjekt som blant annet skal vurdere Capgemini Consultings anbefalinger.

EY har utarbeidet en rapport som analyserer FST og fremmer en rekke endringsforslag for bedre organisering og utnyttelse av ressursene i FST¹⁴. EY anbefaler en transformasjon av HR-området som i stor grad har sammenfallende trekk med endringene McKinsey foreslår, selv om EY ikke har vurdert FDs rolle. EY påpeker videre at det er overlappende ansvarsområder innenfor effektivisering i FST. FST har iverksatt en OU-prosess som skal behandle og vurdere EYs anbefalinger. Grensesnittet

¹² Eksempelvis orienteringsnotatet: Utredningsoppdrag 5: Stabs- og støttefunksjoner i Forsvaret (april 2014). DocuLive-referanse 2014/00365-6.

¹³ CapGemini Cunculting (2014), Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet.

¹⁴ EY (2015), Analyse av FST – Forslag til mer helhetlig og effektiv styring av Forsvaret.

mellom FD og FST, herunder også eventuell duplisering av oppgaver, skal vurderes av OU-prosessensom er igangsatt i FD.

3.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

3.4.1 Tiltak a: Harmoniser standarder, prosesser og systemer

McKinsey anbefaler at standarder, prosesser og systemer harmoniseres i større grad enn i dag, men påpeker at ambisjonene ikke nødvendigvis må innebære en fullstendig standardisering. FD stiller seg i stor grad bak McKinseys anbefaling.

Informasjonssystemer

Det benyttes i dag tre ulike lønns- og økonomisystemer i sektoren. FIF/SAP benyttes i Forsvaret, Agresso benyttes av FFI, NSM og FB, mens FD benytter Formula.

Forsvaret skal etter planen gå fra FIF 2.0 til FIF 3.0 (inkludert P2814 «Logistikkprosjektet i Program LOS») i løpet av 2015. FIF 3.0 skal i større grad legge til rette for integrert samhandling med alle fagområder, fra planlegging til kontroll, understøttet av nytt regnskapsprinsipp og ny kontoplan. Hensikten med FIF som system er å sette Forsvaret i stand til å styre virksomheten mer effektivt og å bidra til økt operativ evne. Det anbefales at FIF/SAP beholdes som informasjonssystem.

FD benytter Formula som økonomi, lønns- og personalsystem. Formula er av eldre dato, men fungerer tilfredsstillende. Det anbefales imidlertid at FD på sikt bør vurdere å bytte ut Formula. Det anbefales at FDs OU-prosjekt vurderer samordning med enten forsvarssektoren eller departementsfellesskapet er hensiktsmessig for FDs økonomi, – lønns- og personalsystemer. Dersom samordning med forsvarssektoren anbefales, bør FIF/SAP innføres for hele FD.

FFI, FB og NSM benytter Agresso som lønns- og økonomisystem. FB benytter også øvrige moduler i Agresso som understøtter FBs investerings- og driftsside, og FB anser systemet som virksomhetskritisk. Det antas at det vil kunne være ressurskrevende å utfase Agresso for disse etatene. Når FIF 3.0 er stabilt vil det imidlertid kunne vurderes om dette systemet også bør brukes i hele forsvarssektoren. Det samlede kostnads-/gevinstbildet må beregnes før en slik beslutning kan tas. Imidlertid vil det kunne være mulig å begrense forsvarssektoren til å benytte to ulike systemer. Ved en eventuell konsolidering av de transaksjonelle tjenestene (jf. punkt 3.4.2) vil det kunne legges til rette for at HR- og økonomisentrene kan håndtere to ulike systemer. En slik løsning vil imidlertid kunne hindre enkelte stordriftsfordeler.

FD anbefaler at det umiddelbart nedsettes en arbeidsgruppe med god kompetanse innenfor informasjonssystemer, som skal vurdere om det er mulig å innføre FIF 3.0 for hele forsvarssektoren. Arbeidsgruppen må spesielt se på overgang fra Agresso til FIF/SAP, og vurdere fordeler og ulemper ved at eventuelt FB, FFI og NSM må bytte systemer. Det må særlig vurderes hvilke gevinster og kostnader dette vil medføre. Det

må i arbeidet legges til grunn at informasjonssystemet skal ha ulike firmaløsninger for hver virksomhet.

Regnskapsprinsipper

Som beskrevet i punkt 3.2 benyttes i dag både periodiserings- og kontantprinsippet innenfor regnskapsføring. Alle statlige virksomheter er pålagt å rapportere til bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet etter kontantprinsippet. Imidlertid er det mulig å føre virksomhetsregnskapet etter periodiseringsprinsippet, da dette gir et bedre informasjonsgrunnlag i styringen. Det anses ikke som svært hensiktsmessig å endre disse standardene utover allerede planlagt innføring av periodisert regnskap i Forsvaret fra 1. januar 2016, og det vil sannsynligvis heller ikke gi gevinster å endre dette. Ettersom både kontant- og periodiseringsprinsippet benyttes i sektoren i dag, vil ikke en videreføring av disse være et hinder for samlokalisering og sentralisering av økonomifunksjoner.

FD anbefaler at regnskapsprinsippene som benyttes i dag videreføres, og at allerede planlagte endringer gjennomføres.

Prossesser

McKinsey har beskrevet at det er ulikheter knyttet til prosesser og praksiser, men dette er ikke konkretisert ytterligere. Det er derfor vanskelig å vurdere hvor store disse utfordringene er, men det er sannsynlig at sektoren vil være tjent med en bedre samordning. En eventuell sentralisering og samlokalisering vil også naturlig medføre større grad av harmonisering av prosesser og praksiser.

FD anbefaler at det fortløpende vurderes om prosesser kan harmoniseres ytterligere i sektoren. FD er ansvarlig for å sikre koordinering av dette arbeidet.

3.4.2 Tiltak b: Rendyrk en tre-delning av aktiviteter og samlokalisering av transaksjonelle oppgaver

McKinsey anbefaler at HR- og økonomifunksjoner deles inn i strategiske, operasjonelle og transaksjonelle oppgaver,¹⁵ og at denne tre-delingen rendyrkes. McKinsey anbefaler at strategiske og transaksjonelle oppgaver konsolideres for hele sektoren. Ansvar for de strategiske oppgavene bør i følge McKinsey ligge i FD, i tråd med intensjonene i ISL. De transaksjonelle oppgavene anbefales sentralisert og samlokalisert i egne enheter som både skal håndtere generiske og repetitive oppgaver, samt mer tilrettelagte ekspertoppgaver. McKinsey anbefaler videre at operasjonelle oppgaver i størst mulig grad sentraliseres innad i hver etat og hver DIF. McKinsey påpeker videre at en slik tre-delning er i tråd med målbildet for HRM i FIF, samt at deler av dagens

¹⁵ I henhold til McKinseys definisjon omfatter strategiske oppgaver blant annet HR-strategi, retningslinjer, organisasjonsutvikling og virksomhetsstyring. Operasjonelle oppgaver er eksempelvis årsverksplanlegging og disponeringer, oppfølging av HR-strategi og oppgaver som utføres av virksomhetskontrollere. Transaksjonelle oppgaver inkluderer blant annet rekrutteringsstøtte, lønnskjøring, fakturahåndtering og regnskap, samt tilrettelagte ekspertoppgaver som for eksempel å holde prosesser, retningslinjer og tjenester oppdaterte etter føringer fra strategisk ledelse, samt koordinering av prosjekter og sikring av effektiv kunnskapsdeling.

organisering av økonomi allerede følger en slik tredelt modell. Innenfor HR er det også en slik modell EY¹⁶ anbefaler.

FD mener at en slik tredelt modell i stor grad allerede eksisterer eller er planlagt innført innenfor både HR- og økonomiområdet i forsvarssektoren. Imidlertid anbefaler FD at sektoren i ytterligere grad rendyrker denne modellen innenfor både HR og økonomi, blant annet ved å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver som skal gjennomføres på hvert nivå. FD anbefaler videre at det innenfor strategiske og transaksjonelle oppgaver vurderes sektorfelles løsninger.

Strategiske oppgaver

FD støtter McKinseys anbefaling om at enkelte strategiske og retningsgivende oppgaver bør sentraliseres, men mener samtidig at noen oppgaver av denne karakter fortsatt bør ligge på etatsnivå. Oppgaver kan være av strategisk karakter på ulike nivåer i sektoren, og det vil derfor være nødvendig å tydeliggjøre hvilke oppgaver som defineres på de ulike nivåene. FD mener at det største forbedringspotensialet vil være knyttet til en vurdering av oppgaver og prosesser i FD og FST.

FD anbefaler at FDs OU-prosess, i tett samarbeid med pågående OU-prosess i FST, spesifikt vurderer hvilke oppgaver og prosesser som i dag eksisterer innenfor både FD og FST og i hvor stor grad disse er overlappende. Det må deretter avgjøres om disse oppgavene og prosessene skal ligge i enten FD eller FST. Det må videre settes opp en konkret gevinstrealiseringsplan hvor det identifiseres hvor mange årsverk som kan reduseres. Dette vil sende viktige signaler til resten av forsvarssektoren om at den øverste ledelsen også er gjenstand for effektivisering og modernisering. Det skal også vurderes om det anbefales ytterligere sentralisering av strategiske oppgaver i FFI, NSM og FB. FD er ansvarlig for iverksettelse og koordinering, men etatene skal involveres i utarbeidelse av vurderingen.

Operasjonelle oppgaver

FD anbefaler i likhet med McKinsey at operasjonelle funksjoner i størst mulig grad sentraliseres innad i hver enkelt DIF og etat, og anbefaler at sentraliseringen blant annet gjøres gjennom å innføre retningslinjer for hvordan denne type oppgaver bør bemannes. Hver virksomhet bør være ansvarlig for å utarbeide retningslinjer for dette området, så fremt det ikke allerede eksisterer. Retningslinjene må imidlertid koordineres i sektoren, for å sikre harmonisering.

Forbedringspotensialet anses å være størst i Forsvaret, men alle etatene skal vurdere sine operasjonelle oppgaver, samt ivareta eller utarbeide retningslinjer knyttet til disse. FDs OU-prosess skal analysere de operasjonelle funksjonene i FD for å vurdere om det er ytterligere forbedringspotensial knyttet til disse.

¹⁶ EY (2015), Analyse av FST – Forslag til mer helhetlig og effektiv styring av Forsvaret.

Transaksjonelle oppgaver og ekspertoppgaver

FD er i stor grad enig i McKinseys anbefaling knyttet til en konsolidering av transaksjonelle oppgaver på tvers av driftsenheter og etater. FD anbefaler at de allerede eksisterende sentrene, FLA, FRA og FPVS, videreutvikles til å kunne påta seg transaksjonelle oppgaver for hele sektoren. Gevinstpotensialet avhenger imidlertid av utredningen knyttet til harmonisering av informasjonssystemer, jf. punkt 3.4.1. McKinsey gir ingen klar anbefaling om FD bør inkludere sine transaksjonelle tjenester i felles sentre for sektoren. FD anbefaler at FDs OU-prosess konkluderer om hvorvidt FD enten bør samordnes med sektoren eller med departementsfellesskapet.

FST har rapportert at FLA, FRA og FPVS, gitt visse forutsetninger, har mulighet for å påta seg et større kundegrunnlag slik at de kan utføre sine tjenester for hele forsvarssektoren. Hver virksomhet må ha en egen firmaløsning innenfor eventuelt samme økonomisystem, og det må kunne rapporteres separat for alle virksomhetene. Dette vil i sum innebære en større arbeidsmengde som vil kreve en økning i antall årsverk. FLA anslår at de vil kunne betjene hele sektoren innenfor reise og lønn dersom de tilføres mellom om lag fire til syv årsverk. Dette forutsetter imidlertid at alle virksomhetene benytter FIF 3.0 til lønn- og reise. FRA rapporterer tilsvarende at de vil kunne ivareta regnskapsføring for hele sektoren gjennom en tilførsel av om lag syv til ni årsverk. Også her forutsettes det at alle virksomhetene benytter FIF 3.0, samt at det påpekes at tidligste tidspunkt for implementering vil kunne være 1. januar 2017, da innføringsløpet må tilpasses implementeringen av FIF 3.0. FST vurderer også at det prinsipielt vil være mulig å utvide kundegrunnlaget til FPVS slik at senteret kan utføre tjenester for hele sektoren. Imidlertid er det mer usikkert i hvor stor grad det må tilføres årsverk og hvilke EBA-konsekvenser dette vil kunne medføre, ettersom fremtidig innretning innenfor HR-tjenestene er under vurdering. FPVS som enhet skal evalueres ultimo 2016, og evalueringen vil inneholde en vurdering av hvorvidt senteret bør samlokaliseres¹⁷.

3.4.3 Tiltak c: Implementer felles operasjonelle praksiser

McKinsey anbefaler at det etter samlokalisering implementeres et felles sett av arbeidsprosesser og at det gjennomføres et kompetanseløft for alle ansatte. Dette vil særlig være relevant for de transaksjonelle sentrene. McKinsey anbefaler videre at implementeringen av ny metodikk bør gjennomføres gradvis, og at det bør være sterk involvering av tillitsvalgte, lokal ledelse og medarbeidere. FD anbefaler at tiltaket gjennomføres. Det anbefales at prosessen initieres og koordineres av FD, men at implementering og utarbeidelse av metodikk og løsninger gjøres lokalt. FD anbefaler imidlertid at arbeidsprosesser kan forbedres og at eksisterende HR- og økonomisentre ytterligere kan profesjonaliseres, også før en eventuell sentralisering og samlokalisering som foreslått under tiltak a og b.

¹⁷ FPVS har i dag avdelinger i Oslo og på Hamar. En eventuell samlokalisering skal fortrinnsvis utnytte ledig EBA-kapasitet som følge av øvrig omstilling i forsvarssektoren.

Som utgangspunkt for en forbedring av prosesser kan McKinseys kompetansekartlegging av FPVS og FRA benyttes. Som eksempel kan nevnes at det innenfor etterspørselsstyring bør etableres en bedre forståelse gjennom flere og bedre analyser av innkommende arbeidsmengde. McKinsey peker også på flere andre forbedringsområder, og dette kan benyttes som et bakteppe for implementering av nye prosesser og ny metodikk. Det anbefales imidlertid at tiltaket har sterk lokal forankring.

3.4.4 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

I beregningsgrunnlaget har McKinsey oppgitt at det i forsvarssektoren benyttes 1 069 årsverk innenfor HR og 477 årsverk innenfor økonomi. McKinseys rapport tar utgangspunkt i status per 31. desember 2013. McKinsey påpeker at potensialet innenfor HR er nedjustert for å ta høyde for sektorens geografiske tilstedeværelse, at deler av HR-personellet har en rolle i krise- og krigstid og at sektoren har noen HR-oppgaver som for det vesentligste er spesifikke for Forsvaret (veteran/verneplikt). Det er derimot ikke spesifisert i hvor stor grad potensialet er nedjustert. FD anser at stillinger som har en rolle i krise- og krigstid ikke bør inkluderes i vurderingen, da disse ikke bør tas ut av lokal avdeling. Det er også gjennomført en kvalitetssikring av tallene for FFI, FB, NSM og FD. På bakgrunn av dette har FD i vurderingen av gevinstpotensial og omstillingskostnader lagt til grunn en basislinje for forsvarssektoren på henholdsvis 742 årsverk innenfor HR og 405 årsverk innenfor økonomi. Disse tallene angir samlet ressursbruk i hele sektoren og gjelder både strategiske, operasjonelle og transaksjonelle oppgaver.

Strategiske oppgaver

Innenfor McKinseys analyseområde *Forsvarets øverste ledelsesnivåer* er det identifisert overlappende funksjoner mellom FD og FST, og innenfor områdene som defineres som HR og økonomi pekes det på overlapp innenfor effektivisering og modernisering mellom FD III og FST avdeling for organisasjon, samt innenfor strategisk HR mellom FD V, FST P og FPVS. Utover dette legger FD til grunn at det sannsynligvis også er enkelte overlappende funksjoner mellom FD III og FST Avdeling for økonomi og styring. FD vil på nåværende tidspunkt ikke legge til grunn verken gevinstuttak eller omfordeling av ressurser knyttet til dette området, men anbefaler at dette vurderes og behandles innenfor de iverksatte OU-prosessene i FD og FST.

Operasjonelle oppgaver i Forsvaret og FB – økonomi

Innenfor økonomiområdet er det identifisert om lag 160 årsverk i Forsvaret¹⁸ og 40 årsverk i FB som jobber med operasjonelle oppgaver. I FFI, NSM og FD er det ikke kartlagt nøyaktig hvor mange årsverk dette gjelder, men basert på samlet antall årsverk innenfor økonomi er det relativt få. McKinsey anslår at det innenfor operasjonelle økonomioppgaver er et forbedringspotensial på 5–15 %. Dette gir en innsparing på 10–

¹⁸ Fordelt på DIF-, BRA- og avdelingsnivå.

30 årsverk, tilsvarende om lag 9–26 millioner kroner¹⁹. Gitt at tiltak a og c gjennomføres anses som et minimum det nedre sjiktet av intervallet som sannsynlig.

Operasjonelle og transaksjonelle oppgaver i Forsvaret – HR (utenom lønn)

Ettersom det foreløpig ikke er kjent hvor mange årsverk som i dag arbeider med operasjonelle og transaksjonelle HR-oppgaver i Forsvaret, kan ikke gevinstpotensialet i beregnes eksakt. Det anbefales at det endelige gevinstpotensialet beregnes når FST har sluttført sitt prosjekt knyttet til avklaring av roller, ansvar og myndighet innenfor HR-området i Forsvaret. For en indikasjon på størrelsesomfanget kan man basert på et grovestimat av årsverkstall, samt McKinseys foreslåtte forbedringspotensial innenfor HR-området (25–40 %), anslå det samlede gevinstpotensial til om lag 130–210 årsverk, tilsvarende om lag 85–155 millioner kroner²⁰. Dette er en usikker beregningsmetode, men potensialet understøttes av gevinstrealiseringsplanen for HRM i FIF, hvor det er lagt til grunn en reduksjon på 129 årsverk.

Transaksjonelle oppgaver i forsvarssektoren – regnskap og lønn

Innenfor lønn- og reise benyttes det i dag 13 årsverk i sektoren, utenom Forsvaret, tilsvarende for regnskap er 19 årsverk. Basert på FLAs og FRAs egne vurderinger, vil en samlokalisering og sentralisering av oppgavene for hele sektoren til disse to enhetene gi et gevinstpotensial på om lag 14–18 millioner kroner. Gitt at tiltak c gjennomføres legges det her til grunn at 18 millioner kroner som et minimum kan frigjøres på sikt. En sentral forutsetning for gevinstpotensialet ved FLA og FRA er at hele sektoren benytter FIF 3.0. Dersom man må opprettholde to informasjonssystemer vil det være behov for ytterligere årsverk. Tjenestene kan altså sentraliseres og samlokaliseres for hele sektoren også med to informasjonssystemer, men den økonomiske gevinsten vil være lavere da flere av stordriftsfordelene uteblir.

Overlappende gevinster

HRM i FIF (med unntak av enkelte moduler) ble implementert i oktober 2014. Dette prosjektet har identifisert kvalitative og kvantitative gevinster, hvor de kvantitative gevinstene skal tas ut snarest og senest innen 2019. Det er konkretisert et gevinstpotensial på 129 årsverk, tilsvarende om lag 85 millioner kroner.

Som nevnt er det iverksatt OU-prosesser både i FD og i FST. Gevinstene som vil identifiseres i disse prosessene vil med stor sannsynlighet ha overlap med noen av gevinstene knyttet til McKinsey-tiltakene. Gevinstene bør kun registreres innenfor et prosjekt, for å unngå at det planlegges med å frigjøre og benytte de samme gevinstene flere ganger.

¹⁹ Årsverkssats på 860 000 benyttet. Gjennomsnittssats for sivilt og militært personell på kapittel 1725 (utenom FST og internasjonale stillinger) iht. FFIs satser.

²⁰ For de 129 årsverkene som er identifisert som gevinstpotensial i HRM i FIF er det lagt til grunn en årsverkssats på 650 000 kroner. For de øvrige årsverkene er det benyttet en årsverkssats på 860 000 kroner, som er gjennomsnittssatsen for sivilt og militært personell på kapittel 1725 (utenom FST og internasjonale stillinger) iht. FFIs satser.

FD anbefaler at det iverksettes et forbedringsprosjekt som omfatter alle pågående og planlagte forbedringstiltak internt i FB, jf. kapittel 10. Gevinster knyttet til operasjonelle økonomioppgaver i FB vil følgelig kun inkluderes i gevinstpotensialet for EBA-området.

Omstillingskostnader

FD anbefaler at alle muligheter innenfor avgangsstimulerende tiltak vurderes. Bruk av ulike avgangsstimulerende tiltak gir et anslag for samlede omstillingskostnader på om lag 37–154 millioner kroner. I tillegg kan det påløpe omstillingskostnader knyttet til sentralisering og samlokalisering av HR- og økonomifunksjonene i transaksjonelle sentre. Det anbefales at det for militære stillinger gjøres en vurdering av hvorvidt deler av personellet kan omdisponeres til operative stillinger. Eventuelle omstillingskostnader knyttet til endringer innenfor informasjonssystemene må beregnes av den anbefalte arbeidsgruppen som spesifikt skal vurdere informasjonssystemer.

Samlet gevinstpotensial

FD anslår det totale gevinstpotensialet til om lag 160–260 årsverk, tilsvarende om lag 110–200 millioner kroner. Dette gevinstpotensialet er knyttet til operasjonelle og transaksjonelle oppgaver og tjenester. Potensialet inkluderer gevinster identifisert under HRM i FIF, som vil si at det samlede nye potensialet er om lag 30–130 årsverk, tilsvarende om lag 30–115 millioner kroner. Gevinstrealiseringen vil kunne påbegynnes i 2016, men vil pågå over flere år. Gevinstrealiseringsplanen for HRM i FIF legger til grunn at alle gevinster skal være realisert innen utgangen av 2019, og det anbefales at dette tidsløpet legges til grunn for øvrige tiltak.

	Mill. kroner		Årsverk	
	Min	Maks	Min	Maks
<i>Samlet gevinstpotensial - McKinsey</i>				
Effektivisering av HR- og økonomiområdet	250	400	290	500
Totalt bruttogevinstpotensial	250	400	290	500
Omstillingskostnader	700	1200	233	400
 <i>Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering</i>				
Operasjonelle oppgaver økonomi	9	26	10	30
Operasjonelle og transaksjonelle oppgaver HR (uten lønn)	85	155	130	210
Samlokalisering lønn og regnskap til FLA og FRA	18	18	21	21
Totalt bruttogevinstpotensial	112	199	161	261
Allerede identifiserte og omfordelte gevinster: HRM i FIF	85	85	129	129
Overlappende gevinster: operasjonelle oppgaver økonomi FB	2	5	2	6
Totalt gevinstpotensial	25	109	30	126
Omstillingskostnader	37	154	24	101

Periodisert gevinstpotensial

Minimumspotensial	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial	6	34	78	112	112	112	112	112	112	112
Allerede identifiserte og omfordelte gevinster: HRM i FIF*	4	26	60	85	85	85	85	85	85	85
Overlappende gevinster: operasjonelle oppgaver økonomi FB	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Omstillingskostnader	1	4	8	11	8	3	1	1	0	0
Netto aggregert gevinstpotensial	0	4	9	14	17	22	24	24	25	25

Maksimumspotensial	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial	10	60	139	199	199	199	199	199	199	199
Allerede identifiserte og omfordelte gevinster: HRM i FIF*	4	26	60	85	85	85	85	85	85	85
Overlappende gevinster: operasjonelle oppgaver økonomi FB	1	2	4	5	5	5	5	5	5	5
Omstillingskostnader	5	16	35	44	32	15	5	2	0	0
Netto aggregert gevinstpotensial	0	17	41	65	77	94	104	107	109	109

*Periodiseringen av gevinster knyttet til HRM i FIF er ikke bekreftet.

3.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Alle de tre tiltakene som McKinsey anbefaler gjennomført i forsvarssektoren innenfor HR- og økonomiområdet kan FD i stor grad stille seg bak. Det er imidlertid enkelte momenter innenfor tiltakene som FD ikke anbefaler, samt enkelte deltiltak som FD anbefaler gjennomført til en viss grad. I tillegg er det enkelte deltiltak som krever ytterligere utredninger før endelig anbefaling kan gis. Disse forholdene er beskrevet i punkt 3.4.

3.6 Anbefaling

Tiltak	Anbefaling
a. Harmonisere standarder, prosesser og systemer	Tiltaket anbefales delvis gjennomført. Det anbefales ikke å endre regnskapsprinsipper utover det som allerede er planlagt endret.
b. Rendyrke en tredeling av aktiviteter, og samlokalisere transaksjonelle oppgaver	Tiltaket anbefales i stor grad gjennomført. FD støtter at enkelte strategiske og retningsgivende oppgaver bør sentraliseres, men mener samtidig at enkelte strategiske oppgaver fortsatt bør ligge i etatene. Det er nødvendig å tydeliggjøre hvilke oppgaver som omfattes. FD anbefaler i likhet med McKinsey at operasjonelle funksjoner i størst mulig grad sentraliseres innad i hver enkelt DIF og etat.

	FD anbefaler også i utgangspunktet at transaksjonelle oppgaver i så stor grad som mulig sentraliseres og samlokaliseres for hele sektoren. Det anbefales at FRA, FLA og FPVS videreutvikles slik at enhetene på sikt kan ivareta oppgaver innenfor HR og økonomi for hele sektoren.
c. Implementere felles operasjonelle praksiser	Tiltaket anbefales gjennomført.

4. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

4.1 Sammendrag

FD mener det foreligger et potensial for effektivisering av virksomhetsområdet informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i Forsvaret og i sektoren. Muligheten for å hente ut gevinster er knyttet til anbefalingene fra McKinsey om å reorganisere virksomheten, redusere gjennomføringstiden for investeringsprosjekter, øke kompetansen i bruk av PRINSIX og tilpasse praktiseringen av rammeverket til IKT-prosjektenes egenart, klargjøre ansvarsforhold, unngå overlappende funksjoner og uløste oppgaver, og generelt øke effektiviteten i virksomheten.

Gevinstpotensialet er etter nærmere analyse foretatt av FD estimert til mellom 195 og 375 millioner kroner årlig, hvorav inntil 80 millioner kroner er knyttet til årsverksinnsparinger. Resterende gevinstpotensial er knyttet til å effektivisere fremskaffelse, forvaltning og drift samt fase ut eldre systemer. Muligheten for å hente ut gevinster forutsetter en betydelig kompetanseheving mot beste praksis over tid. Gevinstpotensialet er uttrykt som en prosentvis forbedring i forhold til årlige IKT-kostnader. Gevinstpotensialet og gevinstrealisering må derfor konkretiseres i forhold til årlige budsjetter og tildelinger for å gjennomføre tiltakene.

4.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

IKT benyttes som et sentralt virkemiddel i utvikling av forsvarssektoren. Effektiv bruk av en moderne informasjonsinfrastruktur, sensorer og IKT integrert i våpen- og materiellsystemer vil bidra til å øke Forsvarets evne til samvirke mellom styrker i nettverk i operasjoner, nasjonalt og internasjonalt, og styrke den operative evnen. En videreutviklet informasjonsinfrastruktur vil også ha stor betydning for muligheten til å modernisere og effektivisere samhandlingen internt i forsvarssektoren, og forenkle samarbeidet med andre.

Forsvarets forskningsinstitutt, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarsbygg bruker deler av Forsvarets informasjonsinfrastruktur, men har selvstendige IKT-avdelinger og til stor del egne IKT-løsninger. McKinsey har i sin rapport valgt å fokusere på Forsvaret, selv om gevinstpotensialet ikke er avgrenset til Forsvaret. Sentrale aktører innenfor virksomhetsområdet IKT i Forsvaret er Cyberforsvaret, Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarets FIF administrasjon, og enkelte IKT-enheter i øvrige driftsenheter i Forsvaret. I tillegg skal prosjektorganisasjonen, Program LOS, levere et nytt felles integrert forvaltningssystem (FIF).

McKinsey peker på at virksomhetsområdet IKT i Forsvaret preges av maktkamper, uklare ansvarsforhold, uløste oppgaver, mangel på konsekvensstyring og pulverisering av det overordnede ansvaret. Videre at det mangler oversikt over systemene og mål og planer for utvikling for å dekke fremtidig behov. McKinsey viser også til et betydelig innslag av utdaterte løsninger og udekkede behov, samt et betydelig kompetansegap i IKT-organisasjonene i Forsvaret i forhold til beste praksis. Praktiseringen av investeringsmetoden (PRINSIX) er i liten grad tilpasset til IKT-prosjektenes egenart.

Prosjektene tar for lang tid å gjennomføre, noe som fører til økt sannsynlighet for budsjettoverskridelser og utdaterte løsninger ved leveranse.

McKinsey beskriver at tidligere omorganiseringer har gjennomført endringer i organisasjonsstruktur og rapporteringslinjer uten å ta tak i de underliggende utfordringene. De er samtidig tydelige på at en ny reorganisering, selv en gjennomgående og dyptgripende, ikke vil løse alle utfordringene. Roller og ansvar må i klarlegges i enhver organisasjonsstruktur, og ønsket lederatferd må sikres for å utvikle en samhandlingskultur internt og med andre. Organisasjonene må også tilføres nødvendig kompetanse i forhold til beste praksis innen fremskaffelse, forvaltning og drift.

McKinsey peker på uklare ansvarsforhold, uløste oppgaver og en pulverisering av det overordnede ansvaret innenfor IKT-området i Forsvaret som en svakhet ved dagens organisering. Etablering av rollen som sjef Forsvarets informasjonsinfrastruktur (nå sjef Cyberforsvaret) på nivået under forsvarssjefen skulle styrke Forsvarets evne til helhetlig styring og ledelse på IKT-området og styre utviklingen mot et nettverksbasert forsvar, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009).

Det fremstår etter FDs vurdering, som at denne etableringen ikke har gitt tilstrekkelig effekt i forhold til helhetlige ledelse og styring av Forsvarets samlede IKT-ressurser (økonomi, personell, teknologi og EBA), eller transformasjonen mot et nettverksbasert forsvar (NbF). Årsakene er sannsynligvis mange og sammensatte. På den annen side har Cyberforsvaret de siste to årene bidratt positivt i utviklingen av NbF og planene for videreutvikling av informasjonsinfrastrukturen. Forsvarets relativt oppdaterte informasjonsinfrastruktur understøtter Forsvarets operasjoner hjemme og ute, og kvaliteten på den daglige virksomheten må heller ikke oversees.

FD ga i iverksettelsesbrevet for inneværende langtidsplan forsvarssjefen i oppdrag å klargjøre roller og ansvar for Cyberforsvaret i forhold til andre driftsenheter i Forsvaret (DIF). McKinseys funn tyder på at dette hittil ikke er løst på en slik måte at rollene er entydige dokumentert og etterleves. FST har nylig innhentet bistand fra EY til å gjennomføre en ny²¹ kartlegging og vurdering av roller, ansvar og myndighet på IKT-området i Forsvaret. Rapporten peker på flere av de samme forhold som McKinsey. EY trekker frem svake og mindre effektive beslutningsprosesser, liten grad av sammenheng mellom mål og prioriteringer som forhold som medvirker til lav måloppnåelse innenfor IKT-området.

FD erfarer at Cyberforsvaret har til dels betydelige utfordringer med å praktisere tiltenkt rolle i forsvarsledelsen. Denne erfaringen underbygges av rapporten fra EY, som mener det mangler en IKT-styringsfunksjon i Forsvarets ledelse. En eventuell etablering av en slik funksjon oppfattes i tilfelle som å være en tilbakeføring av ansvaret og oppgavene som i sin tid dannet grunnlaget for etableringen av sjef Cyberforsvaret,

²¹ FST gjennomførte et tilsvarende arbeid i 2012/2013, den gang støttet av PwC.

ved overføring av ressurser fra FST og delvis FD for å styrke Forsvarets evne til helhetlig styring og ledelse på IKT-området.

Uklare roller har også ført til overlappende funksjoner. FDs intensjon med å etablere en sjef for forsvarrets informasjonsinfrastruktur (INI), nå Cyberforsvaret, var følgende: «En organisasjon i Forsvaret med fokus på hvordan informasjon skal formidles og forvaltes og med et klart grensesnitt i form av kravstilling og konseptutvikling for anvendelse av informasjonsinfrastrukturen mot de som håndterer øvrige aspekter av INI». Dette har over tid, og av ulike årsaker, ikke blitt operasjonalisert med tydelig rolle og ansvar for Cyberforsvaret i forhold til ansvaret for den tekniske delen av informasjonsinfrastrukturen tillagt FLO. FLO har på sin side dreiet divisjon for IKT-kapasiteter til også å ivareta ansvar og oppgaver innenfor det funksjonelle området innenfor logistikk. Dette har ført til et komplisert grensesnitt med overlappende funksjoner mellom Cyberforsvaret og FLO, med tilnærmet to sjefer for informasjons- og kommunikasjonsteknologi i Forsvaret. Dette samsvarer ikke med intensjonen om opprettelsen av sjef Cyberforsvaret.

Med opprettelsen av en ny etat for materiellforvaltning og investeringer med ansvar for å fremskaffe, ta vare på og videreutvikle, samt levere sikker IKT til Forsvaret, sektoren og enkelte andre enheter i statsforvaltningen, vil det være behov for å fastlegge plassering av det overordnede ansvaret for området IKT i den strategiske ledelsen, slik at nødvendig styring oppnås, men samtidig at etablering av dobbeltfunksjoner unngås. Det må også klargjøres hvordan kravstilling som ivaretar forsvarsgrenenes operative behov skal håndteres, og hvordan daglig drift og beskyttelse av IKT i sektoren skal organiseres for å oppnå nødvendig grad av beskyttelse av sektorens IKT og gjøre effektivisering mulig.

4.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

FD har vurdert basislinjen og gevinstpotensialet i McKinsey-rapporten. Det er i tillegg innhentet en vurdering av McKinsey sitt gevinstpotensial fra analysemiljøet ved FFI, som blant annet står bak rapporten som McKinsey bygger en del av sitt arbeid på.

4.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

FD vurderer at tiltakene som McKinsey har anbefalt, uavhengig av usikkerhet knyttet til gevinstpotensialet, vil bidra til forbedret effektivitet innen IKT-området i Forsvaret og sektoren. Følgende fem tiltak anbefales:

4.4.1 Tiltak a: Tydeliggjøre roller og ansvar gjennom en reorganisering av IKT

McKinsey mener at det å tydeliggjøre roller og ansvar i form av en gjennomgående omorganisering og konsolidering av IKT-virksomheten er nødvendig. En omorganisering i seg selv ikke er forventet å gi store besparelser. Med henvisning til tidligere omstillinger som i stor grad kun har endret organisasjonsstruktur og

rapporteringslinjer, må en ny omorganisering i stedet sikre en fullstendig integrasjon av enhetene og systematisk gjennomgang av oppgavene, der oppgaver og ansvar fordeles basert på omforente og uttalte mål. Roller og ansvar må tydeliggjøres, og felles begreper og definisjoner må etableres på tvers i sektoren innen virksomhetsområdet.

FD mener videre at en slik omorganisering, i tillegg til å klargjøre roller og ansvar, må fjerne overlappende funksjoner, bidra til å redusere behov for koordinering samt redusere kontrollspennet ved at IKT-organisasjonene innrettes mot primært IKT-oppgaver og ansvar. I tillegg til at roller og ansvar klargjøres, må disse følges nøye opp gjennom implementeringen slik at de blir etterlevet i praksis, samtidig som konsekvensstyring i større grad etableres.

Tiltaket forutsetter et mandat som tillater dyptgripende endring og som understøttes av beslutningsstøtte fra øverste ledelse, kombinert med midler til kompetansebygging. En annen forutsetning er at sektoren er klar for de nødvendige endringene og aksepterer at en slik omstilling vil føre til redusert produktivitet under omstillingen og i ytterste konsekvens redusert operativ evne. Det må også tas hensyn til hvor mye endringskapasitet som på kort sikt finnes i IKT-enhetene i Forsvaret, og om ny organisering vil åpne for attraktive karriereveier.

Beslutningen om etablering av ny etat for materiellforvaltning og -investering innebærer at en reorganisering av IKT-området i Forsvaret ikke anbefales iverksatt omgående som et effektiviseringstiltak. Fremtidig organisering fastlegges i stedet ved FDs behandling av FMR og sikkerhetsfaglig råd, slik at IKT-området i Forsvaret tilpasses fremtidig forsvarsstruktur og oppgaver. Effektiviseringstiltakene som er fremkommet gjennom arbeidet med McKinsey rapporten skal legges til grunn som premiss for organiseringen. For også å klarlegge muligheter for økt samordning og effektivisering innenfor IKT-området i sektoren, anbefales fremtidig organisering utredet og fastlagt som en del av arbeidet med ny langtidsplan for forsvarssektoren.

4.4.2 Tiltak b: Ferdigstille kartlegging over dagens systemlandskap og skape et fremtidig målbilde

McKinsey viser til at arbeidet med å kartlegge dagens IKT-systemer pågår, og anbefaler at slutføringen akselereres. De anbefaler også å utarbeide en helhetlig IKT-strategi for sektoren med et tydelig og enklere fremtidig målbilde for IKT-arkitekturen.

En første versjon av kartleggingen av dagens IKT-systemer i Forsvaret, og en plan for utvikling av informasjonsinfrastrukturen, foreligger per april 2015. Arbeidet med å videreutvikle en IKT-arkitektur tilpasset Forsvarets anbefalte innretning pågår i FMR.

FD anbefaler at det utarbeides en IKT-strategi for forsvarssektoren i tilknytning til arbeidet med ny langtidsplan. Dette som en oppdatering av FDs policy for militær tilpasning og anvendelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi fra 2005.

4.4.3 Tiltak c: Løfte effektiviteten innenfor utvikling, forvaltning og drift

McKinsey anbefaler en grundig gjennomgang av effektiviteten innenfor utvikling, forvaltning og drift, og viser til at det her foreligger et betydelig forbedringspotensial knyttet til bruk og deling av beste praksis, bedre oppfølging av produktivitet, økt grad av visuell oppgavestyring og et mer industrialisert oppsett for forvaltnings- og driftsoppgaver.

FD vurderer dette til å være et langsiktig forbedringsprogram med mål om å løfte effektiviteten innenfor utvikling, forvaltning og drift av IKT. McKinsey sin vurdering om at det er dette av de fem tiltakene kan gi størst gevinst, støttes. FD mener samtidig at det er dette tiltaket som krever størst innsats over tid for å utvikle et virksomhetsområde med en kultur som i større grad enn i dag arbeider etter beste praksis.

4.4.4 Tiltak d: Modernisere og konsolidere systemer

McKinsey viser til at sektoren har flere utdaterte IKT-løsninger som er kostbare å forvalte og drifte. Det anbefales å akselerere utrangeringen av systemer med begrenset funksjonalitet og konsolidere systemer på tvers av sektoren der dette er formålstjenlig.

Utrangering av eldre IKT-systemer er en prioritert målsetting gjennom blant annet Program LOS og flere investeringsprosjekter innenfor programområde INI. Siste revisjon av perspektivplan materiell (PPM) innebærer en restrukturering, men samtidig en utsettelse, av enkelte IKT-prosjekter som vil påvirke mulighetene for utfasing av eldre systemer. For å få effekt av tiltaket med å modernisere og konsolidere systemer i det omfanget McKinsey beskriver, vil det være nødvendig å prioritere investeringsprosjekter som erstatter IKT-løsninger som er kostbare å forvalte og drifte ved kommende revisjoner av PPM.

Godkjent investeringsprosjekt, P9271 «Optimalisering og gevinstrealisering av Forsvarets kommunikasjonsinfrastruktur (FKI)», inngår ikke i McKinseys basislinje fra 2013. Prosjektets formål er å modernisere kommunikasjonsinfrastrukturen og fase ut gamle radiolinjesystemer med tilhørende EBA, noe som sammenfaller med dette tiltaket fra McKinsey. Flertallet av dagens radiolinjestasjoner er installert på vanskelig tilgjengelige lokasjoner med dertil ressurskrevende drift. Gevinstpotensialet er konkretisert til 315 millioner kroner brutt ned på 45 millioner årlig over en periode på syv år. Gevinstene er fordelt med 25 millioner i reduserte personellkostnader og 20 millioner i reduserte materiell-/vedlikeholdskostnader. Dette gevinstpotensialet vurderes å inngå som en del av det potensialet McKinsey har identifisert.

4.4.5 Tiltak e: Bygge kompetanse i investeringsprosessen og forenkle finansieringen

McKinsey hevder at manglende kompetanse i å utnytte mulighetene i investeringsmetoden (PRINSIX) innebærer at praktiseringen i liten grad blir tilpasset til IKT-projektenes egenart. Følgene av dette er at planlegging og gjennomføring av

prosjektene tar unødig lang tid. Langvarige prosjekter fører igjen til økt sannsynlighet for budsjettoverskridelser og utdaterte løsninger ved leveranse.

Det anbefales å gjennomføre opplæring i prosjektmetodikken med mål om å utnytte mulighetene for en raskere og mer fleksibel prosjektgjennomføring for IKT-prosjekter. Dette tiltaket kan etter FDs vurdering iverksettes omgående som en del av prosjektlederutdanningen, og sammen med tiltak for å heve kompetansen generelt i investeringsprosessen som er omtalt under kapittel 7 om investeringer.

Med bakgrunn i McKinseys rapport, FMR, og sjef NSM sitt sikkerhetsfaglige råd, anbefales det å foreta en vurdering av virksomhetsområdet IKT for å fastlegge organisering i sektoren, herunder hvilken rolle Forsvaret skal ha innen dette området i fremtiden ut over egen etat (planleggingsdelen av tiltak a). For å skape et fremtidig målbilde utarbeides det en IKT-strategi for forsvarssektoren i tilknytning til arbeidet med ny langtidsplan om den videre utvikling av forsvarssektoren (tiltak b).

Det anbefales videre å etablere et helhetlig omstillings- og effektiviseringsprogram for virksomhetsområdet, ledet av FD, og med ekstern bistand for å styre gjennomføring av tiltakene. Der pågående aktiviteter i linjen sammenfaller med, eller supplerer anbefalte tiltak, samordnes disse i programmet. Dette gir mulighet for snarlig å etablere et gevinstregnskap, utarbeide årlige gevinstrealiseringsplaner og for å følge opp virkningene av anbefalte tiltak.

4.4.6 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

McKinsey har estimert et samlet årlig gevinstpotensial på mellom 350 og 650 millioner kroner basert på 20–35 % innsparing. 35 % innsparing av anvendt basislinje fra 2013 innebærer en maksimal gevinst på 630 millioner kroner. Korrigert fordeling av kostnader mellom «støtte IKT» og «operativ IKT», uttrekk av EBA kostnader (50 % av 358 millioner kroner er fordelt på støtte IKT), planlagt reduksjon i investeringer²² og gevinster knyttet til optimalisering av kommunikasjonsinfrastrukturen, tilsier at gevinstpotensialet innenfor IKT-området maksimalt utgjør mellom 162 og 318 millioner kroner. Realisering av gevinster knyttet til foreslått årsverksreduksjon, som utgjør inntil 87 millioner kroner, vurderes som mulig å oppnå ved å gjennomføre tiltak a til og med d. Øvrige gevinster forstås å være relatert til å effektivisere investeringer og anskaffelser til forvaltning og IKT-drift samt å utrangere utdaterte systemer. Ut over gevinster knyttet til utfasing av systemer, er gevinster knyttet til forvaltning og drift av IKT dobbeltført mot driftsanskaffelser, samtidig som investeringer inngår i basislinjen innenfor IKT.

McKinsey har i sin analyse lagt til grunn samlede kostnader knyttet til IKT for 2013, og i stor grad basert seg på grunnlag fra FFI. I 2015 ble det nødvendig å omprioritere betydelige driftsmidler for å opprettholde tilgjengelighet på enkelte systemer i

²² En eventuell videreføring og økt ramme for Program LOS er ikke inkludert.

McKinsey tilkjennegir et noe svakt grunnlag i forhold til sammenlikning med andre virksomheter og en betydelig usikkerhet når det gjelder grunnlag og gevinster. Denne usikkerheten er etter FDs vurdering, støttet av FFI, betydelig. En nærmere gjennomgang har avdekket feil og mangler som medfører et behov for å nedjustere gevinstestimatene. I de totale IKT-kostnadene som McKinsey har lagt til grunn inngår EBA-kostnader²³ på til sammen 358 millioner kroner²⁴. Dette er tatt ut av basislinjen og behandles under kapittelet om EBA for å unngå dobbeltføring av gevinster.

Fordelingen mellom «støtte IKT» og «operativ IKT» som McKinsey har gjort er uriktig. En korreksjon av dette reduser den årlige basislinjen for McKinsey sitt gevinstpotensial med om lag 200 millioner kroner. Det må også bemerkes at McKinsey, når det gjelder deres betraktninger om lang gjennomføringstid har vurdert IKT-prosjekter generelt, og ikke avgrenset dette til prosjekter for «støtte IKT».

McKinsey har i sin vurdering lagt til grunn investeringer på om lag 1,2 milliarder basert på tall fra 2013. I 2015 utgjorde investeringene om lag 700 millioner kroner, og for 2016 og 2017 er det planlagt med henholdsvis 280 millioner kroner og 273 millioner kroner²⁵. Et estimat med betydelig usikkerhet for fremtidige investeringer innenfor programområde INI er for påfølgende år i størrelsesorden 600 millioner kroner totalt sett. De samlede IKT-kostnadene som McKinsey har lagt til grunn i sin analyse er som følge av et høyt investeringsnivå i 2013 vesentlig høyere enn forventet årlig gjennomsnitt. En tilnærmet halvering av investeringene vil derfor påvirke gevinstpotensialet som er uttrykt som en prosentsats av årlige IKT-kostnader (investering og drift).

Potensialet for effektivisering av investering vurderes først og fremst å være knyttet til redusert gjennomføringstid og tidsriktige løsninger. Innenfor forvaltning og drift av IKT vurderes potensialet til å være betydelig, men dette må konkretiseres i forhold til de budsjetter som fastlegges, og samtidig sees i sammenheng med den usikkerhet som er knyttet til McKinseys vurderinger og mulig behov for økte tildelinger for å opprettholde tilgjengelighet på løsningene. Dette gjelder spesielt for perioden fra 2020 og fremover. Kostnadene knyttet til beskrevet kompetanseheving vurderes som betydelige og må nærmere konkretiseres. En del av McKinsey sitt anbefalte tiltak om å bygge kompetanse i investeringsprosessen og forenkle finansieringen, handler om å finansiere prosjekter over driftsbudsjettet for å redusere leveringstiden. FD vurderer at denne delen av tiltaket ikke anbefales gjennomført. Prosjektmetodikken (PRINSIX) gir etter FDs vurdering rom for en fleksibel og hurtig gjennomføring av investeringsprosjekter, og en kompetanseheving bør medvirke til en mer effektiv praksis som kan forkorte planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter.

²³ FFI-rapport 2014/01394, pkt. 6.2.

²⁴ FFI-rapport 2014/01394, pkt. 6.1.1.

²⁵ Basert på tallgrunnlag fra McKinsey sin rapport og oppdatert med tall fra FDs perspektivplan materiell versjon 7, fra 2015 for programområde INI. Økt ramme for Program LOS er ikke inkludert.

	Mill. kroner		Årsverk	
	Min	Maks	Min	Maks
Samlet gevinstpotensial - McKinsey				
Årsverksreduksjon	40	80	50	100
Forbedring og effektivisering av IKT-området	310	570		
Totalt bruttogevinstpotensial	350	650	50	100
Omstillingskostnader årsverksreduksjon	89	177	40	80
Omstillingskostnader kompetanseheving	Ikke spesifisert			
Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering				
Årsverksreduksjon	87	87	100	100
Forbedring og effektivisering av IKT-området	75	231		
Totalt bruttogevinstpotensial	162	318	100	100
Allerede identifiserte og omfordelte gevinster: P9271	45	45	28	28
Overlappende gevinster: driftsanskaffelser	75	231		
Totalt gevinstpotensial	42	42	72	72
Omstillingskostnader årsverksreduksjon	88	88	58	58
Omstillingskostnader kompetanseheving (grovestimat)	50	50		

Periodisert gevinstpotensial

Minimumspotensial	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial	0	8	24	49	81	130	162	162	162	162
Allerede identifiserte og omfordelte gevinster: P9271	0	0	0	0	45	45	45	45	45	45
Overlappende gevinster: driftsanskaffelser		4	11	23	38	60	75	75	75	75
Omstillingskostnader årsverksreduksjon	0	2	5	9	13	19	20	13	6	2
Omstillingskostnader kompetansebygging	0	3	5	8	10	15	10	0	0	0
Netto aggregert gevinstpotensial	0	0	4	10	-24	-9	12	29	36	40
Maksimumspotensial	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial	0	16	48	95	159	254	318	318	318	318
Allerede identifiserte og omfordelte gevinster: P9271	0	0	0	0	45	45	45	45	45	45
Overlappende gevinster: driftsanskaffelser		12	35	69	116	185	231	231	231	231
Omstillingskostnader årsverksreduksjon	0	2	5	9	13	19	20	13	6	2
Omstillingskostnader kompetansebygging	0	3	5	8	10	15	10	0	0	0
Netto aggregert gevinstpotensial	0	0	4	10	-24	-9	12	29	36	40

4.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Ingen.

4.6 Anbefaling

McKinsey og interne analyser foretatt av FD dokumenterer et forbedringspotensial innen fremskaffelse, forvaltning og drift av IKT i Forsvaret og i forsvarssektoren. Det anbefales at tiltakene som angitt i tabellen blir gjennomført:

Tiltak	Anbefaling
a. Tydeliggjøre roller og ansvar gjennom en reorganisering av IKT	To oppdrag om å klargjøre roller og ansvar innen IKT-området er allerede gitt til Forsvaret i IVB LTP (2013–2016). FD anbefaler at organisering av IKT-området i Forsvaret og i sektoren fastlegges i langtidsplanarbeidet. Forsvaret rolle må sees i sammenheng med ny etat for materiellforvaltning og investering. Det iverksettes deretter en gjennomgående og dyptgripende omstilling for å tydeliggjøre roller og ansvar og legge til rette for effektivisering.
b. Ferdigstille kartlegging over dagens systemlandskap og skape et fremtidig mål bilde	Forsvaret har i hovedsak fullført arbeidet med å kartlegge dagens systemlandskap per april 2015. FD anbefaler at et fremtidig mål bilde for IKT i sektoren tas frem gjennom en IKT-strategi for sektoren som utarbeides i tilknytning til kommende langtidsplan.
c. Løfte effektiviteten innen utvikling, forvaltning og drift	FD anbefaler at det gjennomføres et betydelig kompetanseløft mot beste praksis for å effektivisere IKT-området.
d. Modernisere og konsolidere systemer	FD anbefaler at tiltaket gjennomføres. Dette realiseres gjennom pågående, planlagte og nye investeringsprosjekter.
e. Bygge kompetanse i investeringsprosessen og forenkle finansieringen av IKT	FD anbefaler at tiltaket gjennomføres. Opplæringen innarbeides i utdanningen av prosjektledere i PRINSIX, der praktiseringen av rammeverket skal tilpasses IKT-prosjektenes egenart og med mål om mer fleksibel realisering av leveranser og redusert gjennomføringstid.

5. Utdanning

5.1 Sammendrag

McKinsey har kun sett på nivådannende utdanning, med særlig fokus på krigsskolene. Hovedutfordringene ved dagens utdanningssystem er manglende helhetlig styring og en fragmentert utdanningsstruktur. Lønn under utdanning og utdanningens varighet skaper også et kostbart utdanningssystem. FD mener hele bredden i nivådannende utdanning og øvrig fagutdanning må være gjenstand for effektivisering. Utdanningssystemet vil gjennomgå i sin helhet i langtidsplanarbeidet.

5.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

Forsvarets nivådannende utdanning og fagutdanning sysselsetter om lag 1 550 årsverk fordelt på tolv geografiske lokasjoner, seks akkrediterte høyskoler og 15 skoler. I 2014 var det om lag 760 befalelever på i overkant av 10 linjer, om lag 700 heltidsstudenter på bachelornivå fordelt på om lag 20 studieretninger og om lag 70 heltidsstudenter på masternivå på én studieretning. I tillegg ble det gjennomført et betydelig antall fagopplæringstimer for militært og sivilt tilsatte. Den samlede kostnaden for Forsvarets utdanningssystem er 2,7 milliarder kroner, hvorav 1,1 milliarder er knyttet til nivådannende utdanning og 1,6 milliarder til fagutdanning.

Hovedutfordringene ved dagens utdanningssystem er manglende helhetlig styring og en fragmentert utdanningsstruktur. I tillegg gjør generøse kompensasjonsordninger og lang varighet på utdannelsen utdanningssystemet til en relativt stor utgiftspost på forsvarsbudsjettet.

Styringslinjene i dagens utdanningssystem er uklare, og fagansvaret er spredt slik at både helhetsoversikten, koordineringsmuligheten og muligheten for å ta ut synergier på tvers reduseres betraktelig. Det finnes i dag ingen sentral oversikt over nøkkeltall for utdanningssystemet. Om Forsvaret underproduserer eller overproduserer kompetanse vil derfor være vanskelig å svare på. Uten en helhetlig styring og koordinering vil det også være krevende å følge om kompetanseproduksjonen foregår på en mest mulig rasjonell og effektiv måte uten overlappende virksomhet.

McKinsey berører i mindre grad denne utfordringen, men trekker i stedet frem at valget av en fragmentert organisasjonsmodell med mange små og spredte fagmiljøer medfører langt høyere kostnader per student sammenlignet med andre praksisrettede høyskoler. Antall enheter drar opp andelen ansatte som utfører administrative oppgaver. I tillegg medfører seks akkrediterte skoler også høyere kostnader til administrasjon og kvalitetssikring. McKinsey viser i den sammenheng til at det totalt finnes 20 statlige høyskoler, og at Kunnskapsdepartementet har som ambisjon å redusere dette ytterligere. Begrunnelsen er blant annet knyttet til kvalitet, og det pekes på utredninger som viser at institusjoner med færre enn 300–400 studenter ofte er mindre produktive enn større institusjoner.

Lønn under utdanning for de som tar bachelorgrad i Forsvaret praktiseres ulikt mellom de seks høyskolene. Enkelte mottar full lønn under utdanning, mens andre mottar en kompensasjon tilsvarende det ordinære befalseelever får. McKinsey trekker frem kompensasjonsordningen for kadetter på krigsskolene som mottar en langt høyere lønn enn kadetter i sammenlignbare land, og langt høyere enn eksempelvis Forsvarets Ingeniørhøyskole og Forsvarets etterretningshøyskole.

McKinsey peker også på at det norske forsvaret har valgt en utdanningsmodell med lang varighet på utdanningen sammenlignet med andre land. En stor del av norske offiserer har hatt minst fire års skolegang betalt av Forsvaret før vedkommende begynner som offiser i plikttjenesten.

Begrepet «Forsvarets utdanningssystem» brukes i stor grad kun om den nivådannende utdanningen. Fagutdanningen står imidlertid for omtrent halvparten av de årlige utdanningskostnadene og skal i fremtiden være den fremste utviklingsarenaen for det nye spesialistkorpset (OR). Fagutdanningen i Forsvaret er fragmentert og mangler helhetlig styring. Ansvaret er i sin helhet lagt til den enkelte fagmyndighet i DIF og gren. Praktisering og bruk av eksterne kvalitetskontroller er i liten grad satt i system og varierer fra fagfelt til fagfelt. Enkelte fag benytter sivile sertifiseringer, mens andre bruker egenproduserte standarder. McKinseys utredning har ikke dekket dette området av utdanningssystemet.

FD mener dagens utdanningssystem er modent for endring. McKinsey adresserer i hovedsak nivådannende utdanning med særlig vekt på grunnleggende offisersutdanning (GOU). FD mener hele bredden i nivådannende utdanning og øvrig fagopplæring må være gjenstand for effektivisering. Utdanningssystemet vil gjennomgå i sin helhet i landtidsplanarbeidet.

5.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

Forslag til en ny ordning for militært tilsatte, jf. Prop. 111 LS (2014–2015) er fremmet for Stortinget etter at McKinsey leverte sin sluttrapport. Gitt Stortingets tilslutning vil Forsvaret få to komplementære karrieresystemer som skal sikre nødvendig bredde- og dybdekompetanse. Innføringen av et spesialistkorps (OR) vil medføre endringer av Forsvarets utdanningssystem. En stor andel av dagens offiserstillinger (OF) vil konverteres til spesialiststillinger (OR). Dette vil redusere antallet som skal gjennom krigsskole og videregående offisersutdanning. I tillegg må det opprettes en egen ordning som videreutdanner befal, grenaderer og konstabler. En effektivisering og forbedring av Forsvarets utdanningssystem må se dette i sammenheng.

McKinseys anbefalinger baserer seg på dagens utdanningssystem og dagens produksjonsvolum. Hvilken personell- og kompetansestruktur som vedtas i langtidsplanarbeidet vil være dimensjonerende for Forsvarets utdanningssystem. FD vil derfor gjøre en helhetlig vurdering av Forsvarets utdanningssystem i langtidsplanarbeidet etter å ha mottatt FMR.

5.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

5.4.1 Tiltak a: Konsolidere de nivådannende utdanningene

McKinsey foreslår en samorganisering av Forsvarets skoler under Forsvarets Høyskole og dernest en geografisk samlokalisering av krigsskolene med Forsvarets Ingeniørhøyskole, for deretter å inkludere Forsvarets etterretningshøyskole og Stabsskolen samme sted. McKinsey anslår at dette vil medføre en besparelse på 128 millioner kroner årlig, herunder en reduksjon på 140 årsverk.

FD vil i langtidsplanarbeidet vurdere McKinseys forslag til organisering. Dersom en konsolidering av høyskolene skal gjennomføres mener FD det er viktig at samtlige høyskoler underlegges strenge effektiviseringskrav før overføring. I tillegg vil en nedleggelse av alle høyskolene med dertil opprettelse av en ny utdanningsenhet vurderes. Både nivådannende utdanning og fagutdanning vil være gjenstand for vurdering. Besparingspotensialet vil først beregnes i langtidsplanarbeidet. Basert på en justering av årsverkssatsen McKinsey har lagt til grunn, uten vurdering av tiltaket for øvrig, er potensialet oppjustert til 143 millioner kroner årlig.

5.4.2 Tiltak b: Redusere kompensasjon til kadetter

Redusere kompensasjon til kadetter

McKinsey anbefaler en reduksjon i lønn under utdanning for kadetter til finsk nivå. Norske kadetter har i dag en gjennomsnittlig månedslønn på 27 500 kroner, mens finske kadetter mottar om lag 11 500 kroner i måneden. Dette gir en besparelse på 59 millioner kroner, mot 143 millioner kroner som er McKinseys anslag. Årsaken til reduksjonen skyldes fjerning av sosiale kostnader og bostøtte. McKinseys bruk av sosiale kostnader har ikke latt seg etterprøve og dette er derfor fjernet fra sammenligningsgrunnlaget. Kostnaden ved subsidiert bolig er også fjernet fordi norske kadetter ikke mottar boligstøtte. Kadettene betaler en månedlig husleie for leie av studentkaserner som tilnærmet dekker Forsvarets utgifter til drift av disse.

FD registrerer varierende praksis hva gjelder lønn under utdanning på Forsvarets ulike høyskoler, og vil vurdere både kompensasjon og insentiver for kadetter som del av langtidsplanarbeidet. Både endringer av tilsettingsforhold og mer differensierte løsninger vil vurderes. Valget må sees i sammenheng med rekruttering og seleksjon til de ulike utdanningene. Det anbefales å avvente beslutning til langtidsplanarbeidet.

Avslutte støtte til kadetter på sivil utdanning

McKinsey anbefaler å gå bort fra ordningen med å lønne kadetter som tar sivile studier. Besparelsen for dette er ikke kostnadsberegnet, men Forsvaret opplyser at dette gjelder i overkant av 20 kadetter per år. En avvikling av denne ordningen vil derfor medføre en årlig besparelse på om lag 24 millioner kroner.

FD mener Forsvaret bør utnytte mulighetene som ligger i å rekruttere fra de sivile utdanningsinstitusjonene der studentene selv har finansiert egen utdanning. FD legger

til grunn at sivile kompetanseområder som krever spesialisering, spisskompetanse og stabilitet rekrutteres direkte fra det sivile samfunnet og gis den militære tilleggsutdanningen de trenger for å bekle stillinger i den operative virksomheten. Forsvaret bør i dette tilfellet kunne rekruttere ferdig utdannet sivil kompetanse. FD anbefaler en vesentlig reduksjon av utdanningsaktivitet som ikke er knyttet til militær kjernekompetanse med umiddelbar virkning.

Avslutte innkjøp av dyre mastergradskurs

McKinsey anbefaler at innkjøp av kostbare mastergradskurs avvikles og at kompetansebehovet heller dekkes ved å øke inntaket av økonomiutdannede kadetter. Forsvaret oppgir et estimat på 30–50 studenter hvert år og ikke 80 slik McKinsey har lagt til grunn.

FD mener muligheten for å ta etterutdanning er et ledd i det å være en attraktiv arbeidsplass og et virkemiddel for å beholde riktig kompetanse. FD ønsker ikke å fjerne denne muligheten, men vil ved endringer i praktiseringen sikre bedre styring av hvem som faktisk får muligheten. En vurdering av om kompetansen heller kan rekrutteres inn eller skaffes på annen måte må alltid gjøres før etterutdanning innvilges. Likeledes vil vurderinger av tidspunkt for gjennomføring i karrieren og i hvilken grad fagområdet inngår naturlig i en militær eller sivil karriere tillegges verdi. Forsvarets behov skal være styrende for valg av etterutdanning. Et bedre styrt utdanningssystem i Forsvaret bør også kunne følge etter- og videreutdanning for sivile og militære på eksterne utdanningsinstitusjoner.

5.4.3 Tiltak c: Vurdere å øke andelen sivilt utdannede offiserer

McKinsey anbefaler å se nærmere på muligheten for å øke inntaket av offiserer med sivil utdanning. For beregningen av besparingspotensialet legges det til grunn at 50 % av et årskull på 175 kadetter rekrutteres inn med sivil bachelorgrad og gis et 1-årig kvalifikasjonskurs. Beparelsen er da beregnet til 38 millioner kroner årlig, mot de 95 millioner indikert av McKinsey. Denne besparelsen forutsetter at tiltakene for samlokalisering og reduksjon i kompensasjon er gjennomført. Dersom dette tiltaket gjennomføres uavhengig av øvrige tiltak, vil besparelsen være 88 millioner kroner årlig.

FD mener Forsvaret bør vurdere modeller for økt rekruttering av sivilt utdannede som gjennom egnet utdanning kvalifiserer til å bli offiser. Tiltaket må imidlertid sees i sammenheng med implementeringen av ny militær ordning (gitt Stortingets tilslutning) da grunnlaget McKinsey baserer sin anbefaling på er hentet fra andre land som har en velfungerende spesialistordning.

5.4.4 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

McKinsey oppgir et årlig innsparingspotensial på 400 millioner kroner. En foreløpig vurdering av gevinstpotensialet er at det er nedjustert til om lag 264 millioner kroner årlig. Vurderingen av gevinstpotensialet er gjort for alle områder foruten konsolidering av nivådannende utdanning. Dette vil først gjøres i langtidsplanarbeidet.

	Mill. kroner	Årsverk
Samlet gevinstpotensial - McKinsey		
Konsolidere nivågivende utdanning	128	140
Redusere kompensasjon til kadetter	143	
Redusere støtte til kadetter på sivil utdanning*	0	
Avslutte innkjøp av dyre mastergradskurs	35	
Øke andelen sivilt utdannede	95	
Totalt bruttogevinstpotensial	401	140
Omstillingskostnader	238	96
Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering		
Konsolidere nivådannende utdanning**	143	140
Redusere kompensasjon til kadetter	59	
Redusere støtte til kadetter på sivil utdanning	24	
Avslutte innkjøp av dyre mastergradskurs	0	
Øke andelen sivilt utdannede	38	
Totalt bruttogevinstpotensial	264	140
Omstillingskostnader	171	112

* Ikke beregnet av McKinsey

** Tiltaket er ikke vurdert. Kun årsverkssatsen er justert.

5.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Ingen.

5.6 Anbefaling

Tiltak	Anbefaling
a. Konsolidere de nivågivende utdanningene	Vurderes helhetlig i LTP
b. Redusert kompensasjon for kadettene	Vurderes helhetlig i LTP
c. Vurdere å øke andelen sivilt utdannende offiserer	Vurderes helhetlig i LTP

6. Personellforvaltning

6.1 Sammendrag

Forsvarets personellstruktur er i ubalanse. Dette skyldes skjevheter i alders-, grads-, og kompetansestrukturen. Dagens personellstruktur er også en funksjon av valgt organisasjonsstruktur. McKinsey anbefaler tiltak innenfor enkelte av de områdene som bidrar til ubalansen, men har ikke tatt høyde for forslaget til ny militær ordning. FD vil vurdere Forsvarets personell- og kompetansestruktur helhetlig som en del av langtidsplanarbeidet.

6.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

En balansert personellstruktur over tid er en forutsetning for relevante kapasiteter og operativ evne. Dette krever mekanismer som sikrer at Forsvaret har tilstrekkelig antall personell tilgjengelig for operativ tjeneste. Forsvarets personellstruktur er i dag i ubalanse. Det skyldes primært skjevheter i alders-, grads-, og kompetansestruktur. Personellstrukturen er også en funksjon av valgt organisasjonsstruktur. Eksempelvis vil et valg av et høyt antall driftsenheter og avdelinger i Forsvaret medføre flere ledere. Hvert ledernivå knytter til seg en administrasjon, og hvert organisasjonsnivå besettes med ulike personellkategorier og gradsnivåer. Dette bidrar både til å øke antall offiserer på høyere gradsnivå og antall administrative funksjoner. Et økt antall offiserer bidrar igjen til et høyere utdanningsbehov. McKinsey adresserer enkelte elementer av denne utfordringen. Rapporten tar ikke høyde for forslaget om ny militær ordning som nå er fremmet for Stortinget. FD vil behandle personell- og kompetansestrukturen i Forsvaret som del av langtidsplanarbeidet etter å ha mottatt FMR. Vurderingene vil gjøres i lys av innføringen av ny militær ordning (gitt Stortingets tilslutning). Områder for vurdering vil blant annet være fordeling mellom offiserer (OF) og spesialister (OR), mellom militære og sivile, og mellom andel personell i operativ struktur og ikke-operativ struktur.

6.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

Forslag til en ny ordning for militært tilsatte, jf. Prop. 111 LS (2014–2015) er fremmet for Stortinget etter at McKinsey leverte sin sluttrapport. Gitt Stortingets tilslutning vil innføringen av et spesialistkorps, endringer i disponeringssystemet og innføring av normen for fast tilsetting til 35 eller 60 år, være endringer som vil kunne bidra til å korrigere dagens ubalanser i personellstrukturen.

Gjennom forsvarssjefens arbeid med FMR vurderes Forsvarets struktur og organisasjon. McKinseys anbefalinger baserer seg på dagens struktur og dagens personellsammensetning. Hvilken struktur som i fremtiden skal bemannes, og hvor mange som behøves på de ulike gradsnivåene, vil derfor endres.

6.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

6.4.1 Tiltak a: Gjennomføre en langsiktig kartlegging av kompetansebehov

McKinsey anbefaler at det gjennomføres en langsiktig kartlegging av Forsvarets kompetansebehov. Kartleggingen legges til grunn for fremtidige bemanningsplaner og bør oppdateres med jevne mellomrom i forbindelse med ulike planprosesser.

FD mener en bærekraftig personellstruktur forutsetter at Forsvaret vet hvilken kompetanse som er nødvendig for dagens og fremtiden leveranseevne. Et oppdrag om implementering av strategisk kompetanseledelse og definering av de viktigste kompetanseområdene er allerede gitt Forsvaret i iverksettelsesbrev til inneværende langtidsplan, med delmilepæler i både 2015 og 2016. Deler av oppdraget er også gitt øvrige virksomheter i sektoren slik at eventuelle felles kompetansegap som avdekkes kan løses i fellesskap. Tiltaket er derfor å anse som allerede igangsatt.

6.4.2 Tiltak b: Vurdere hvilken kompetanse som krever militærfaglig utdanning og hvilke oppgaver som kan løses av sivilt ansatte

McKinsey anbefaler en gjennomgang av hvilke stillinger som krever militærspesifikk utdanning og hvilke som kan fylles av sivile. Det pekes på at flere sivile oppgaver i dag gjennomføres av militære. Dette er oppgaver som gjerne krever spisskompetanse, spesialisering og stabilitet. McKinsey nevner to utfordringer ved dette. Rotasjonstakten i det militære systemet er så høy at en vesentlig andel av tiden går med til opplæring. Muligheten for å bygge erfaring og kompetanse reduseres av dette. Videre pekes det på at det militære utdanningssystemet ikke utdanner til typiske sivile kompetanseområder. Bruk av militært ansatte til sivile oppgaver kan derfor føre til kompetansegap innenfor viktige kompetanseområder. Videre hevder McKinsey at det medfører en besparelse på 250 000 kroner årlig dersom en offiser på høyere gradsnivå erstattes med en med sivil utdanningsbakgrunn.

FD mener bevisst anvendelse av militær kompetanse er viktig fordi den både er unik og kostbar å produsere. Den bør derfor brukes der den har størst effekt og i all hovedsak innenfor den operative virksomheten. Stillinger som krever sivil kompetanse, spesialisering og stabilitet bør som hovedregel besettes av sivile.

En «sivilisering» av utvalgte stillinger som i dag besettes av offiserer på høyere gradsnivå vil derimot ikke medføre en økonomisk besparelse, med mindre omfanget av stillinger er så stort at det på sikt vil føre til en reduksjon i utdanningsvolumet til offisersutdanningen. Den lønnsmessige differansen mellom disse to stillingsgruppene er tilnærmet lik null, gitt at samme nivå legges til grunn.

FD vil inkludere McKinseys vurderinger i langtidsplanarbeidet etter å ha mottatt FMR.

6.4.3 Tiltak c: Estimere personellbehovet og redusere antall høyere befal

McKinsey foreslår at Forsvaret estimerer sitt personellbehov, med utgangspunkt i de to ovenstående tiltakene, samt vurderer hvilket gradsnivå som er nødvendig for å fylle både de sivile og militære stillingene. McKinseys analyser viser at Norge sammenlignet med Danmark og Storbritannia har omtrent dobbelt så høy relativ andel offiserer på høyere gradsnivå. Det vises også til en kraftig økning på 900 årsverk for denne gruppen fra 1994 til i dag. McKinsey mener en reduksjon på 1 500 offiserer på høyere gradsnivå vil bringe det norske forsvaret på nivå med de to nevnte landene. I den forbindelse legges bruk av avgang på redusert lønn (ARL) til grunn for å stimulere til omstilling.

FD mener det ikke er mulig å sammenligne tall før 2007 med tall etter 2007 fordi rapporteringsrutinene ble endret i 2007 og tallene derfor ikke er sammenlignbare. Fra 2007 til 2014 har offiserer på høyere gradsnivå økt med 188 stillinger. Disse skyldes i all hovedsak strukturelle endringer og tilførsel av nye oppgaver. Denne utviklingen kan derfor sies å ha vært bevisst og nødvendig, gitt valgt organisasjonsstruktur. Fremfor å være historisk orientert mener FD det er viktig å se på dagens situasjon.

Forsvaret har i dag 3 284 offiserer på høyere gradsnivå. Hvorvidt det er for mange avhenger av hva man måler opp i mot. Sammenlignet mot Danmark og Storbritannia er det to forhold som må tas inn i vurderingen: For det første skiller de to nevnte landene seg fra Norge ved at de allerede har innført et spesialistkorps (OR). Gitt Stortingets tilslutning til ny militær ordning vil innføringen av et spesialistkorps (OR) medføre en reduksjon i antall offiserer fordi utvalgte offiserstillinger konverteres til spesialiststillinger. Det er likevel ikke grunn til å tro at andelen som konverteres blir så stor at differansen mellom Danmark og Storbritannia utjevnes i vesentlig grad. For det andre har det danske forsvaret et ulikt nasjonalt kommandoapparat ved at de eksempelvis ikke har et Forsvarets Hovedkvarter (FOH), slik Norge har. Dette kan i en viss grad påvirke antall offiserer på høyere gradsnivå.

FD mener Forsvaret med stor sannsynlighet har for mange offiserer på høyere gradsnivå og at det norske forsvaret relativt sett bør ligge på nivå med de nevnte landenes forsvar. Når en stor andel av denne gruppen i tillegg befinner seg innenfor ikke-operativ virksomhet indikerer dette en personellstruktur i ubalanse. Hvor stor andel som bør reduseres er krevende å estimere. Reduksjonen på om lag 1 500 årsverk, slik McKinsey indikerer, er et estimat som tar utgangspunkt i dagens struktur. Hvilken struktur som i fremtiden skal bemannes, og hvor mange som behøves på de ulike gradsnivåene, må derfor avvente langtidsplanarbeidet etter at forsvarssjefen har gitt sitt råd.

McKinseys anbefaling om en reduksjon av 1 500 årsverk tar utgangspunkt i at disse stillingene omdisponeres og besettes av offiserer på lavere grad og sivile. FD mener en slik omdisponering av stillingshjemlene harmonerer godt med Forsvarets behov for økt operativ evne. FD mener en større andel av Forsvarets årsverk skal brukes innenfor den operative virksomheten. En effektivisering av Forsvaret innebærer derfor ikke nødvendigvis en reduksjon i Forsvarets totale årsverksramme. Om stillingshjemler for offiserer på høyere gradsnivå omdisponeres til offiserer på lavere gradsnivå eller til eksempelvis fremtidens OR 1-4 grenaderer og konstabler, er ikke mulig å vurdere på

nåværende tidspunkt. FD vil inkludere McKinseys vurderinger i langtidsplanarbeidet etter å ha mottatt FMR.

6.4.4 Tiltak d: Justere utdanningsnivået og innføre avgangsmekanismer

McKinsey anbefaler at Forsvaret justerer utdanningsnivået og innfører avgangsmekanismer som sikrer at personellsammensetningen kan tilpasses etter behov. Rapporten inneholder en beskrivelse av andre lands bruk av avgangsmekanismer for å unngå ubalanse i personellstrukturen, men kommer ikke med en tydelig anbefaling på hvilke avgangsmekanismer Forsvaret bør innføre.

Siden McKinsey leverte sin sluttrapport har FD fremmet forslag til Stortinget om en ny militær ordning (Prop. 111 LS (2014–2015)) *Ordningen for militært tilsatte og endringer i forsvarspersonelloven m.m. (militærordningen)* med avgangsmekanismer på 35 og 60 år. De foreslåtte endringene i tilsettingsforholdet for militært personell skal blant annet bidra til en mer balansert aldersstruktur. Aldersgrensen på 35 år er en helt nødvendig mekanisme som vil bidra til å opprettholde en balansert aldersstruktur med et tilstrekkelig antall personell tilgjengelig for operativ virksomhet.

FD vil i langtidsplanarbeidet vurdere om de nevnte endringene i tilsettingsforholdene er tilstrekkelig for å sikre fleksibilitet og en bærekraftig personellstruktur eller om ytterligere avgangsmekanismer bør innføres. I tillegg vil vurderinger knyttet til Forsvarets utdanningssystem gjøres når ny personell- og kompetansestruktur er på plass.

6.4.5 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

McKinseys besparingspotensial tar utgangspunkt i lønnsdifferansen ved å erstatte offiserer på høyere gradsnivå med offiserer på lavere gradsnivå og sivile. Det er tidligere vist til at lønnsdifferansen mellom sivile og offiserer på høyere gradsnivå er tilnærmet lik null. Derimot vil en nedjustering fra oberst til oberstløytnant innebære en lønnsdifferanse på 50 000 kroner årlig per stilling. Tilsvarende differanse gjelder også fra major til kaptein. Ved nedjustering av 1 500 stillinger innebærer det en årlig besparelse på 75 millioner kroner. En omdisponering av stillinger kan også være aktuelt. Lønnsdifferansen mellom en oberstløytnant og en grenader/konstabel er 70 000 kroner årlig per stilling. En omdisponering av 1 500 stillinger gir en årlig besparelse på 105 millioner kroner²⁶. McKinseys anslag var 200-350 millioner kroner.

Når McKinsey legger avgang på redusert lønn for militært personell til grunn ved utregning av omstillingskostnader har de i liten grad tatt høyde for den kommende pensjonsbølgen. Innen utgangen av 2025 vil 2 090 offiserer ha gått av med pensjon, hvorav i overkant av 1 500 offiserer på høyere gradsnivå. Gitt at de siste års benyttelse av 85-årsregelen er representativ, vil i underkant av halvparten gå av på 85-årsregelen, noe som medfører at 1500 offiserer vil ha gått av med pensjon rundt 2023. FD mener at

²⁶ Forutsetter moderat trening og øving og at alle 1 500 stillingene omdisponeres.

naturlig avgang og arbeidsgiverstyrt bruk av ulike virkemidler som stimulerer til å gå av med pensjon noen år før er riktigere bruk av avgangsstimulerende tiltak enn avgang på redusert lønn (ARL). For Forsvaret kan den kommende pensjonsbølgen være en mulighet til å oppnå bedre balanse i personellstrukturen. Bruk av insentiver som kan stimulere til å gå av med pensjon tidligere vil utredes.

	Mill. kroner		Årsverk
	Min	Maks	
Samlet gevinstpotensial – McKinsey			
Erstatte 1500 stillinger på høyere gradsnivå med lavere grad eller sivile	200	350	1500
Totalt bruttogevinstpotensial	200	350	1500
Omstillingskostnader	1620	1620	900
Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering	Min	Maks	
Alternativ a: Nedjustere 1500 stillinger ett gradsnivå	75	75	1500
Alternativ b: Omdisponere 1500 stillinger på høyere gradsnivå til operative grenaderstillinger	105	105	1500
Totalt bruttogevinstpotensial (alternativene ekskluderer hverandre)	75	105	1500
Omstillingskostnader*	0	0	0

*Det forutsettes at tiltaket gjennomføres over åtte til ti år.

6.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Ingen.

6.6 anbefaling

Tiltak	Anbefaling
a. Forsvaret bør gjennomføre en langsiktig kartlegging av sine kompetansebehov	Oppdrag er allerede gitt Forsvaret med milepæler i 2015 og 2016.
b. Forsvaret bør vurdere hvilken kompetanse som krever militærfaglig utdanning og bakgrunn og hvilke oppgaver som kan løses av sivilt ansatte	Vurderes helhetlig i LTP. McKinseys anbefalinger vil tas inn i dette arbeidet.
c. Forsvaret bør estimere personellbehov i lys av ressurskartleggingen og avklare fordeling mellom militær og sivil bakgrunn	Vurderes helhetlig i LTP. McKinseys anbefalinger vil tas inn i dette arbeidet.
d. Forsvaret må justere utdanningsnivået og innføre avgangsmekanismer for å justere humankapitalen til kartlagte behov	Vurderes helhetlig i LTP. McKinseys anbefalinger vil tas inn i dette arbeidet.

7. Investeringer

7.1 Sammendrag

Det har vært utfordringer knyttet til å nå produksjonsmål og budsjett innenfor materiellinvesteringsområdet. I investeringsprosessen har det blitt identifisert flaskehalser, blant annet på grunn av kompetansemangler²⁷. Investeringsprosessen oppleves som omfattende og tidkrevende. Lange gjennomføringstider i prosjektene, kombinert med stor rotasjon i personell gjør at prosjektene ikke gjennomføres effektivt²⁸. Mangel på kontinuitet i prosjektgjennomføringen medfører også at ingen kan stilles til ansvar for prosjektet i sin helhet.

McKinsey har vurdert flere tiltak for å få økt effektivitet innenfor materiellinvesteringer. Dette omfatter å bygge kompetanse i bruk av investeringsprosessen, redusere personellrotasjon og sikre ende-til-ende-ansvar. Videre anbefales det i større grad å anskaffe standardprodukter, innføre standardiserte spesifikasjoner og strømlinjeformede prosesser samt å etablere insentiver og styringsmekanismer for å unngå overspesifisering i anskaffelsene.

McKinsey har estimert potensialet for reduksjoner innenfor investeringsområdet til om lag 120 millioner kroner årlig, tilsvarende en reduksjon på i overkant av 150 årsverk. FD anbefaler at det iverksettes et eksternt støttet arbeid for å konkretisere prosessforbedringstiltak og gevinster i hele investeringskjeden. Dette arbeidet må også ha som mål å utvikle og innføre tilfredsstillende insentivmekanismer for investeringsvirksomheten, og må sees i sammenheng med etablering av ny etat for materiellinvestering og -forvaltning.

7.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

Materiellinvesteringsområdet er en av de viktigste forvaltningsfunksjonene knyttet til å fremskaffe en bærekraftig materiellstruktur. Investeringsprosessen skal gjennomføres i et helhetlig perspektiv, der totaliteten i strukturen må prioriteres innenfor gitte rammer og tidsfrister. Ved anskaffelse av nytt materiell legges det sterke bindinger for kostnader knyttet til driften av materiellstrukturen. Investeringsprosessen preges av deltagere og beslutninger på mange nivå i sektoren, og med interessenter både i FD, FST, FLO og hos respektive generalinspektører/tilsvarende.

McKinsey viser til at investeringsområdet har to overordnede utfordringer. For det første er investeringsprosessen svært tidkrevende og drevet av tidvis unødige tunge prosesser. For det andre er det indikasjoner på overspesifisering, noe som antyder at sektoren kunne fått mer igjen for investeringsmidlene uten at dette hadde gått på bekostning av nytteverdi.

²⁷ Analyse av flaskehalser i materiellinvesteringer (2012)

²⁸ FFI-201500555 Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen (2015)

FD deler i stort McKinseys oppfatning av utfordringene som er beskrevet i rapporten. Spesielt vil FD fremheve behovet for økt kapasitet og kompetanse innenfor deler av investeringsprosessen, samt at fravær av gode insentiver medfører at det anskaffes kostbare og suboptimale løsninger.

7.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

FST har i samarbeid med FD foretatt en analyse av investeringsvirksomheten²⁹. Analysen hadde som mål å avdekke flaskehalser i investeringsprosessen. Analysen viser at det er flaskehalser i alle deler av prosessen, og at det er betydelige utfordringer med å nå målene for planlagt gjennomføringstid for prosjektene. Til tross for at tid også tidligere har vært pekt på som en utfordring, viser McKinsey til at gjennomsnittlig tid til utarbeidelse av fremskaffelsesløsning har økt med 40 % siden 2011.

Videre har FFI foretatt studier vedrørende insentiver i anskaffelsesvirksomheten^{30, 31}. Disse studiene viser at det er dysfunksjonelle trekk ved dagens organisering av investeringsprosessen. Noen av hovedkonklusjonene fra studien er at ansvar og myndighet må henge tydeligere sammen, investeringsvirksomhet må gis en mer uavhengig rolle, stillingsrotasjonen i investeringsvirksomheten må reduseres samt at det må innføres insentivmekanismer som begrenser muligheten til å anskaffe materiell med overdrevet høy ytelse.

7.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

7.4.1 Tiltak a: Bygge kompetanse i bruk av investeringsprosessen

McKinsey anbefaler opplæring i hvordan snarveiene i PRINSIX kan utnyttes samt at prosjektets krav til dokumentasjon tilpasses prosjektets størrelse.

PRINSIX-metodeverk ble utarbeidet på 90-tallet og er senere endret som følge av endringer i gjeldende investeringskonsept³² og danner rammeverket for gjennomføringen av investeringer. Forsvaret har over tid, og i samarbeid med en ekstern leverandør, utviklet et eget opplæringsprogram innenfor prosjektstyring og anvendelse av PRINSIX-rammeverket, som kan ta kursdeltagerne frem til sertifisert prosjektleder.

Tidligere analyser har vist at det er flaskehalser i planleggingen og gjennomføring av investeringene og at disse i blant annet skyldes manglende kompetanse i prosjektstyring og opplæring i PRINSIX. Det er imidlertid ingen snarveier i PRINSIX,

²⁹ Analyse av flaskehalser i materiellinvesteringer (2011)

³⁰ FFI-201500555 Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen (2015)

³¹ FFI- Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret - teoretisk fundament for insentiver i anskaffelsesprosesser (2015)

³² Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren (2004)

slik McKinsey antyder, men bedre kunnskap om PRINSIX som metode og prosjektfasene i investeringsprosessen, vil medvirke til at rammeverket brukes mer fleksibelt i henhold til kompleksiteten de enkelte prosjektene.

McKinsey viser til at raskere og mer effektive prosesser i private virksomheter har medført en reduksjon i gjennomsnittlig prosjekttid opp mot 50 %. På den annen side er det heller ikke sammenlignbart med offentlig sektor, som har et sett av lover og regler som må følges. Hvor mye en effektivisering kan utgjøre for forsvarsektoren er ikke beskrevet eller kvantifisert. Det har derfor ikke vært mulig å beregne hvor mye dette vil utgjøre, men gitt at dagens gjennomsnittlige gjennomføringstid reduseres er det grunn til å anta at dette vil kunne gi besparelser i ressursbruk og kostnader i alle prosjektfasene.

FD anbefaler at McKinseys foreslåtte tiltak om å bygge kompetanse i bruk av investeringsprosessen gjennomføres. FD anbefaler videre at det vurderes om det skal stilles krav til PRINSIX-utdanning for involverte i investeringsprosessen. Ansvaret for å iverksette tiltaket tillegges respektive avdelinger som er involvert i investeringsprosessen.

7.4.2 Tiltak b: Redusere personellrotasjon og sikre ende-til-ende-ansvar

McKinsey anbefaler én prosjektleder med ende-til-ende ansvar i hvert enkelt prosjekt for å sikre helhetsspespektiv og ansvarliggjøring for totalresultatet. Høy rotasjon blant involverte i investeringsprosessen øker risikoen for tap av kompetanse, økt gjennomføringstid og at ingen stilles til ansvar for forsinkelser, overskridelser eller beslutninger som er fattet.

McKinsey viser i sine analyser at det i snitt er 6–7 personellrotasjoner i prosjektets levetid. Det pekes på at gjennomsnittlig tid i stilling er 1,6 år for prosjektleder og 1,4 år for prosjektkoordinator. I stillingene som prosjektkoordinator er det nesten uten unntak tilsatt militært personell, mens stillingene som prosjektleder er fordelingen mellom sivil-/militært tilsatte 30/70.

I analyser gjort av FFI³³ fremkommer det at forventet tid i stilling i Forsvaret er 2,8 år for yrkesbefal og 8,5 år for sivile. FFI viser også til at stillingsrotasjonen i investeringsvirksomheten fører til kortsiktige beslutninger samt at manglende kompetanse medfører at beslutninger tas på et ikke tilfredsstillende grunnlag³⁴. FFI hevder at et mulig tiltak er å velge sivile ansatte fremfor militært ansatte der dette er mulig, siden sivile arbeidstakere gjennomsnittlig står lengre i stilling enn militære arbeidstakere.

³³ FFI-201400343 En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret (2014)

³⁴ FFI-201500555 Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen (2015)

FD anbefaler at McKinseys foreslåtte tiltak gjennomføres og at investeringskonseptet revideres med sikte på at ansvar for gjennomføring av prosjekter ivaretas av én dedikert prosjektleder i prosjektets løpetid. For å sikre kontinuitet i investeringsorganisasjonen anbefaler FD videre at det i større grad tilsettes personell uten tidsbegrensing i stilling som også har nødvendig prosjektkompetanse i investeringsvirksomheten. Ansvar for å iverksette tiltaket tillegges FD på strategisk nivå og FLO³⁵ og generalinspektørene på operasjonelt nivå.

7.4.3 Tiltak c: Legge til rette for standardisering

McKinsey anbefaler at det innføres standardiserte spesifikasjoner og strømlinjeformede prosesser.

FD anser at utvidet bruk av standardiserte produkter vil redusere behovet for spesialutviklede systemer og løsninger. Fokus på strengt nødvendige behov og «godt nok»-løsninger som allerede er tilgjengelig i det sivile eller militære markedet vil bidra til raskere og rimeligere anskaffelser. Dette forsterkes ytterligere av McKinsey, som viser til at erfaringer fra sivil sektor tilsier en kostnadsforbedringer på 20–30 % med økt fokus på standardisering. Imidlertid innebærer statens regelverk, hvor krav til likebehandling av leverandører er styrende for anskaffelsen, at det kanskje ikke er mulig å oppnå samme innsparing som i privat sektor.

FD vurderer tiltaket som hensiktsmessig og anbefaler at det iverksettes prosess- og organisatoriske tiltak for å unngå overspesifisering og suboptimale løsninger. FD anbefaler at det utvikles prosedyrer og metoder i eksisterende rammeverk i PRINSIX for økt bruk av standard produkter. Videre må også iverksettes tiltak for å unngå overspesifisering og suboptimale løsninger i anskaffelser.

Etter innspill fra FLO har FD vurdert at andelen MOTS/COTS³⁶ i anskaffelser i Forsvaret kan økes med minimum 10 %. For 2015 ville dette utgjort en besparelse på investeringsbudsjettet på omkring 80 millioner kroner. Ettersom investeringsbudsjettet vil kunne endres hvert år, er det ikke gitt at det årlige gevinstpotensialet er 80 millioner kroner. Beløpet legges likevel inn i beregningene her, for å angi et estimat. Ansvar for å gjennomføre tiltaket tillegges FD på strategisk nivå og FLO³⁷ på operasjonelt nivå.

7.4.4 Tiltak d: Vurdere å innføre insentivmekanismer

McKinsey anbefaler å innføre insentivsystemer som motiverer brukerne til å velge rimeligere løsninger. FD vil fremheve at en velfungerende og effektiv insentivstruktur er helt avgjørende for realiseringen av gevinstpotensialet. I gjennomføringen av effektiviseringstiltak må insentiver medvirke til at det velges løsninger og tiltak som er best for Forsvaret som helhet og ikke suboptimalt best for den enkelte bruker.

³⁵ Ansvar for gjennomføringen vil bli endret som et resultat av etableringen av ny etat

³⁶ COTS/MOTS (Commercial Off The Shelf/Military Off The Shelf) – standard løsninger/hyllevarerløsninger

³⁷ Ansvar for gjennomføringen vil bli endret som et resultat av etableringen av ny etat

FD anser at en innføring av en velfungerende insentivstruktur som realistisk og hensiktsmessig og anbefaler at foreslåtte tiltak gjennomføres. Hvor mye dette kan utgjøre er ikke beskrevet eller kvantifisert. Det har derfor ikke vært mulig å beregne hvor mye dette vil utgjøre for Forsvaret. Ansvar for tiltaket legges til FLO³⁸.

7.4.5 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

McKinsey har analysert ressursbruken samlet for driftsanskaffelser og investeringer, og beskrevet denne i tilknytning til driftsanskaffelsesområdet. For investeringsområdet alene er dette beregnet til å utgjøre om lag 120 millioner kroner, tilsvarende i overkant av 150 årsverk. FD ønsker å påpeke at personellressurser relatert til investeringsfunksjoner i forsvarsgrenene ikke er tatt med i beregningsgrunnlaget og en eventuell effektivisering innenfor forsvarsgrenene således ikke inngår i gevinstpotensialet. Realiseringen av potensialet har også en sammenheng til innføringen av en gjennomgående investeringsprosess, som planlagt gjennom realiseringen av delleranse 2 i Logistikkprosjektet i LOS-programmet.

FD anbefaler at det iverksettes et eksternt støttet arbeid for å identifisere konkrete prosessforbedringstiltak med tilhørende detaljering og periodisering av gevinster/kostnader knyttet til de ulike tiltakene. Dette arbeidet må ta høyde for at investeringer innenfor IKT-området er inkludert i vurderingen av IKT (kapittel 4), slik at potensielle gevinster ikke registreres begge steder. I dette arbeidet må det også utvikles og innføres insentivmekanismer for å unngå suboptimalisering og overspesifisering. Ansvar for tiltaket ivaretas av FD, og må også sees i sammenheng med etablering av ny etat for materiellinvestering og -forvaltning.

McKinsey har estimert omstrukturingskostnader innenfor anskaffelser til å utgjøre om lag 300 millioner kroner samlet for driftsanskaffelser og investering. Ved en årsverksreduksjon på i overkant av 150, samt en benyttelse av ulike avgangsstimulerende tiltak, vil samlede omstillingskostnader knyttet til årsverksreduksjon være på i underkant av 190 millioner kroner. McKinsey har ikke detaljert eller periodisert hvordan omstillingskostnadene vil fordele seg innenfor investeringsområdet. FD anbefaler at en nærmere vurdering og periodisering av omstillingskostnader, samt hvor i investeringsvirksomheten disse vil treffe inngår i arbeidet med operasjonaliseringen av tiltakene og tilhørende kostnader og gevinster.

McKinsey har ikke spesifisert gevinstpotensial for investeringsområdet, men har inkludert potensialet innenfor driftsanskaffelser. FDs vurdering vises i tabellen under.

³⁸ Ansvar for gjennomføringen vil bli endret som et resultat av etableringen av ny etat

	Mill. kroner	Årsverk
Samlet gevinstpotensial		
Øke andelen COTS/MOTS ("hylleware")	80	
Forbedre investeringsvirksomheten	119	154
Totalt bruttogevinstpotensial	199	154
Omstillingskostnader	188	123

Periodisert gevinstpotensial

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial	80	80	92	116	151	187	199	199	199	199
Omstillingskostnader			6	19	36	48	41	24	10	4
Netto aggregert gevinstpotensial	80	80	85	96	115	139	158	175	189	195

7.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Ingen.

7.6 Anbefaling

Tiltak	Anbefaling
a. Bygge kompetanse i bruk av investeringsprosessene	FD anbefaler at det vurderes om det skal stilles krav til PRINSIX-utdanning for involverte i investeringsprosessen.
b. Redusere personellrotasjon og sikre ende-til-ende ansvar gjennom hele prosessen	FD anbefaler at investeringskonseptet revideres med sikte på at ansvar for gjennomføring av prosjekter ivaretas av én dedikert prosjektleder i det godkjente prosjektets løpetid. FD anbefaler at det i større grad tilsettes personell uten tidsbegrensning i stilling som også har nødvendig prosjektkompetanse i investeringsvirksomheten.
c. Legge til rette for standardisering	FD anbefaler at det iverksettes prosess- og organisatoriske tiltak for å unngå overspesifisering og suboptimale løsninger. FD anbefaler at det utvikles prosedyrer og metoder i eksisterende rammeverk i PRINSIX for økt bruk av standardprodukter. FD anbefaler at investeringsorganisasjonen pålegges å øke andelen MOTS/COTS i anskaffelser i Forsvaret med minimum 10 %.
d. Vurdere å innføre insentivmekanismer	FD anbefaler at tiltaket iverksettes med ekstern støtte. I dette arbeidet må det også utvikles og innføres insentivmekanismer for å unngå suboptimalisering og overspesifisering.

8. Driftsanskaffelser

8.1 Sammendrag

McKinsey har vurdert ressursbruken knyttet til anskaffelser i sektoren og mulighetene for å redusere innkjøpskostnadene ved driftsanskaffelser. Konklusjonen er at anskaffelsesområdet i Forsvaret anses å være relativt umodent, og at det på enkelte områder derfor er nødvendig med en betydelig profesjonalisering og kompetanseheving. Det hevdes å være mulig å hente ut gevinster på til sammen 1,1 milliarder kroner årlig, hvorav en betydelig andel innenfor en periode på 12–18 måneder.

FD vurderer andelen av gevinstpotensialet på årsverk innen driftsanskaffelser for de foreslåtte tiltakene til å være om lag 34,6 millioner kroner (tilsvarende 46 årsverk). Gevinstpotensialet på reduserte innkjøpskostnader på om lag 10 % av kostnadsbasen fremstår videre som et sannsynlig gevinstpotensial ved gjennomføring av anbefalte tiltak og pågående og planlagte investeringsprosjekter, i eller i tilknytning til program LOS. Det må imidlertid legges meget stor vekt på de anbefalte tiltak fra McKinsey, for å forsterke og supplere allerede planlagte og pågående aktiviteter.

Det vurderes at en sterk sentralisering av innkjøpsressursene, både organisatorisk og geografisk, nødvendige fullmakter tillagt denne organisasjonen for å kunne opptre som en profesjonell aktør mot leverandørmarkedet, en reduksjon i antall lokale innkjøpere og deres fullmakter samt en kompetansedreining og -heving, vil være helt avgjørende for å ha mulighet til å kunne gevinstpotensialet som McKinsey har beskrevet.

8.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

McKinsey hevder at forsvarssektoren har en vesentlig høyere ressursbruk, om lag 750 årsverk, innenfor anskaffelser (driftsanskaffelser og investeringer) sammenlignet med andre tilsvarende organisasjoner i Norge og utlandet. FD mener at McKinsey har vurdert ressursbruken for høyt. FD stiller seg imidlertid bak den øvrige delen av beskrivelsen om at Forsvaret har en fragmentert organisasjonsmodell for anskaffelser der samarbeidet mellom investeringer og driftsanskaffelser ikke er klart definert. Mer enn halvparten av bestillingene gjennomføres av om lag 500 lokale innkjøpere i de ulike forsvarsgrenene og andre fellesavdelinger utenfor anskaffelsesvirksomheten i FLO. Datakvaliteten på innkjøpsordre er svært lav og gjør kostnadsanalyser og oppfølging av rammeavtaler vanskelig. Lav datakvalitet medfører også mye manuelt arbeid som bidrar til å forklare merforbruket av ressurser. Dette merforbruket av ressurser er imidlertid først og fremst knyttet til investeringsprosessen, men dette må etter FDs vurdering samtidig sees i sammenheng med en noe for høyt anslag av ressursbruk. Det vises videre til begrenset bruk av rammeavtaler, og begrenset kontroll over kostnadsforskjeller for sammenliknbare sivile og militære varer.

8.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

FD har vurdert basislinje, tiltak og gevinstpotensial innenfor driftsanskaffelser basert på McKinsey-rapporten. Det er i tillegg innhentet en vurdering fra analysemiljøet hos FFI.

8.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

FD vurderer at tiltakene som McKinsey har anbefalt, uavhengig av omtalt usikkerhet i grunnlaget for sin analyse, vil bidra til å forbedre effektiviteten innenfor driftsanskaffelser i sektoren. Tiltakene foreslås derfor gjennomført. Det pågår samtidig flere investeringsprosjekter og aktiviteter i linjen for blant annet å forbedre innkjøpsvirksomheten. Det er derfor behov for å se dette i sammenheng og samordne aktivitet.

8.4.1 Tiltak a: Systematisk innkjøpstransformasjon av de viktigste produktkategoriene

Gjennomføre et helhetlig innkjøpsprogram som i prioritert rekkefølge tar for seg:

- Styring av leverandører: Forsvaret må ytterligere konsolidere leverandørbasen for å oppnå kvantumsrabatter og bruke konkurranser på best mulig måte for å få best mulig pris.
- Styring av etterspørsel: I tillegg til å forsterke grunnleggende prinsipper for styring av etterspørsel (klare retningslinjer om hvem som kan kjøpe hva, når, hvorfra og hvordan), kan Forsvaret oppnå betydelige besparelser ved å tilpasse produktspesifikasjonene for å redusere levetidskostnadene.
- Styring av innkjøpsprosessen: Forsvaret bør sørge for at bruk av eksisterende rammeavtaler øker og påse at retningslinjer for styring av etterspørsel etterleves.

FD anbefaler at det etableres flere felles og pålagte rammeavtaler, som også kan være eksklusive, for å oppnå beste innkjøpspriser og en nøktern men tilstrekkelig kvalitet på innkjøpene. Rammeavtalene må samtidig understøttes av effektive e-handelsløsninger, slik at det legges til rette for minimal ressursbruk ved gjennomføring av innkjøpene.

8.4.2 Tiltak b: Vesentlig forbedring av datakvaliteten

Det er kritisk å forbedre datakvaliteten for å muliggjøre profesjonell styring og oppfølging av anskaffelsesaktiviteten. Samtidig vil dette føre til en reduksjon i manuelt arbeid som i dag er nødvendig, og være en viktig forutsetning for høyere effektivitet.

8.4.3 Tiltak c: Konsolidere og samlokalisere innkjøpsorganisasjonen

Antallet «lokale» innkjøpere bør reduseres så langt det er mulig og stillingsbrøken til de gjenværende innkjøperne bør økes for å oppnå en høyere grad av spesialisering og tilstrekkelig kompetanse. Innenfor FLO bør anskaffelsesmiljøene også konsolideres i den grad det er mulig, og ansvarsforhold/arbeidsfordeling mellom de forskjellige enhetene (dvs. kapasitetene og FLO Divisjon for forsyning/driftsanskaffelser) bør avklares.

FD anbefaler at en sterk sentralisering og stor grad av samlokalisering av innkjøpsressursene i FLO og i Forsvaret til et fåtall lokasjoner skal gjennomføres som et snarlig omstillingstiltak. Det bør også vurderes hvorvidt Forsvaret kan ivareta en del av innkjøpsfunksjonen for de øvrige virksomhetene i sektoren. Antall lokale innkjøpere bør reduseres, og samtidig må deres fullmakter til å foreta innkjøp utenom avtaler og innkjøpsordninger etablert av FLO reduseres for å oppnå beste priser og unngå anskaffelse av mer kostbart materiell og tjenester enn nødvendig.

8.4.4 Tiltak d: Implementere felles operasjonelle praksiser understøttet av et kompetanseløft

Den konsoliderte anskaffelsesorganisasjonen bør implementere et felles sett med operasjonelle praksiser understøttet av et kompetanseløft i utøvelsen av disse.

FD vurderer at tiltak innenfor prosessforbedring må følges opp gjennom et arbeid med kontinuerlig forbedring, kompetanseheving og gevinstrealisering i etatene.

8.4.5 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

McKinsey omtaler grunnlaget for sin analyse som utilstrekkelig både i forhold til ressursbruk og kostnader ved anskaffelsene. De tar forbehold om at antakelsene om datagrunnlaget er korrekte og mener til tross for antakelser basert på et utilstrekkelig datagrunnlag å finne det de omtaler som «indikasjoner» på for høye innkjøpspriser på militært og sivilt materiell. FD har i sin gjennomgang avdekket at det er benyttet et for høyt antall i basislinjen for årsverk innenfor driftsanskaffelser. Dette kan sannsynligvis forklares ved at McKinsey viser til at det har vært vanskelig å uttale seg separat om investeringer og driftsanskaffelser. McKinsey har derfor kun angitt et forbedringspotensial på anskaffelser samlet for investering og driftsanskaffelser. FD har vurdert andelen av gevinstpotensialet til 46 årsverk innenfor driftsanskaffelser.

EBA-driftskostnader inngår med om lag 4 milliarder kroner i det totale grunnlaget for driftsanskaffelser på 12,7 milliarder for Forsvaret og om lag 15 milliarder for sektoren samlet. EBA er tatt ut og behandles under EBA-området for å unngå en dobbeltføring av gevinster. Gevinster knyttet til en potensielt forbedret pris i internhandelen med Forsvarsbygg er i seg selv ikke realistisk uten en effektivisering av Forsvarsbygg som er omhandlet under kapittelet om EBA.

FFI vurderer det som mindre sannsynlig at årsverksgevinster i den størrelsesorden McKinsey omtaler kan realiseres innenfor en periode på 12–18 måneder. Begrunnelsen for dette er at foreslåtte tiltak innebærer en betydelig organisatorisk endring, blant annet knyttet til en reduksjon av lokale innkjøpere og prosessforbedring, med tillegg av sterke avhengigheter til gjennomføring av de fire tiltakene innenfor driftsanskaffelser og effektivisering av investeringsprosessen. FD deler denne oppfatningen og mener at gevinstene først kan få et betydelig omfang fra ett til tre år etter at en sentralisering og profesjonalisering av en innkjøpsorganisasjon med nødvendig fullmakter er etablert.

FFI mener videre at når det gjelder gevinster knyttet til reduserte kostnader ved anskaffelsene, er det vanskelig å foreta en vurdering av realismen i denne. En svak kobling mellom de kvalitative og kvantitative delene av analysen er med på å redusere sannsynligheten for at gevinster kan realiseres i det omfang som McKinsey beskriver. FD mener at en innsparing på inntil 10 % av kostnadsbasen likevel bør legges til grunn som gevinstpotensial, forutsatt at alle tiltakene gjennomføres slik som foreslått.

P2814 «Logistikkprosjektet i Program LOS», skal levere en forbedret løsning i et prosess-, teknologi- og organisasjonsperspektiv innenfor økonomi, materiellforvaltning, investering og forsyning (som omfatter driftsanskaffelser). Det samlede gevinstpotensialet for prosjektet er estimert til å være 26 millioner kroner første år etter leveranse og økende til i underkant av 500 millioner kroner årlig etter fem års drift. Innenfor anskaffelser er maksimalt gevinstpotensial (etter fem års drift) om lag 337 millioner kroner årlig. Dette forutsetter at også «release» 2 og 3 av logistikkprosjektet blir finansiert og gjennomført. Med kun «release» 1 er gevinstpotensialet 38 millioner. Gevinstpotensialet knyttet til «release» 2 og 3 er estimer, og er forbundet med stor grad av usikkerhet.

Logistikkprosjektet skal levere en forbedret løsning for anskaffelser med blant annet kategoristyring, konsoliderte innkjøp, automatisk etterforsyning, forbedrede prosesser og ny IKT-understøttelse. FLO gjennomfører samtidig flere tiltak for å forbedre anskaffelsesvirksomheten, herunder P2547 «Tilrettelegging av dataelementer for å heve datakvaliteten ved konsolidering av data i SAP ved implementering av leveransen fra logistikkprosjektet». Gevinstpotensialet for disse prosjektene og tiltakene er overlappende med gevinstpotensialet for driftsanskaffelser tatt frem av McKinsey, og må derfor sees i sammenheng.

FD vurderer at gevinstpotensialet knyttet til årsverk innen driftsanskaffelser for de foreslåtte tiltakene til om lag 34,6 millioner kroner, noe som utgjør reduksjon på 46 årsverk. I forhold til innsparinger som følge av reduserte innkjøpskostnadene er det ikke avdekket forhold som tilsier at en gevinst på om lag 10 % av kostnadsbasen i samsvar med McKinsey sitt estimat, bør være uoppnåelig ved gjennomføring av anbefalte tiltak. En reduksjon på 10 % ville i 2013 tilsvart 880 millioner kroner. Kostnadsbasen vil kunne endres fra år til år, og gevinstpotensialet er dermed kun å betrakte som et grovestimat for mulig besparelse. En forutsetning for gevinstene innenfor driftsanskaffelser er at foreslåtte forbedringer innen investeringsprosessen blir gjennomført. Driftsanskaffelser må også sees i sammenheng med vedlikehold som følge av at innkjøp av reservedeler og tjenester inngår i kostnadsbasen for driftsanskaffelser. Realisering av gevinster vil være direkte avhengig av fremdriften i P2814 «Logistikkprosjektet i Program LOS». Gevinstrealiseringen vil gradvis øke fra år to og frem mot full effekt etter om lag fem år. Denne tidsplanen er sammenfallene med gevinstrealiseringsplanen for logistikkprosjektet, og underbygges også av FFIs vurdering.

	Mill. kroner	Årsverk
Samlet gevinstpotensial – McKinsey		
Årsverksreduksjon	150	200
Effektivisering av driftsanskaffelser	950	
Totalt bruttogevinstpotensial	1100	200
Omstillingskostnader	312	160
Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering		
Årsverksreduksjon	35	46
Effektivisering av driftsanskaffelser	880	
Totalt bruttogevinstpotensial	915	46
Allerede identifiserte og omfordelte gevinster: logistikkprosjektet*	337	
Totalt gevinstpotensial	578	46
Omstillingskostnader	56	37

Periodisert gevinstpotensial										
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial		14	244	483	717	915	915	915	915	915
Allerede identifiserte og omfordelte gevinster: logistikkprosjektet*		5	90	178	264	337	337	337	337	337
Omstillingskostnader		0	5	10	13	13	9	4	1	1
Netto aggregert gevinstpotensial	0	8	149	295	440	565	569	574	577	577

*Usikre tall, basert på estimerer.

8.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Ingen.

8.6 Anbefaling

FD anbefaler at følgende tiltak iverksettes med mål om en innsparing på årsverk innen driftsanskaffelser til om lag 34,6 millioner kroner, tilsvarende 46 årsverk og reduserte innkjøpskostnader på om lag 10 % av kostnadsbasen:

Tiltak	Anbefaling
a. Systematisk innkjøpstransformasjon av de viktigste produktkategoriene	FD anbefaler at det gjennomføres et helhetlig innkjøpsprogram i Forsvaret, der det gis oppdrag og fullmakter til å effektivisere innkjøpsvirksomheten i samsvar med anbefalingene. Øvrige etater gis i oppdrag å effektivisere egen innkjøpsvirksomhet. Forsvaret gis videre i oppdrag å gjøre rede for et eventuelt potensial knyttet til en mulig økt bruk av Forsvarets innkjøpsavtaler eller innkjøpsorganisasjon i sektoren. Innkjøpsprogrammet følges opp av FD for å kunne iverksette ytterligere tiltak i etatene og følge opp effekten av tiltakene.

b. Vesentlig forbedring av datakvaliteten	Prosjektene 2814 – «logistikkprosjektet» og 2547 –«tilrettelegging av dataelementer for overføring til FIF», skal sammen med aktiviteter i linjen, heve datakvaliteten i Forsvaret og innføre nye prosesser, organisering og IKT for å understøtte blant annet driftsanskaffelser. FD anbefaler at det som en del av innkjøpsprogrammet iverksettes ytterligere tiltak for å heve datakvaliteten for å oppnå nødvendig forbedret styring av leverandører, etterspørsel og innkjøpsprosessen.
c. Konsolidere og samlokalisere innkjøpsorganisasjonen	FD anbefaler at det gjennomføres en konsolidering og samlokalisering av innkjøpsorganisasjonen i Forsvaret. Dette tiltaket vurderes til å være en forutsetning for å kunne realisere identifisert gevinstpotensial. En slik omfattende samlokalisering av lagre og innkjøpsorganisasjon som vurderes nødvendig, vil kreve behandling i Stortinget.
d. Implementere felles operasjonelle praksiser understøttet av et kompetanseløft	P2814 «logistikkprosjektet» skal legge til rette for implementering av nye prosesser innenfor driftsanskaffelser som linjen skal implementere. For å kunne oppnå ytterligere gevinster anbefaler FD at tiltaket iverksettes som et supplement for å heve kompetansen og operasjonalisere nye praksiser som grunnlag for effektivisering av innkjøpsvirksomheten.

9. Vedlikehold

9.1 Sammendrag

Utfordringene ved dagens vedlikeholdsstruktur er i hovedsak knyttet til virksomhetens prosesser og systemunderstøttelse. McKinsey har i denne sammenheng pekt på manglende standarder, mangelfull planlegging av vedlikeholdsoppgaver samt ineffektiv logistikk, som sentrale årsaker. Det vises til at tiden som går med til verdiskapende oppgaver er lavere enn i sammenlignbare virksomheter.

McKinsey anbefaler at Forsvaret innfører tydelige standarder, etablerer operasjonelle praksiser for verkstedene samt implementerer et IT-system tilpasset virksomhetens behov. Videre anbefales det at Forsvaret tydeliggjør at kapasitetsdivisjonene i FLO har helhetsansvaret for levetidskostnadene for materiellet.

McKinsey har estimert at en realisering av foreslåtte tiltak, sammen med en vurdering av muligheten til å sette ut vedlikeholdsoppgaver til eksterne leverandører, vil kunne gi betydelige gevinster for Forsvaret. Potensialet for reduksjoner innenfor vedlikeholdsområdet er av McKinsey estimert til å utgjøre om lag 300 millioner kroner, tilsvarende en reduksjon på i overkant av 480 årsverk.

FD ser tiltakene som hensiktsmessige anbefaler at det iverksettes et implementeringsarbeid. I dette ligger også behov for å konkretisere prosessforbedringstiltak og gevinster innenfor de identifiserte forbedringsområdene. FD anbefaler at arbeidet med å innføre operasjonelle praksiser støttes med eksterne ressurser, og sees i sammenheng med etablering av ny etat for materiellinvestering og -forvaltning.

9.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

Vedlikehold av materiell i Forsvaret ivaretas i dag av de forsvarsgrenvise avdelingsverkstedene samt av verkstedene i FLO Divisjon for vedlikehold. Avdelingsverkstedene ivaretar lettere vedlikeholdsoppgaver i geografisk nær tilknytning til den operative virksomheten. Verkstedene i FLO Divisjon for vedlikehold ivaretar i stort tyngre industrielt vedlikehold og er lokalisert til Ramsund, Haakonssvern, Horten, Bjerkvik og Trandum.

Materiellvedlikehold utgjør en vesentlig andel av driftsutgiftene forbundet med driften av Forsvarets materiell. Årlige vedlikeholdskostnader utgjør om lag 3,3 milliarder kroner, med en forventet økning til om lag 4,3 milliarder kroner fram mot 2020. Totalt er nærmere 1 600 årsverk er ansatt i vedlikeholdsvirksomheten, og personellkostnadene utgjør årlig om lag 1 milliard kroner.

Tilfredsstillende vedlikehold er avgjørende for operativ tilgjengelighet på materiellstrukturen. Det er derfor essensielt at vedlikeholdstjenester og -funksjoner er velfungerende for å sikre tilfredsstillende og kosteffektiv drift av materiellporteføljen.

Dette betyr at måten Forsvaret driver vedlikeholdsvirksomheten på, må være effektiv og innrettet mot kjernen av Forsvarets behov.

Videre vil introduksjon av nye konsepter innenfor vedlikehold, herunder sterkere involvering av industrien, påvirke måten vedlikehold utføres i dag. Et eksempel på dette er at det ved materiellanskaffelser etter hvert blir mer vanlig med logistikk- og vedlikeholdskonsepter basert på ytelsesbasert logistikk (PBL)³⁹. Dette innebærer at leverandørene får et større ansvar for materiellets tilgjengelighet, fortrinnsvis gjennom materiellets levetid. Dette introduseres nå blant annet i anskaffelsen av kampfly og helikopter. Det er derfor behov for å vurdere nærmere om Forsvarets egne vedlikeholdstjenester og -funksjoner er dimensjonert og tilpasset endrede forutsetninger og fremtidig struktur og behov.

McKinsey påpeker at de viktigste utfordringene er knyttet til manglende standarder for vedlikehold av materiellet og mangelfull planlegging av vedlikeholdsoppgaver. Verkstedenes kapasitet og tidsbruk er ikke optimalisert i henhold til vedlikeholdsbehovet og logistikkjeden er ineffektiv med lav tilgjengelighet og/eller lange leveransetider på reservedeler og driftsmateriell. McKinsey peker også på at verkstedene har ineffektive arbeidsprosesser og et IT-system som ikke er tilpasset virksomhetens behov. Sammenlignet med andre virksomheter av samme omfang og struktur, blir en lavere andel av tid brukt på verdiskapende oppgaver. Videre hevder McKinsey at ingen har et helhetlig ansvar for å redusere vedlikeholdskostnadene og øke tilgjengeligheten for et våpensystem.

FD deler McKinseys syn på utfordringene innenfor vedlikeholdsvirksomheten i Forsvaret. Det vises til at erfaringer fra tilsvarende virksomheter i andre forsvarssektorer som tilsier at det kan forventes besparelser på opp mot 30 % av interne kostnader i Forsvaret ved å gjennomføre strukturerte effektiviseringstiltak. FD vurderer at tiltakene som er foreslått av McKinsey i så måte er valide og vil bidra til å oppnå betydelige besparelser innenfor dagens vedlikeholdsvirksomhet.

9.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

Ingen.

9.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

9.4.1 Tiltak a: Innføre tydelige vedlikeholdsstandarder

McKinsey anbefaler å innføre tydelige vedlikeholdsstandarder for alle våpensystemer, med en omfattende detaljering for hele materiell- og systemporteføljen.

³⁹ PBL – Performance Based Logistics - ytelsesbasert logistikk

FD vurderer at tydelige vedlikeholdsstandarder er en viktig forutsetning i forvaltningen av materiell- og systemporteføljen. Normalt implementeres standarder ved anskaffelsen av materiell og systemer, og systemkapasitetene i FLO har ansvaret for at dette skjer i nødvendig omfang og med tilstrekkelig detaljering. Erfaring fra FLO Divisjon for landkapasiteter viser at vedlikeholdsstandarder som er tilpasset livsløpsfasen materiellet befinner seg i vil medføre en betydelig reduksjon i årlige driftskostnader.

FD anbefaler at Forsvaret gis i oppdrag å foreta en gjennomgang av dagens systemportefølje med tanke på å innføre vedlikeholds- og driftsstandarder for hele materiell- og systemporteføljen. Dette omfatter også å tilpasse eksisterende standarder til materiellets livsløpsfaser. Tiltaket må sees i sammenheng med etablering av ny etat for materiellinvestering og -forvaltning. Tiltaket anbefales iverksatt umiddelbart.

9.4.2 Tiltak b: Innføre et felles sett med operasjonelle praksiser

McKinsey anbefaler at Forsvaret innfører systematisk planlegging av vedlikeholdsoppgavene, forbedrer logistikkjeden for reservedeler og effektiviserer verkstedenes arbeidsprosesser. FD deler McKinseys oppfatning om at systematisk planlegging av vedlikeholdsoppgavene og gode arbeidsprosesser er en forutsetning for optimal utnyttelse av vedlikeholdsressursene.

FD anbefaler at Forsvaret gis i oppdrag å revidere eksisterende arbeidsprosesser, forbedre rutiner for planlegging, produksjons- og prestasjonsstyring samt innarbeide større bruk av vedlikeholdsstandarder. FD anbefaler videre at tiltaket realiseres i vedlikeholdsorganisasjonen, støttet av eksterne ressurser med kompetanse innenfor optimalisering av prosesser og utvikling og implementering av operasjonelle praksiser. Tiltaket må sees i sammenheng med etablering av ny etat for materiellinvestering og -forvaltning. Tiltaket anbefales iverksatt umiddelbart.

9.4.3 Tiltak c: Innføre tilpasset IT-system

McKinsey viser til at flere av utfordringene organisasjonen står overfor skyldes mangel på understøttende systemer og prosesser. En forutsetning for effektive vedlikeholdstjenester og -funksjoner er at Forsvaret har et funksjonelt IT-system tilpasset virksomhetens oppgaver og behov. Gjennom realiseringen av P2814 «Logistikkprosjektet i Program LOS» vil verkstedenes arbeidsprosesser bedre understøttes, herunder implementere funksjonalitet for lagerstyring og driftsanskaffelse.

FD vurderer at systemløsningen i P2814 vil gi tilfredsstillende understøttelse av vedlikeholds- og logistikkprosessen knyttet til verksteddriften. Tiltaket ivaretas av LOS-programmet gjennom innføringen av nytt logistikkssystem. Forsvaret, herunder vedlikeholdsvirksomheten, tillegges ansvaret for at nytt logistikkssystem implementeres som forutsatt. Gjennomføring av tiltaket vil skje i forbindelse implementeringen av P2814 «Logistikkprosjektet Program LOS».

9.4.4 Tiltak e: Vurdere utsetting av tjenester

McKinsey anbefaler at Forsvaret, etter at interne forbedringer er implementert, systematisk bør vurdere om det er hensiktsmessig å sette ut vedlikeholdsoppgaver for gitte systemer til eksterne leverandører.

FD anser tiltaket som relevant og støtter McKinsey anbefaling om at det iverksettes en vurdering av hvilke vedlikeholdsoppgaver som kan være hensiktsmessig å sette ut til eksterne aktører. FD anbefaler at Forsvaret gis i oppdrag å iverksette tiltaket. Tiltaket anbefales iverksatt umiddelbart.

9.4.5 Gevinstpotensial og omstillingskostnader

Basert på erfaring fra andre lands forsvarssektorer og likeartede virksomheter med tilnærmet samme utfordringer, struktur og modenhetsnivå, vurderer McKinsey at vedlikeholdsvirksomheten i Forsvaret har et potensiale til å oppnå kostnadsbesparelser på om lag 30 % av interne kostnader ved å iverksette et sett med tiltak rettet mot bedre prosesser og en mer effektiv utnyttelse av vedlikeholdsressursene. Dette tilsvarer i henhold til McKinseys beregninger om lag 300 millioner kroner og en reduksjon på om lag 480 årsverk.

FD vurderer potensialet i rapporten som valid ut fra at dette framkommer etter en sammenligning med likeartede virksomheter. FD vil imidlertid fremheve at tiltakene og tilhørende potensial for gevinster ikke er tilstrekkelig detaljert eller periodisert, og ser det derfor som hensiktsmessig at dette inngår i det eksternt støttede arbeidet som er anbefalt gjennomført innenfor tiltaksområdene. Det må i dette arbeidet tas høyde for at innkjøp av vedlikeholdsavtaler, reservedeler, smøremidler og tilsvarende inngår i basislinjen for driftsanskaffelser. Dette er følgelig inkludert i vurderingen av driftsanskaffelser (kapittel 8), og potensielle gevinster må ikke registreres begge steder. FD finner ikke grunnlag for å redusere vedlikeholdsvirksomheten med 480 årsverk, og anbefaler at potensial for årsverksreduksjon vurderes i det videre arbeidet. Det må videre vurderes i hvor stor grad identifisert gevinstpotensial knyttet til P2814 «Logistikkprosjektet i Program LOS» er overlappende med gevinstpotensial identifisert i det videre arbeidet. Det planlegges derfor med at gevinstpotensialet ikke kan hentes ut før mot slutten av neste langtidsperiode.

McKinsey har stipulert omstillingskostnader som følge av årsverksreduksjon til å utgjøre om lag 800 millioner kroner. FD anbefaler at en nærmere vurdering og periodisering av omstillingskostnader, samt hvor i vedlikeholdsorganisasjonen disse vil treffe, inngår i arbeidet med operasjonaliseringen av tiltakene og tilhørende gevinstpotensial.

	Mill. kroner	Årsverk
Samlet gevinstpotensial - McKinsey		
Forbedre vedlikeholdsvirksomheten	300	480
Totalt bruttogevinstpotensial	300	480
Omstillingskostnader	827	424
Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering		
Forbedre vedlikeholdsvirksomheten	300	
Totalt bruttogevinstpotensial	300	
Totalt gevinstpotensial	300	

Periodisert gevinstpotensial										
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial					300	300	300	300	300	300
Netto aggregert gevinstpotensial	0	0	0	0	300	300	300	300	300	300

9.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

9.5.1 Tiltak d: Tydeliggjøre helhetsansvar

McKinsey påpeker at Forsvaret bør tydeliggjøre helhetsansvaret for å redusere vedlikeholdskostnadene og forbedre tilgjengeligheten på materiellsystemene.

Forvaltningsansvaret for materiellporteføljen er entydig tillagt FLO. I dette inngår også å legge premisser og retningslinjer for driften av materiellet. Videre er driften av og kostnader forbundet med driften av materiellet, herunder vedlikehold, tillagt den respektive bruker/generalinspektør. Ansvar for å redusere vedlikeholdskostnader og forbedret tilgjengelighet på materiellet derfor ivaretas både av FLO og av bruker/generalinspektør.

Organisering av materiellforvaltningsfunksjonen etter plattform slik McKinsey foreslår, forutsetter imidlertid et helt nytt forvaltningsregime og vil medføre en omfattende organisatorisk endring. FD anser ikke McKinsey sitt tiltak som relevant på nåværende tidspunkt og anbefaler ikke å iverksette tiltaket.

9.6 Anbefaling

Tiltak	Anbefaling
a. Tydeliggjøre vedlikeholdsstandarder	FD anbefaler at Forsvaret gis i oppdrag å foreta en gjennomgang av dagens systemportefølje med tanke på å innføre vedlikeholds- og driftsstandarder for hele materiell- og systemporteføljen.

	Dette omfatter også å tilpasse eksisterende standarder til materiellets livsløpsfaser. Tiltaket må sees i sammenheng med etablering av ny etat for materiellinvestering og -forvaltning.
b. Felles sett med operasjonelle praksiser	FD anbefaler at Forsvaret gis i oppdrag å revidere eksisterende arbeidsprosesser, forbedre rutiner for planlegging, produksjons- og prestasjonsstyring samt innarbeide større bruk av vedlikeholdsstandarder. FD anbefaler videre at tiltaket realiseres i vedlikeholdsorganisasjonen, støttet av eksterne ressurser med kompetanse innenfor optimalisering av prosesser og utvikling og implementering av operasjonelle praksiser. Tiltaket må sees i sammenheng med etablering av ny etat for materiellinvestering og -forvaltning.
c. Innføre tilpasset IT-system	FD vurderer at systemløsningen i P2814 vil gi tilfredsstillende understøttelse av vedlikeholds- og logistikkprosessen knyttet til verksteddriften. Tiltaket ivaretas av LOS-programmet gjennom innføringen av nytt logistikksystem i 2016.
d. Tydelig helhetsansvar	Tydeliggjøring av helhetsansvar er ivaretatt. FD anbefaler ikke å gjennomføre en organisering av materiellforvaltningsfunksjonen etter plattform slik McKinsey foreslår.
e. Vurdere utsetting av tjenester	FD anbefaler at Forsvaret gis i oppdrag å iverksette vurdering av hvilke vedlikeholdsoppgaver som kan være hensiktsmessig å sette ut til eksterne aktører.

10. Eiendom, bygg og anlegg

10.1 Sammendrag

FD støtter Mckinseys konklusjon om at det er mulig å redusere sektorens EBA-kostnader. For å realisere en slik effektiviseringsgevinst anbefaler FD at det iverksettes tiltak både for å redusere sektorens totale areal, og for å redusere fremtidige kostnader til investering og drift av de gjenværende arealene.

FD vurderer at det er et potensial for å redusere sektorens totale EBA-areal gjennom å:

- Ta ut og avhende konkrete arealkategorier sektoren ikke har behov for i den operative virksomheten herunder også knyttet til allierte styrkers behov. Dette dreier seg blant annet om boliger og de nasjonale festningsverkene.
- Følge opp anbefalte strukturendringer i tråd med kommende anbefalinger i FMR med utrangering og avhending av større EBA-strukturer.
- Redusere andelen areal som ikke er utleid i sektoren, samt følge opp eksisterende målsettinger om utrangering i Forsvaret.

FD vurderer videre at det er et potensial for å redusere kostnader til investering og drift av sektorens EBA gjennom å:

- Iverksette et forbedringsprosjekt som detaljerer ut konkrete tiltak som kan redusere sluttkostnadene for EBA-prosjektene i sektoren. Tiltakene skal involvere alle aktørene i sektoren, både eier forvalter og brukere, og skal derfor ledes av FD. Prosjektet skal videre knytte til seg eksterne ressurser med kunnskap om beste praksis innfor området, og som evner å utfordre etablerte rutiner, praksiser og «sannheter» i sektoren.
- Iverksette et helhetlig forbedringsprosjekt som for uten innføring av beste praksis arbeidsmetodikk mellom FBs markedsområder også omfatter alle andre pågående og planlagte forbedringstiltak internt i FB, herunder knyttet til HR og økonomi samt stabs-/støttefunksjoner.

Tiltakene forutsetter at igangsatte tiltak for å forenkle og forbedre anvendelsen av forvaltningsmodellen for EBA videreføres og følges opp i sektoren.

10.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

Den norske forsvarssektoren disponerer i dag om lag 4,1 millioner kvadratmeter (kvm) bygningsmasse, hvorav 80 % (om lag 3,3 millioner kvm) blir benyttet av Forsvaret mens 5 % (om lag 0,2 millioner kvm) benyttes av de øvrige virksomhetene i sektoren. Den resterende delen, omlag 15 % av totalarealet, leies enten ut til sivile leietakere (3 %) eller er av ulike årsaker ikke i bruk (12 %).

Ivaretagelse av eierskap, forvaltning og bruk av sektorens eiendommer er regulert gjennom forvaltningsmodellen for EBA, der henholdsvis FD, FB og Forsvaret og de andre EBA-brukerne ivaretar ulike roller. En av hovedintensjonene med forvaltningsmodellen for EBA, er synliggjøring av alle kostnader relatert til sektorens

EBA gjennom at brukerne betaler kostnadsdekkende leie. Dette danner igjen en viktig forutsetning for sektorens prioritering av disponible drifts- og investeringsmidler mellom innsatsfaktoren EBA og de andre innsatsfaktorene, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv. Samtidig danner synliggjøring av alle kostnader grunnlag for å sammenligne og vurdere effektiviteten innenfor EBA-området mot andre sammenlignbare eiendomsaktører i Norge og utlandet.

Sektorens EBA-kostnad er produktet av mengde areal (antall kvm) multiplisert med kostnaden (kr/kvm) for etablering, forvaltning, drift og vedlikehold av arealet. McKinsey har adressert utfordringer og forslag til tiltak rettet mot begge disse faktorene, både størrelsen på sektorens eiendomsportefølje og «enhetskostnadene» knyttet til investering og drift av porteføljen. For å kunne lykkes med de skisserte tiltakene anfører McKinsey det som en forutsetning at roller og ansvar i forvaltningsmodellen for EBA ytterligere tydeliggjøres.

McKinsey analyser har identifisert fem hovedutfordringer knytte til forsvarssektorens EBA:

a) Sektoren har mer EBA enn den har behov for

Denne konklusjonen er basert på følgende tre funn i McKinseys analyse:

- En sammenligning av EBA-areal i den norske forsvarsektoren mot de andre nordiske landene viser at den norske sektoren har betydelig større eiendomsportefølje, både målt i antall kvm og antall bygg.
- Sektoren har ikke lyktes med å redusere antall kvm i takt med reduksjonen i antall personell i strukturen.
- Kun 50 % av potensialet identifisert av en utrangeringsgruppe i 2011, er tatt ut (utrangert).

Disse funnene forklares igjen med følgende to bakenforliggende årsaker:

- Manglende insentiver for de som er budsjett- og resultatansvarlig (BRA-sjefer).
- Husleiemodellen, og husleien i sektoren, inkluderer ikke betaling for grunn, noe som fører til stor forskjell mellom sektorens kostnadsdekkende husleie og markedspris i sentrale strøk.

b) FB har høyere byggekostnader enn sammenlignbare aktører

McKinsey baserer sin konklusjon på følgende funn:

- En sammenligning av FBs byggekostnader med Norsk Prisbok viser at FB har betydelig høyere byggekostnader enn sammenlignbare aktører.

Dette funnet forklares med følgende tre bakenforliggende årsaker:

- Høy andel av generelle kostnader (overhead).
- Overspesifisering og manglende standardisering fører til at det velges unødvendig dyre løsninger.
- Begrenset konkurranse for entreprenører i enkelte deler av sektorens geografiske nedslagsfelt.

c) Store interne variabilitet i driftskostnader mellom markedsområder (i FB)

McKinsey baserer sin konklusjon på følgende funn:

- En analyse utført av EY viser store interne variasjoner i driftskostnader mellom markedsområdene i FB (utleie). Dette kan blant annet skyldes at aktivitetene utføres på ulike måter i de forskjellige markedsområdene.
- Det er ikke definert en felles arbeidsmetodikk på tvers av markedsområdene i FB.
- I tillegg er de nasjonale festningsverkene (NFV) i dag organisert som egen forretningsenhet, med adskilt stab, forvaltning, drift og vedlikehold fra FB utleie. Denne organiseringen kan potensielt også drive duplisering av kompetanse og arbeidsoppgaver.

d) Krevende forvaltningsmodell; uklarhet i roller og ansvar forhindrer effektiv forvaltning av EBA

McKinsey baserer sin konklusjon på følgende funn:

- Utøvelsen av forvaltningsmodellen oppleves som krevende av involverte ledere både i FD, FST og Forsvarsbygg. I intervjuer har nesten samtlige intervjuobjekter pekt på en av de andre partene som årsak til at modellen ikke fungerer i praksis. Dette indikerer at rolleforståelsen er uklar.
- Følgende punkter trekkes frem som særlig krevende av de ulike aktørene:
 - Forsvarsbygg opplever at kundeforholdet mellom dem og Forsvaret ikke er reelt.
 - FD og Forsvaret opplever at Forsvarsbygg til dels går utenfor sitt mandat.
 - Forsvarsbygg opplever FDs styring som for detaljert.

e) Forsvarsbygg har vesentlig gap i innkjøpskompetanse sett opp mot god praksis hos andre eiendomsaktører

McKinsey baserer sin konklusjon på følgende hovedfunn:

- En kompetansekartlegging av innkjøpsorganisasjonen indikerer et gap til beste praksis innenfor innkjøpsmetodikk.
- Prestasjonsstyring, kategoribasert tilnærming og ambisjoner er trukket frem som klare forbedringsområder.

10.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

a) Sektoren har mer EBA enn den har behov for

McKinsey har foretatt en sammenligning av antall kvm EBA og antall bygg og anlegg i den norske forsvarssektoren mot de andre nordiske landene. Sammenligningen viser at Norge har en betydelig større eiendomsmasse enn de øvrige landene. McKinsey anfører at både Sverige og Finland har en geografi som kan sammenlignes med Norge, med et langstrakt land med mye kystlinje.

Etter FDs oppfatning er McKinseys sammenligning med Sverige og Finland noe mangelfull så lenge de underliggende strukturforskjellene ikke er hensyntatt. Samtidig viser FDs supplerende undersøkelser og analyser at forskjellene i areal og antall enheter EBA i forhold til de andre nordiske landene langt på vei (om lag 750 000 kvm) kan forklares med noen få arealkategorier som er særegne for den norske forsvarssektoren. Dette dreier seg om boliger (om lag 252 000 kvm), nasjonale festningsverker (om lag 235 000 kvm), arealer til alliert øving, trening og mottak (om lag 150 000 kvm) samt arealer som ligger klar for avhending, men som krever godkjenning fra NATO (NATO deletion) (om lag 111 000 kvm).

McKinsey viser også til at sektoren ikke har lyktes med å redusere antall kvm i takt med reduksjonen i antall personell i strukturen i perioden 1992–2014. FDs analyse viser at dette kun er riktig for perioden 1992–2005. I perioden 2005–2014 er det derimot foretatt en betydelig arealreduksjon (mer enn 18 %) samtidig som antall ansatte og vernepliktige har økt med over 8 %.

FD slutter seg likevel til McKinseys konklusjon om at kun om lag 50 % av potensialet identifisert av en utrangeringsgruppe i 2011 foreløpig er hentet ut (utrangert). FD vil imidlertid presisere at FST har etablert en milepælsplan for å ta ut et potensial som overstiger utrangeringsgruppas påviste potensial innen utgangen av 2017. Status for arbeidet følges opp systematisk fra FDs side, og Forsvaret rapporterer status tertialvis.

McKinsey angir manglende insentiver for budsjett- og resultatansvarlige (BRA-sjefer) som en mulig underliggende rotårsak til at sektoren ikke har klart å redusere EBA-massen i tråd med ambisjonene. FD støtter også her McKinseys hovedkonklusjon, men vil presisere at forvaltningsmodellen for EBA gir Forsvaret klare økonomiske insentiver for å redusere EBA-utgiftene. Utfordringen er etter FDs vurdering ikke manglende insentiver i selve forvaltningsmodellen, men at modellens insentiver ikke følges opp tilstrekkelig ved dagens økonomi- og resultatstyring av BRA-nivå i Forsvaret.

Til slutt redegjør McKinsey for at husleiemodellen, og husleien i sektoren, ikke inkluderer betaling for grunn, noe som kan føre til stor forskjell mellom sektorens kostnadsdekkende husleie og markedspris i sentrale strøk. FD støtter også her McKinseys konklusjon. Etter FDs vurdering kan dette muligens stimulere til en økt konsentrasjon av EBA (og funksjoner) i sentrale strøk i stedet for desentralisert, men ordningen bidrar ikke i seg selv til mer EBA i sektoren.

b) FB har høyere byggekostnader enn sammenlignbare aktører

I 2013 fikk FD gjennomført benchmarking av FBs investeringskostnader. Basert på resultatene fra denne benchmarkingen konkluderer McKinsey med at FB har betydelig høyere byggekostnader enn sammenlignbare aktører. Konklusjonen er hovedsakelig basert på FBs kostnader sammenlignet med Norsk Prisbok innenfor noen utvalgte sammenlignbare bygningskategorier. Det vises eksempelvis til bygningskategoriene administrasjonsbygg og lagerbygg der FBs byggekostnader var mer enn dobbelt så høye som referansene i Norsk Prisbok i perioden 2009–2013.

FB hevder i sine kommentarer til McKinsey-rapporten at det er en rekke svakheter med denne konklusjonen. For det første påpeker FB at sektoren kun hadde om lag 10 % «sivil» bygningsmasse som kunne sammenlignes mot Norsk Prisbok i perioden 2009–2013, og ikke 50 % som er anført fra McKinseys side. Videre lister FB opp en rekke forklaringsvariabler for hvorfor byggeprosjektene i sektoren blir mer kostnadskrevenne enn for rent sivile prosjekter. Det vises til at Norsk Prisbok ikke reflekterer kostnader med spesifikasjoner utover minimumskravene i gjeldende byggtekniske forskrifter knyttet til blant annet materialvalg, arkitektonisk utforming og særskilte sikkerhetskrav. FB viser videre til at FB i stor grad utvikler unike prosjekter i motsetning til løsningene som ligger til grunn for referansekostnadene i Norsk Prisbok, samt at etterfølgelse av forskrift om offentlig anskaffelse er kostnadskrevenne. Til slutt gjør FB oppmerksom på at utgifter til lokale og sentrale staber ikke er synliggjort i Norsk Prisbok, samtidig som det opplyses at dette er korrigert for denne forskjellen i de eksemplene som McKinsey har referert til (administrasjonsbygg, lager og boliger).

FDs vurdering viser arealfordelingen i sektoren ved årsskiftet 2014/2015 at en betydelig andel, trolig mer enn 50 %, av den eksisterende EBA-porteføljen med stor relevans bør kunne sammenlignes med rene sivile eiendoms kategorier. Det kan blant annet nevnes bygninger som skal dekke brukernes behov for kontor, undervisning, idrett, bespisning, boliger, lager, med mer. FD ser ikke at det er åpenbare indikasjoner på at dette ikke også vil være gjeldende for fremtidens byggeprosjekter i sektoren.

For øvrig anser FD at en diskusjon knyttet til hvor stor andel EBA-prosjekter som er direkte sammenlignbare med Norsk Prisbok er mindre vesentlig. I tråd med McKinseys anbefaling er det også FDs oppfatning at funnene som er avdekket uansett indikerer at det er et betydelig innsparingspotensial for alle typer byggeprosjekter, og at det derfor forutsettes at «kravene» til hvert enkelt bygg, også de rent militære formålsbyggene, må utfordres. FBs forklaringer på hvorfor det bygges dyrere når forsvarssektoren skal dekke sine EBA-behov enn hva som fremgår av Norsk Prisbok, kan etter FDs oppfatning ikke tas til inntekt for at sammenligningen med Norsk Prisbok er irrelevant, snarere tvert i mot. Disse forklaringene bør være en viktig rettesnor for hvilke områder som må utfordres når sektoren skal identifisere og iverksette tiltak for å redusere fremtidige byggekostnader.

FD merker seg at McKinsey anviser to hovedområder som bør forbedres, og at disse til dels henger tett sammen:

- Realistiske og nøkterne brukerkrav (Forsvaret).
- Standardisering og gjenbruk av løsninger som reduserer ressursbruk på design og prosjektutvikling samt muliggjør stordriftsfordeler ved innkjøp og anskaffelser, i tillegg til reduksjon av FBs gjennomføringskostnader (FB).

c) Store interne variabilitet i driftskostnader mellom markedsområder (i FB)

I 2014 fikk FD gjennomført benchmarking av FBs driftsprosesser. Basert på resultatene fra denne benchmarkingen finner McKinsey at FB har store interne variasjoner i driftskostnader mellom sine markedsområder (i FB Utleie). McKinsey konkluderer med at dette skyldes at det ikke finnes felles operasjonelle praksiser på tvers av FBs

markedsområder. Det er spesielt store kostnadsforskjeller innenfor forvaltning, administrasjon, forvaltning av eiendomsregisteret, ledelse samt planlegging og styring av eiendomsporteføljen. McKinsey beskriver dette som områder med et betydelig forbedringspotensial. FD slutter seg til McKinseys vurderinger.

Videre påpeker McKinsey at forvaltning og drift av de nasjonale festningsverkene er organisert som en egen forretningsenhet i FB med adskilt stab, forvaltning, drift og vedlikehold fra FBs ordinære driftsorganisasjon (Utleie), og at denne organiseringen potensielt kan drive duplisering av kompetanse og oppgaver.

FB har i sine kommentarer til rapporten redegjort for at det er en rekke særegenheter knyttet til ivaretagelsen av de nasjonale festningsverkene utover de oppgavene som er sammenfallende med driften av sektorens øvrige eiendomsmasse, og at FB derfor har funnet det «hensiktsmessig» å organisere oppfølgingen i to separate «forretningsenheter» med egne separate porteføljer.

Som FB påpeker ser FD at det er klare særegenheter knyttet til forvaltningen av de nasjonale festningsverkene, som går ut over det som kan direkte sammenlignes med sektorens øvrige portefølje, både den operative og ikke operative. Virksomheten på de nasjonale festningsverkene er i mye større grad rettet mot allmenheten og sivile leietakere og brukere enn den sektorspesifikke EBA-en. Ut over det som finansieres med eksterne leieinntekter skal likevel også disse oppgavene prioriteres og finansieres innenfor sektorens totale driftsramme. Prosesser knyttet til stab, forvaltning, drift og vedlikehold av de nasjonale festningsverkene vil, slik FD ser det, og i tråd med det McKinsey antyder, i stor grad kreve samme type kompetanse som ved ivaretagelse av sektorens øvrige portefølje. Etter FDs vurdering bør det derfor vurderes hvilken økonomisk rasjonaliseringseffekt en samling av oppgavene i FB vil kunne medføre, og se dette opp mot muligheten for å ivareta festningsverkene sine særegne behov ved en alternativ organisering.

FDs vurderer også at spørsmålet om duplisering av kompetanse og arbeidsoppgaver også relevant for andre områder av FBs virksomhet. Herunder spesielt organiseringen av EBA-investeringer hvor oppgavene nå er fordelt og løses innenfor flere ulike organisatoriske enheter i FB. Ved en gjennomgang av hensiktsmessigheten av dagens organisering knyttet til forvaltning drift og vedlikehold i FB, bør det etter FDs vurdering også gjennomføres for FBs øvrige leveranseområder.

For ordens skyld vises det til at FB i sine kommentarer til rapporten har påpekt at McKinsey har brukt feil tall i sin omtale av hvor store midler sektoren årlig bruker på forvaltning, drift og ordinært vedlikehold av de nasjonale festningsverkene. Etter FBs oppfatning er sektorens netto utgifter i størrelsesorden 50 millioner kroner per år. FD støtter FBs korrigering av faktum, men vil samtidig påpeke at for sektoren må det også for fremtiden påregnes, betydelige midler til utskifting av komponenter, fornyelse og øvrige investeringsformål utover det som inngår i ovenstående.

d) Krevende forvaltningsmodell; uklarhet i roller og ansvar forhindrer effektiv forvaltning av EBA

FD slutter seg til McKinseys hovedkonklusjon om at utøvelsen av forvaltningsmodellen har vist seg krevende, og at dette i hovedsak er utløst av at rolleforståelsen er uklar og divergerende mellom modellens aktører. Slik FD vurderer det betyr dette at modellen som sådan fungerer godt, men at iverksatte og nye tiltak for å forbedre *anvendelsen* av modellen må fortsette med uforminsket kraft.

e) Forsvarsbygg har vesentlig gap i innkjøpskompetanse sett opp mot god praksis hos andre eiendomsaktører

FD slutter seg til McKinseys vurdering, og tar til etterretning at McKinsey ikke har skissert egne tiltak spesifikt inn mot dette funnet. FD vurderer at den videre oppfølgingen er tilfredsstillende adressert gjennom tiltakene som er skissert for å redusere bygge- og driftskostnader.

10.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

McKinsey foreslår å iverksette fire tiltak innenfor EBA-området:

10.4.1 Tiltak a: Akselerere avhending av overflødig EBA gjennom fornyet fokus kombinert med en styrking av økonomiske avhendingsinsentiver

McKinsey anslår at det er et potensial for å redusere sektorens EBA-masse med 5–10 %, som utgjør en årlig driftsbesparelse på 150–300 millioner kroner.

FD støtter McKinseys konklusjon om at det er et potensial for å reduseres sektorens EBA-masse ytterligere. Etter FDs vurdering bør denne målsettingen angripes på to måter:

1. For det første bør det foretas en strategisk kost-/nyttevurdering av å videreføre arealkategorier som er særegne for Norge på dagens nivå (for eksempel boliger og nasjonale festningsverk) med mål om å kunne enten avhende og/eller overføre slike arealer til annen sektor.
2. For det andre må potensial for en større generell utrangerings- og avhendingsintensiv vurderes basert på eventuelle beslutninger om endret basestruktur i kommende FMR og langtidsplanarbeidet.

Samtidig må Forsvaret fortsette å utrangere de arealene som allerede ligger inne i Forsvarets utrangeringsplan. Forsvaret må påse at nåværende og fremtidige beslutninger om utrangering blir fulgt opp lojalt, og vurdere om det er nødvendig å innføre insentivordninger nedover i organisasjonen for å sikre dette. Etter FDs vurdering bør det ikke settes ned en ny «utrangeringsgruppe» med utvidede fullmakter på nåværende tidspunkt, men Forsvaret må fortløpende vurdere hvilke virkemidler som må benyttes for å identifisere og realisere tilstrekkelig utrangering.

Forsvarsbygg må samtidig fortsette arbeidet med å anwise løsninger for å redusere arealer som allerede er utrangert/ikke i bruk i tråd med de føringer som allerede er gitt i iverksettelsesbrevet for inneværende langtidsplan.

10.4.2 Tiltak b: Redusere byggekostnader gjennom økt standardisering og endrede fullmakter samt å åpne opp for større bruk av leie fra eksterne aktører

McKinsey anslår et potensial for å redusere sektorens årlige kostnader til «modernisering» og «investering» med i størrelsesorden 11–19 %, noe som etter McKinseys beregning utgjør 280–470 millioner kroner årlig.

FD støtter McKinseys vurdering om å igangsette forbedringsprosjekt med målsetting om å tette deler av kostnadsgapet til Norsk Prisbok. Etter FDs vurdering må prosjektet detaljere ut konkret hvilke tiltak som bør iverksettes for å:

- Oppnå mer realistiske og nøkterne brukerkrav (Forsvaret).
- Oppnå standardisering og gjenbruk av løsninger som reduserer ressursbruk på design og prosjektutvikling samt muliggjøre stordriftsfordeler ved innkjøp og anskaffelser (FB).
- Vurdere effekten av å utvikle standardkataloger for ulike EBA-kategorier som i størst mulig grad er basert på hylleware (FB og Forsvaret).
- Kunne ytterligere institusjonalisere konkrete leievurderinger som alternativ til å bygge eller kjøpe, for alle relevante EBA-fremskaffelser (FB og Forsvaret).
- Sikre ytterligere kompetansebygging i FBs innkjøpsorganisasjon for å sikre smarte anskaffelser og beste praksis innenfor innkjøpsmetodikk. Dette tiltaket berøres også under tiltak c.
- Redusere generelle kostnader (overhead i FB) knyttet til FBs prosjektgjennomføring.
- Vurdere effektene, økonomiske og andre, av å gi FB større fullmakter innenfor investeringsområdet.

Koordinere forbedringstiltak for drift knyttet til innføring av beste praksis arbeidsmetodikk innen FBs ulike markedsområder. I tråd med McKinseys anbefaling vurderer også FD det som viktig at ovennevnte tiltak iverksettes og følges samlet og systematisk. Tiltakene vil involvere alle aktørene i sektoren, både eier, forvalter og brukere. FD anbefaler derfor at prosjektet ledes av FD, og det anbefales videre at prosjektet knytter til seg eksterne ressurser med kunnskap om beste praksis innenfor området, og som evner å utfordre etablerte rutiner, praksiser og «sannheter» i sektoren.

10.4.3 Tiltak c: Redusere driftskostnader gjennom å innføre beste praksis arbeidsmetodikk innen FBs ulike markedsområder

McKinsey anslår et potensial for å redusere sektorens årlige driftskostnader med i størrelsesorden 5–10 %, noe som utgjør 110–210 millioner kroner. Dette tiltaket er direkte rettet mot effektivisering av prosesser innen etaten FB. FD slutter seg til McKinseys anbefaling om at FB må innføre beste praksis arbeidsmetodikk på tvers av sine markedsområder knyttet til forvaltning og vedlikeholdsstyring, anskaffelser og

leverandøroppfølging samt gjennomføring av drift og vedlikehold. Etter FDs vurdering er det imidlertid viktig at dette tiltaket suppleres og sees i sammenheng med en større gjennomgang av effektiviseringspotensialer innenfor alle deler av FB.

McKinsey peker blant annet på en mulig duplisering av arbeidsoppgaver mellom FB Nasjonale festningsverker og FB Utleie. Etter FDs oppfatning er det nødvendig med en gjennomgang av organiseringen av alle FBs leveranseområder, for å avdekke eventuell duplisering av arbeidsoppgaver i og mellom etatens ulike organisatoriske enheter.

I sine kommentarer til McKinsey-rapporten slutter FB seg til McKinseys konklusjon om at innkjøpskompetansen bør styrkes, og at det kan være et potensial for å effektivisere dette området ytterligere. Dette er et forbedringsområde som også inngår i tiltak b over, og områdene må sees i sammenheng. FB viser også til igangsatte eller planlagte forbedringsprosjekter knyttet til HR og økonomi samt stab-/støttefunksjoner, herunder IKT.

For å sikre tilstrekkelig gevinstrealisering og hindre suboptimale prosesser, anbefaler FD at det iverksettes et forbedringsprosjekt som omfatter alle de nevnte pågående og planlagte forbedringstiltakene internt i FB. Prosjektet vil måtte ta stilling til tiltak som kan påvirke kvaliteten i FBs leveranser, og selv om dette er et prosjekt for å identifisere og iverksette forbedringer internt i FB, anbefaler FD derfor at både eier og bruker involveres aktivt i prosjektet. Dette forbedringsprosjektet, skal koordineres mot, og rapporteres som en del av, forbedringsprosjektet for byggekostnader skissert under tiltak b.

10.4.4 Tiltak d: Tydeliggjøre roller og ansvar i forvaltningsmodellen

McKinsey anser dette tiltaket som viktig for å kunne gjennomføre tiltak a-c over, men har ikke estimert et eget gevinstpotensial for tiltaket.

FD slutter seg til at det er behov for å ytterligere tydeliggjøre roller og ansvar i forvaltningsmodellen, for å sikre at modellens aktører har riktig og felles rolleforståelse. FD anbefaler at dette baseres på at:

- FD ytterligere tydeliggjør aktørenes roller, gjennom det pågående arbeidet med å oppdatere Forsvarsdepartementets retningslinjener for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg.
- FD og etatene etablerer en felles og omforent budskaps- og kommunikasjonsplattform knyttet til selve modellen og anvendelsen av denne. Den enkelte aktør må sikre at den felles forståelsen blir gjennomgripende i sin respektive organisasjon.
- Øvrige igangsatte forbedrings- og forenklingsprosesser relatert til anvendelsen av modellen videreføres som planlagt, herunder rekalkulering av husleie og etablering av ulike ambisjoner knyttet til vedlikehold og tilstandsgrad for ulike EBA-kategorier, med mer.

FD anbefaler at det gjennomføres en ny vurdering av hvorvidt tiltakene skissert over har oppnådd ønsket effekt, om det er behov for en forsterking av disse eller om det må initieres nye tiltak innen utgangen av neste langtidsperiode.

10.4.5 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

Vurdering av det økonomiske potensialet ved å akselerere avhending av overflødig EBA:

1. Sektorens totale nettokostnader (etter fradrag for brukerbetaling) til forvaltning, drift og vedlikehold av dagens boligportefølje er beregnet til omlag 58 millioner kroner per år. I tillegg til dette kommer regelmessige behov for investeringer til fornyelse og utskifting. FB beskriver i sitt tilsvarende til McKinsey-rapporten at det i dag er «..et misforhold mellom boligporteføljen og Forsvarets demografi...» samt at «...boligporteføljen har en gjennomsnittlig tilstandsgrad som gjør at den heller ikke er optimal som et personellpolitisk virkemiddel». Dette indikerer behov for en betydelig økning av fremtidige investeringsmidler til boliger, ved en videreføring av dagens boligordninger i sektoren.

FDs foreløpige vurderinger viser at anslagsvis så mye 75 % av sektorens boliger er lokalisert i områder med et velfungerende privat leiemarked. Samtidig er det nettopp i disse områdene ordningen er mest økonomisk attraktiv for brukerne. Det anbefales derfor at effekten av å fortsette å bruke boliger som et personalpolitisk virkemiddel i slike områder vurderes opp mot effekten av å ta i bruk alternative virkemiddel, som en del av det kommende langtidsplanarbeidet.

I tråd med det som er beskrevet over vil en avhending av 75 % av boligporteføljen frigjøre inntil 43 millioner kroner årlig over EBA-driftsbudsjettet. I tillegg kommer betydelige besparelser i fremtidige investeringer, nøkternt beregnet til mellom 39 og 108 millioner kroner per år. En avvikling eller nedskalering av boligordningen i sektoren, vil kunne utløse behov for å kompensere med andre målrettede personalpolitiske virkemidler. Det eventuelle omfanget av slike kompenserende tiltak er ikke mulig å kvantifisere på nåværende tidspunkt.

I tillegg til de årlige driftsbesparelsene vil tiltaket utløse en betydelig netto salgsinntekt estimert til mellom 1,5–2,5 milliarder kroner. Dette gevinstpotensialet er svært løst anslått og vil være avhengig av utviklingen i boligmarkedet og hvilke geografiske områder sektoren eventuelt velger å legge ut for salg.

2. FD anbefaler også at det som en del av langtidsplanarbeidet på nytt vurderes hvorvidt det er formålstjenlig at forvaltningen av de nasjonale festningsverkene tilligger forsvarssektoren eller om det bør initieres prosesser for å overføre forvaltningen til annen statlig instans med ivaretagelse av kulturverdier som primæroppgave. Driften av de nasjonale festningsverkene tilføres i dag om lag 50 millioner kroner årlig gjennom direkte bevilgninger. Videre må det også i

fremtiden påregnes betydelige midler til investering og utskifting av bygningskomponenter, konservativt anslått til i underkant av 50 millioner kroner per år.

Ved en eventuell overføring av festningsverkene til annen sektor er det grunn til å tro at de årlige driftsmidlene vil måtte følge med. Samtidig er FDs foreløpige vurdering at en overføring av festningsverkene vil bidra til å rendyrke sektorens primæroppgaver, herunder lette fremtidige investeringsprioriteringer mellom ivaretagelse av kulturverdier på festningene og rene operative behov. Tiltaket vurderes således å ha en klar kvalitativ effekt, i tillegg til fremtidige gevinster i form av sparte investeringer.

3. De økonomiske effektene av eventuelle tiltak som følge av fremtidige endringer i basestrukturen som følge av FMR og langtidsplanarbeidet kan ikke kvantifiseres på nåværende tidspunkt. Det samme gjelder eventuelle endringer i arealer til alliert øving, trening og mottak som etter FDs oppfatning også må inngå som en del av basestrukturvurderingene.

McKinsey har anført et potensial for å redusere den totale eiendomsporteføljen med 5–10 %. Basert på gjennomsnittsbetraktninger og en total kostnadsbase på tre milliarder gir dette et beregnet innsparingspotensial på 150–300 millioner kroner per år.

FD kan med nåværende grunnlag ikke ta endelig stilling til hvorvidt spennet som angis er for ambisiøst eller konservativt, men de vurderingene som er gjennomført, sammenholdt med signaler fra arbeidet med FMR indikerer at en nedskalering på 5–10 % bør være innen rekkevidde og legges derfor til grunn som en fremtidig målsetting.

FD er videre av den oppfatning at kostnadsbasen som McKinsey har lagt til grunn for beregning av gevinster ved en nedskalering av sektorens EBA-masse er for lav. Etter FDs vurdering vil det være riktig å legge til grunn at ett netto arealnedtrekk i tillegg til reduksjoner av drift og forvaltning, også vil medføre reduserte behov for fremtidige EBA-investeringer. Basert på dette vurderer FD det som riktig å inkludere investeringer tilsvarende det årlige kapitalelementet i husleien i kostnadsbasen som ligger til grunn for beregning av gevinstpotensialet. Den totale kostnadsbasen blir etter dette omlag 3,7 milliarder kroner, noe som gir et årlig totalt gevinstpotensial på 185–370 millioner kroner, hvorav 50–100 millioner kroner vil fremkomme som reduserte investeringsbehov.

Realisering av ett netto arealnedtrekk i denne størrelsesorden vil ta noe tid. Hvor lenge må utredes nærmere, men gevinsten vil trolig ikke la seg fullt ut realisere i løpet av neste langtidsplanperiode. En beslutning om avhending av boliger som en del av langtidsplanarbeidet vil imidlertid gi en relativt rask effekt, potensielt med virkninger for budsjettet året etter at en beslutning om gjennomføring er fattet.

Nettoinntekter fra salg er erfaringsmessig svært vanskelig å estimere, og vil spenne fra avhendingsprosjekter som gir store nettoinntekter, til prosjekter med store nettokostnader. Estimat over avhendingsinntekter/utgifter må derfor etableres etter at

konkrete objekter for avhending er identifisert. Unntaket fra dette er boliger, som åpenbart vil representere store netto avhendingsinntekter.

Ovennevnte tiltak vil kreve betydelige omstillingskostnader i form av investeringer for å muliggjøre ønskede avhendinger. Det er ikke mulig å konkretisere kostnadene på nåværende tidspunkt, da disse må beregnes konkret for det enkelte prosjekt. En eventuell beslutning om avhending av boliger vil kunne utløse behov for å kompensere med andre målrettede personalpolitiske virkemidler, som også kan betegnes som en omstillingskostnad. Også størrelsen på disse kostnadene må utredes nærmere.

Vurdering av det økonomiske potensialet ved å redusere byggekostnader:

McKinsey har benyttet et «effektiviseringsspenn» på 11–19 %. McKinsey sier selv at dette anses for å være ambisiøst, noe også FB og flere andre aktører har påpekt i sine kommentarer til rapporten. Etter FDs oppfatning vil ovennevnte forbedringsprosjekt måtte avdekke det endelige potensialet, og basert på den informasjonen som foreligger nå anser FD at et potensial i størrelsesorden 11–19 % er for høyt. Inntil forbedringsprosjektet har utredet det endelige potensialet anbefaler FD derfor at det benyttes samme effektiviseringsspenn innenfor dette området som for de øvrige EBA-tiltakene, 5–10 %.

Etter FDs oppfatning har McKinsey innenfor dette området benyttet en for høy kostnadsbase. Slik FD vurderer det vil det være riktig å relatere en fremtidig prosentvis gevinst til den planlagte langsiktige EBA-investeringsrammen. Denne rammen ligger per nå inne med 1,66 milliarder kroner per år, og med et effektiviseringsspenn på 5–10 % vil dette gi et potensial for å redusere fremtidige EBA-investeringer med i størrelsesorden 83–166 millioner kroner per år. Dette potensialet vil reduseres noe etter at tiltak a er gjennomført.

Tiltakene som er skissert berører alle faser av EBA-investeringsprosessene i sektoren, og den økonomiske effekten av å endre praksis i prosjektenes initiale faser vil normalt først gi seg økonomiske utslag flere år senere. Den konkrete planen for når gevinstene skal kunne tas ut vil måtte konkretiseres nærmere gjennom forbedringsprosjektet. På nåværende tidspunkt mener FD det vil være realistisk å planlegge med at effektene vil kunne realisere fullt ut mot slutten av neste langtidsplanperiode.

Vurdering av det økonomiske potensialet ved å redusere driftskostnader:

McKinsey anslår et potensial for å redusere sektorens årlige driftskostnader med i størrelsesorden 5–10 %, noe som utgjør 110–210 millioner kroner basert på innføring av beste praksis arbeidsmetodikk på tevers av FBs markedsområder. Dette er basert på en total kostnadsbase på 2,1–2,2 milliarder kroner.

Etter FDs oppfatning har McKinsey benyttet en for høy kostnadsbase ved beregning av gevinster ved innføring av beste praksis mellom FBs markedsområder. Etter FDs vurdering vil det være riktig å relatere en % -vis effektivisering mot forvaltning-, drift-, vedlikehold- og utviklingsdelen (FDVU) av dagens husleie, altså om lag 1,2 milliarder

kroner. Med et effektiviseringsspenn på 5–10 % vil dette gi et potensial for å redusere driftskostnadene med i størrelsesorden 60–120 millioner kroner per år.

FB har selv synliggjort et gradvis økende innsparingspotensial knyttet til reduksjon av stabs- og støttekostnader. I 2020 stipulerer FB at dette innsparingspotensialet vil være i størrelsesorden 90 millioner kroner årlig. I tillegg har FB allerede igangsatt, og FD anbefaler gjennom dette notatet å iverksette, en rekke andre forbedringstiltak som en del av et helhetlig forbedringsprosjekt i FB. Enkelte av tiltakene innenfor driftsområdet i FB vil ha overlappe hverandre, og basert på dette finner FD det på nåværende tidspunkt riktig å opprettholde McKinseys opprinnelige gevinstpotensial på 110–210 millioner kroner.

Gevinstrealiseringsplan vil måtte konkretiseres nærmere gjennom forbedringsprosjektet. På nåværende tidspunkt mener FD det vil være realistisk å planlegge med at effektene vil kunne realisere gradvis gjennom, og fullt ut innen utgangen av, neste langtidsplanperiode.

Vurdering av det økonomiske potensialet ved å tydeliggjøre roller og ansvar i forvaltningsmodellen:

FD slutter seg til at den økonomiske gevinsten knyttet til dette tiltaket kan materialiseres gjennom konkrete gevinster innenfor de andre forbedringsområdene som er skissert.

	Mill. kroner		Årsverk	
	Min	Maks	Min	Maks
Samlet gevinstpotensial - McKinsey				
Arealreduksjon	150	300		
Redusere byggekostnader	280	470		
Redusere driftskostnader	110	210		
Totalt gevinstpotensial	540	980		
Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering	Min	Maks	Min	Maks
Arealreduksjon	149	313	48	101
Unngått fremtidig investeringsbehov	89	255		
Gjennomsnittlig årlig salgsinntekt	150	250		
Redusere byggekostnader	83	166		
Redusere driftskostnader	110	210		
Totalt bruttogevinstpotensial	581	1 194	48	101
Overlappende gevinster	25	53		
Totalt gevinstpotensial	556	1 141	48	101
Omstillingskostnader	56	117	38	81

	Mill. kroner drift		Mill. kroner investering		Mill. kroner salg		Årsverk	
<i>Samlet gevinstpotensial</i>	Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Akselerere avhending av overflødig EBA gjennom fornyet fokus kombinert med en styrking av økonomiske avhendingsinsentiver	149	313	89	255	1500	2500	48	101
<i>a) Boliger</i>	14	43	39	108	1500	2500	5	14
<i>b) Festningsverk*</i>				47				
<i>c) Generell arealreduksjon**</i>	135	270	50	100	Ikke beregnet		44	87
Redusere byggekostnader gjennom økt standardisering og endrede fullmakter samt å åpne opp for større bruk av leie fra ekstern aktører	83	166						
Redusere driftskostnader gjennom å innføre beste praksis arbeidsmetodikk innen FBs ulike markedsområder	110	210						
<i>a) FBs reduksjon i stab- og støttetjenester</i>	50	90						
<i>b) Beste praksis</i>	60	120						
Totalt bruttogevinstpotensial	342	689	89	255	1500	2500	48	101
Overlappende gevinster***	16	34	9	19				
Totalt gevinstpotensial	326	655	80	236	1500	2500	48	101
Omstillingskostnader årsverksreduksjon	56	117					38	81

Periodisert gevinstpotensial

Minimumspotensial****	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial	6	184	232	451	534	588	602	315	418	431
Overlappende gevinster	5	11	21	32	42	53	53	53	53	53
Omstillingskostnader	2	4	8	10	11	11	7	2		
Netto aggregert gevinstpotensial	-1	169	203	410	481	524	542	260	365	378
Maksimumspotensial****	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brutto aggregert gevinstpotensial	13	319	416	812	996	1 107	1 260	858	770	944
Overlappende gevinster	2	5	10	15	20	25	25	25	25	25
Omstillingskostnader	5	9	16	21	23	23	14	5		
Netto aggregert gevinstpotensial	6	305	390	777	953	1 059	1 221	828	745	919

* Fremtidig redusert fornyelsesbehov på festningen. Benyttet dagens kapitalelement som anslag på fremtidig behov. Dette er et konservativt anslag.

** Denne er beregnet ut fra total portefølje. Følgelig vil den inneha areal identifisert i undertiltak a og b. Under overlappende gevinster er denne andelen forsøkt synliggjort ved å beregne boliger og festningsverks andel av totalporteføljen.

*** Følgende er vurdert til å være overlapp med tiltak c): Bolig og festningsverk utgjør hver ca. 7,5 % av total portefølje, og gevinsten innenfor tiltak a og b er redusert med denne andelen. Av total portefølje er nesten 0,5 mill. kvm tomme og disse koster pt. sektoren svært lite. Andelen av dette er ca. 11 % og disse må derfor komme til fratrekk for å unngå overlappende gevinst (allerede utrangert av Forsvaret ol.).

**** Fordrer at alle tiltak gjennomføres.

10.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Ingen.

10.6 Anbefaling

Tiltak	Anbefaling
a. Akselerere avhending av overflødig EBA gjennom fornyet fokus kombinert med en styrking av økonomiske avhendingsinsentiver	FD anbefaler at det foretas en strategisk kost-/nyttevurdering av å videreføre arealkategorier som er særegne for Norge på dagens nivå (for eksempel boliger og nasjonale festningsverk) med mål om å kunne enten avhende og/eller overføre slike arealer til annen sektor. FD anbefaler at potensial for en større generell utrangerings- og avhendingsintensiv vurderes basert på eventuelle beslutninger om endret basestruktur i kommende FMR og langtidsplanarbeidet.
b. Redusere byggekostnader gjennom økt standardisering og endrede fullmakter samt å åpne opp for større bruk av leie fra eksterne aktører	FD anbefaler at det igangsettes et forbedringsprosjekt med målsetting om å tette deler av kostnadsgapet til Norsk Prisbok.
c. Redusere driftskostnader gjennom å innføre beste praksis arbeidsmetodikk på tvers av markedsområder	FD anbefaler at FB innfører beste praksis arbeidsmetodikk på tvers av FBs markedsområder. Videre anbefaler FD at dette tiltaket suppleres og sees i sammenheng med en større gjennomgang av effektiviseringspotensialer innenfor alle FBs leveranseområder. Igangsatte forbedringstiltak i FB knyttet til effektivisering av stab- og støttevirksomheten må inngå i dette arbeidet. Effektiviseringsarbeidet innfor driftsområdet skal koordineres mot, og rapporteres som en del av, forbedringsprosjektet for byggekostnader skissert under tiltak b.
d. Tydeliggjøre roller og ansvar i forvaltningsmodellen	FD anbefaler at aktørenes roller i forvaltningsmodellen for EBA ytterligere tydeliggjøres, gjennom det pågående arbeidet med å oppdatere Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg. Videre anbefales det at FD og etatene etablerer en felles og omforent budskaps- og kommunikasjonsplattform knyttet til selve modellen og anvendelsen av denne. Til slutt anbefaler FD at øvrige igangsatte forbedrings- og forenklingsprosesser relatert til anvendelsen av forvaltningsmodellen for EBA videreføres som planlagt, herunder rekalkulering av husleie og etablering av ulike ambisjoner knyttet til vedlikehold og tilstandsgrad for ulike EBA-kategorier.

11. Enkelttiltak – Forsvarets musikk og Forsvarets museer

11.1 Sammendrag

Forsvarets kultur- og tradisjonsvirksomhet kan vanskelig sies å være direkte knyttet til Forsvarets oppgaver. Selv om virksomheten gjennomfører aktivitet direkte tilknyttet sektoren og sannsynligvis har positiv effekt på Forsvarets omdømme, kan ressursbruken på området vanskelig forsvares for dette formål alene. Det kan videre stille spørsmål om det er formålstjenlig at forsvarssektoren skal bære kostnadene for kulturtilbud som kommer hele samfunnet til gode. Dette er imidlertid beslutninger av mer politisk karakter som må sees i sammenheng med regjeringens kulturpolitiske mål, også utover FDs ansvarsområde. Det anbefales at det utredes videre hvorvidt deler av kulturvirksomheten kan overføres til annen offentlig sektor, og at en helhetlig vurdering av Forsvarets musikk og Forsvarets museer gjøres i langtidsplanarbeidet.

11.2 Beskrivelse av nå-situasjonen med tilhørende utfordringsbilde

Kultur- og tradisjonsvirksomheten i forsvarssektoren skal bidra til økt anerkjennelse og kunnskap om det moderne Forsvarets samfunnsrolle og oppdrag. McKinsey har sammenlignet antall musikkorps, musikere og museer i forsvarssektoren med de øvrige nordiske land og finner at Norge har større omfang av denne typen virksomhet i forsvarssektoren enn de øvrige land. McKinsey har derfor foreslått en reduksjon i Forsvarets kultur- og tradisjonsvirksomhet, men påpeker at dette er å anse som kostnadskutt og ikke effektivisering. I 2015 ble det bevilget i underkant av 270 millioner kroner til formålet, tillegg til H.M. Kongens Garden virksomhet. I 2014 ble det utført totalt 656 oppdrag, 322 av disse var seremonielle oppdrag for Forsvaret.

11.3 Redegjørelse for øvrige analyser utover McKinsey-rapporten

Fremtidig innretning av kulturvirksomheten i forsvarssektoren vurderes i FMR og i langtidsplanarbeidet.

11.4 Tiltak som foreslås gjennomført med tilhørende forutsetninger og gevinstpotensial

11.4.1 Reduksjon i antall musikkorps

Dersom det er politisk ønskelig å redusere forsvarssektorens kostnader knyttet til musikkorps, har McKinsey, basert på sammenligning med de andre nordiske landene, foreslått å redusere antall musikkorps fra seks til fire. Dette innebærer ett musikkorps for hver forsvarsgren med om lag 30 musikere, i tillegg til H.M. Kongens Garde. Innsparingspotensialet estimeres til å være om lag 75 årsverk, noe som utgjør om lag 60 millioner kroner.

Forsvarets kultur- og tradisjonsvirksomhet kan vanskelig sies å være direkte knyttet til Forsvarets oppgaver. Selv om virksomheten gjennomfører aktivitet direkte tilknyttet

sektoren og sannsynligvis har positiv effekt på Forsvarets omdømme, kan ressursbruken på området vanskelig forsvares for dette formål alene. Korpsstrukturen i forsvarssektoren er altså overdimensjonert for Forsvarets behov. En kan videre stille spørsmål om det er formålstjenlig at forsvarssektoren skal bære kostnadene for kulturtilbud som kommer hele samfunnet til gode.

Dersom politisk ledelse ønsker å redusere kultur- og tradisjonsvirksomheten i forsvarssektoren er det mulig å frigjøre ressurser som kan benyttes for å styrke operativ evne og beredskap. En kan vurdere både kutt i virksomhet, nedleggelse av virksomhet og overføring av virksomhet til annen offentlig sektor. Dette er imidlertid beslutninger av mer politisk karakter som må sees i sammenheng med regjeringens kulturpolitiske mål, også utover FDs ansvarsområde.

Det anbefales at det utredes videre hvorvidt deler av musikkvirksomheten kan overføres til annen offentlig sektor, og at en helhetlig vurdering av Forsvarets musikk gjennomføres i langtidsplanarbeidet.

11.4.2 Redusere antall muséer i forsvarssektoren

Dersom det er politisk ønskelig å redusere forsvarssektorens kostnader knyttet til muséer, har McKinsey, basert på sammenligning med de andre nordiske landene, foreslått å redusere/konsolidere antall museer til fire. Dette innebærer ett museum per forsvarsgren (Forsvarsmuseet, Luftforsvarsmuseet og Marinemuseet samt Hjemmefrontmuseet). Innsparingspotensialet av tiltaket er av McKinsey estimert til 10–20 millioner kroner årlig, basert på gjennomsnittskostnad per museum⁴⁰.

Det anbefales at det utredes videre hvorvidt deler av museumsvirksomheten kan overføres til annen offentlig sektor, og at en helhetlig vurdering av Forsvarets museumsvirksomhet gjennomføres i langtidsplanarbeidet.

11.4.3 Vurdering av gevinstpotensial og omstillingskostnader

McKinsey skisserer et årlig innsparingspotensial knyttet til tiltak a, «Reduksjon i antall musikkorps», på om lag 60 millioner kroner årlig. Dette utgjør en personellmessig reduksjon på 75 årsverk. McKinsey har kun inkludert årsverkskostnader, mens øvrige innsatsfaktorer som materiell, aktivitet og EBA, ikke er tatt høyde for. FDs beregninger inkluderer alle kostnader knyttet til to av korpsene, men årsverkssatsen er nedjustert, da McKinsey har lagt en for høy sats til grunn. Samlet sett blir gevinstpotensialet likt McKinseys, 60 millioner kroner i årlig besparelse. Dersom det er mulig å selge EBA vil dette gi en tilleggsgevinst. McKinsey har lagt til grunn avgangsstimulerende tiltak i størrelsesorden 200 millioner kroner. Ved bruk av ulike avgangsstimulerende tiltak anslår FD behov for omstillingskostnader til om lag 80 millioner kroner.

⁴⁰ Regnskapstall for 2013.

Dersom deler av kulturvirksomheten kan overføres til annen offentlig sektor vil det være en usikkerhetsfaktor knyttet til om forsvarssektoren får beholde kostnadsreduksjonen selv.

Gevinstpotensialet for å redusere museumsvirksomheten er av McKinsey anslått til 10–20 millioner kroner. En nærmere vurdering av fremtidig museumsstruktur er nødvendig for å kunne anslå nøyaktig gevinstpotensial. Inntil videre forutsettes det at McKinseys potensial angir riktig størrelsesorden for potensial.

Resultatene og anbefalingene fra den helhetlige vurderingen av Forsvarets kulturvirksomhet vil påvirke gevinstpotensialet ved en eventuell reduksjon av Forsvarets musikkorps og museer. I 2015 ble det bevilget i underkant av 270 millioner kroner til Forsvarets kulturvirksomhet.

	Mill. kroner		Årsverk	
	Min	Maks	Min	Maks
Samlet gevinstpotensial - McKinsey				
Redusere antall musikkorps	60	60	75	75
Redusere antall museer	10	20		
Totalt bruttogevinstpotensial	70	80	75	75
Omstillingskostnader	228	228	60	60
Samlet gevinstpotensial - FDs vurdering	Min	Maks	Min	Maks
Redusere antall musikkorps	60	60	75	75
Redusere antall museer	10	20		
Totalt bruttogevinstpotensial	70	80	75	75
Omstillingskostnader	77	77	60	60

11.5 Tiltak som ikke foreslås gjennomført

Ingen.

11.6 Anbefaling

Tiltak	Anbefaling
a. Redusere antall korps fra seks til fire	Det anbefales at det utredes videre hvorvidt deler av musikkvirksomheten kan overføres til annen offentlig sektor, og at en helhetlig vurdering av Forsvarets musikk gjennomføres i langtidsplanarbeidet.
b. Redusere antall museer fra syv til fire	Det anbefales at det utredes videre hvorvidt deler av museumsvirksomheten kan overføres til annen offentlig sektor, og at en helhetlig vurdering av Forsvarets museumsvirksomhet gjennomføres i langtidsplanarbeidet.

Vedlegg 1: Gevinstoversikter og gevinstrealiseringsplaner for virksomhetsområdene^[1]

Alle de skisserte tiltakene innenfor de ulike områdene er samlet og systematisert i nedenstående *gevinstoversikter*. Hensikten med en slik oppstilling er å gi en helhetlig oversikt over gevinstpotensialet og sentrale forutsetninger for at dette potensialet skal kunne realiseres. Gevinstoversiktene er videre grunnlaget for å kunne utarbeide mer detaljerte gevinstrealiseringsplaner.

Gevinstrealiseringsplanene skal være en operativ handlingsplan for virksomhetsledelsen til bruk i oppfølgingen av tiltakene og tilhørende resultater. Flere av tiltakene kan her også være brutt videre ned i deltiltak. Hensikten med slike gevinstrealiseringsplaner er blant annet å forplikte og motivere i arbeidet med å realisere gevinstene, kommunisere forventede gevinster til ulike interessenter, gi helhetlig oversikt over nødvendige arbeidsprosesser i den løpende oppfølgingen av tiltakene, og å beholde et tilstrekkelig langt tidsperspektiv for ivaretagelse av gevinster som ikke lar seg realisere på kort sikt. De nedenstående gevinstrealiseringsplanene er ennå ikke komplett utfylt, men etablert så langt det har latt seg gjøre, gitt manglende beslutning om hvilke tiltak som skal iverksettes, behov for endelig fordeling av ansvar samt tid og informasjon tilgjengelig. Innenfor noen av områdene er det i tillegg behov for ytterligere utredninger før gevinstrealiseringsplanene lar seg etablere.

I oversiktene som viser gevinstrealiseringsplanene er kolonnene som skal dokumentere datafangst, herunder datakilde for måling, tidspunkt og ansvarlig for måling samt tidspunkt og ansvar for rapportering/innhenting av rapporter, ekskludert. Dette er imidlertid svært viktige faktorer knyttet til gjennomføringen, og senere evaluering, av tiltakene, og skal inngå i en komplett gevinstrealiseringsplan. Det etterfølgende arbeidet med gevinstrealiseringsplanene må derfor legge til rette for at elementene knyttet til datafangst tas inn som en del av helheten.

^[1] Kilde: Direktoratet for økonomistyring: *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter* (veileder)

Gevinstoversikt Forsvarets øverste ledelsesnivåer

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Tydeliggjøre roller og ansvar	Identifisere overlappende oppgaver og prosesser i FD og FST. Det må spesifikt vurderes hvilke oppgaver og prosesser som i dag eksisterer innenfor både FD og FST og i hvor stor grad disse er overlappende. Det må deretter anbefales hvilke oppgaver og prosesser som bør ligge i FD og hvilke som bør ligge i FST.	Tiltaket vil ikke medføre gevinster i seg selv, men vil identifisere gevinstpotensialet knyttet tiltak a. Tiltaket iverksettes gjennom FD OU.	FD OU er gitt et helhetlig mandat knyttet til den øverste ledelsen i sektoren. FST har også iverksatt en OU-prosess, og disse to prosessene bør koordineres tilstrekkelig, og det bør samarbeides om identifisering av oppgaver og prosesser. Det må avsettes tilstrekkelige ressurser til oppgaven. Det er risiko knyttet til uenighet mellom FD og FST når det gjelder hvor oppgaver og prosesser skal ligge i fremtiden.
Tiltak b: Redusere antall årsverk i den øverste ledelsen	Eliminering av overlappende oppgaver og prosesser, og derav forbedret oppgaveløsning.	FDs OU-prosess og langtidsplanarbeidet skal identifisere og tidsfase gevinstpotensialet knyttet til tiltaket. Foreløpige beregninger indikerer et potensial på om lag 100 årsverk. Dette potensialet inkluderer gevinster knyttet til overlappende oppgaver og prosesser innenfor HR og økonomi. FDs OU-prosess skal være ferdigstilt innen utgangen av desember 2015.	FDs OU-prosess skal vurdere risiko, avhengigheter, forutsetninger og eventuelle omstillingskostnader. Gjennomføringen av dette tiltaket er følgelig avhengig av at FDs OU-prosess er ferdigstilt. I tillegg vil langtidsplanarbeidet identifisere innsparinger for Forsvarets øverste ledelsesnivå utover FD. Det vil være risiko knyttet til at det faktisk fjernes årsverk uten at det opprettes nye. Det vil også være en viss risiko knyttet til samarbeid og tillitsforhold mellom FD og FST.

Gevinstoversikt HR og økonomi

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Harmoniser standarder, prosesser og systemer.	Bedre samhandling og bedre ressursutnyttelse i forsvarssektoren.	I hovedsak kvalitative forbedringer som vil muliggjøre gevinstpotensial knyttet til tiltak 2.	Det forutsettes at FD i tilstrekkelig grad bidrar til koordinering i sektoren. Virksomhetene må avsette ressurser til arbeidet. Det vil kunne påløpe omstillingskostnader knyttet til eventuelle endringer i informasjonssystemer.
Tiltak b: Rendyrk en tre-delning av aktiviteter og samlokaliserte transaksjonelle oppgaver.	Forbedret organisering av oppgaveløsning i forsvarssektoren og derav mer effektiv drift. Bedre og mer enhetlig styring. Overføre ressurser til operativ virksomhet.	Bruttogevinstpotensialet vil være en reduksjon på 161-261 årsverk, tilsvarende 112-199 mill. kroner. Av disse gevinstene er 129 årsverk, tilsvarende om lag 85 mill. kroner, allerede identifisert og planlagt omprioritert som følge av prosjekt 2813 HRM i FIF. I tillegg vil 2-6 årsverk, tilsvarende 2-5 mill. kroner, inkluderes i gevinstpotensialet for EBA-området. Det nye potensialet vil derfor være 30-126 årsverk, tilsvarende 25-109 mill. kroner. Potensialet kan realiseres i perioden 2016-2019. Potensialet inkluderer ikke gevinster knyttet til konsolidering av strategiske oppgaver, da dette vil utredes av FDs OU-prosess (se analyseområdet <i>Forsvarets øverste ledelse</i>).	Det er risiko knyttet til antallet årsverk som kan reduseres, da dette er basert på benchmarking og usikker fordeling av årsverk iht. type arbeidsoppgaver. En sentral forutsetning er at det ikke opprettes nye årsverk innenfor HR og økonomi. Gevinstpotensialet avhenger av gjennomføring av tiltak a og c. Det vil sannsynligvis påløpe omstillingskostnader knyttet til reduksjon av årsverk.
Tiltak c: Implementer felles operasjonelle praksiser.	Forbedring av arbeidsmetoder og ytterligere profesjonalisering og derav effektivisering.	I hovedsak kvalitative forbedringer som vil muliggjøre gevinstpotensial knyttet til tiltak b.	Det forutsettes at FD yter tilstrekkelig bistand til virksomhetene. Virksomhetene må avsette ressurser til arbeidet.

Gevinstrealiseringsplan HR og økonomi

Tiltak	Resultat-indikator	Tiltaks-område	Tiltaks-ansvarlig	Tidspunkt	Tiltak/ kostnader ved å realisere gevinstene	Frist/ansvar	Risikofaktorer	Ev. konsekvens	Ev. risiko- reduserende tiltak
Tiltak a: Begrense antall informasjonssystemer i forsvarssektoren for å oppnå stordriftsfordeler og mer effektiv drift. Alternativ 1: innføre FIF 3.0/SAP for hele sektoren. Alternativ 2: begrense sektoren til å benytte FIF 3.0/SAP og Agresso.	Antall informasjonssystemer innenfor HR og økonomi	Sektoren	FD	2016–2019	Arbeidsgruppe nedsettes for å vurdere om FIF 3.0 kan innføres for hele forsvarssektoren. Arbeidsgruppen må redegjøre for fordeler og ulemper ved at eventuelt FB, FFI, NSM og FD må bytte informasjonssystemer. Vurderingen må inneholde et komplett gevinst-/kostnadsbilde for begge alternativene.	FD er ansvarlig for å nedsette arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen bør ha representanter fra hele sektoren. Arbeidsgruppen nedsettes snarest. Frist for leveranse: desember 2015.	FB har identifisert Agresso som et virksomhetskritisk system, og det vil kunne medføre risiko å endre system. FDs OU-prosess vil vurdere om FD bør samordnes med sektoren eller med departements-fellesskapet.	Middels. Kan medføre lavere gevinster.	Arbeidsgruppen vil vurdere risikobildet.
Deltiltak b1: Unngå doble kompetansemiljøer gjennom sentralisering av operasjonelle oppgaver innenfor økonomiområdet.	Antall årsverk og lønnskostnader	Sektoren	FD og etatene	2016–2019	Virksomhetene i forsvarssektoren utarbeider og ivaretar retningslinjer knyttet til hvordan operasjonelle oppgaver skal bemannes i egen virksomhet.	Alle virksomheter skal utarbeide retningslinjer. FD er ansvarlig for koordinering. Retningslinjer skal være iverksatt innen 1. januar 2016.	Manglende endringsvilje.	Lav til middels.	
Deltiltak b2: Unngå doble kompetansemiljøer gjennom bedre	Antall årsverk og lønnskostnader	Forsvaret	FSJ	2016–2019	Prosjekt iverksatt i FST vil utrede myndighet, ansvar og roller innenfor HR-området. Prosjektet vil identifisere hvilke HR-oppgaver som i dag utføres i Forsvaret, og hvor i organisasjonen	FST skal ferdigstille prosjektet innen august 2016.	Parallelle prosesser og avhengigheter.	Middels. Kan medføre lavere gevinster.	

organisering av operasjonelle og transaksjonelle oppgaver innenfor HR-området (uten lønn).					disse utføres. Det vil deretter anbefales hvordan fremtidig organisering bør være. Evaluering av FPVS. Oppfølging av gevinstrealiseringsplanen for HRM i FIF.	FSJ skal evaluere FPVS innen utgangen av 2016. FST følger opp HRM i FIF. kontinuerlig.			
Deltiltak b3: Forbedret organisering og oppgaveløsning innenfor lønn.	Antall årsverk og lønnskostnader	Sektoren	FD og etatene	2016–2019	Overføre transaksjonelle oppgaver sekvensielt fra etatene (og ev. FD) til FLA.	Overføring starter 1. august 2016.	FIF 3.0 fungerer.	Middels.	
Deltiltak b4: Forbedret organisering og oppgaveløsning innenfor regnskap.	Antall årsverk og lønnskostnader	Sektoren	FD og etatene	2017–2019	Overføre transaksjonelle oppgaver sekvensielt fra etatene (og ev. FD) til FRA.	Overføring starter 1. januar 2017.	FIF 3.0 fungerer.	Middels.	
Deltiltak b5: Forbedret organisering og oppgaveløsning innenfor HR-området (uten lønn).	Antall årsverk og lønnskostnader	Sektoren	FD og etatene	2017–2019	Overføre transaksjonelle oppgaver sekvensielt fra etatene (og ev. FD) til FPVS.	Overføring starter 1. august 2017.	FIF 3.0 fungerer.	Middels.	
Tiltak c: Forbedring av arbeidsmetoder og ytterligere profesjonalisering og derav effektivisering.	Arbeidsmetodikk og videreutvikling av KPIer (<i>key performance indicator</i>)	Sektoren	Etatene	2016–2019	FD må yte tilstrekkelig bistand til virksomhetene. Etatene må avsette ressurser til arbeidet.	Tiltak iverksettes snarest. Kontinuerlig prosess.	Manglende endringsvilje.	Lav til middels.	

Gevinstoversikt IKT

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Tydeliggjøre roller og ansvar gjennom en reorganisering av IKT	Redusert kontrollspenn, fjerne overlappende funksjoner og redusere behov for koordinering.	Gevinstpotensialet er knyttet til reduksjon i årsverk. Det kan være andre kvalitative konsekvenser av tiltaket. En reorganisering alene har et mindre gevinstpotensial, men tiltaket legger til rette for andre effektiviseringstiltak. Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltakene estimeres til 162 til 318 millioner kroner. Imidlertid er en stor del av gevinstene også inkludert under driftsanskaffelser, og inkluderes ikke i nettopotensialet her. I tillegg reduseres bruttopotensialet med allerede identifiserte gevinster for prosjekt P9271. Nytt netto gevinstpotensial er følgelig 42 mill. kroner. Utredes nærmere som en del av arbeidet med ny langtidsplan.	Tiltaket forutsetter et mandat som tillater dyptgripende endring og som understøttes av beslutningsstøtte fra øverste ledelse, kombinert med midler til kompetansebygging. En annen forutsetning er at sektoren er klar for de nødvendige endringene og aksepterer at en slik omstilling vil føre til redusert produktivitet under omstillingen og i ytterste konsekvens redusert operativ evne. Dette tiltaket må sees i lys av beslutningen om opprettelsen av en ny etat for materiellforvaltning og -investering som vil innvirke på muligheten for konsolidering av IKT-området i Forsvaret, men på den annen side gi muligheter på tvers i sektoren. Det vil sannsynligvis påløpe omstillingskostnader knyttet til reduksjon av årsverk.
Tiltak b: Ferdigstille kartlegging over dagens systemlandskap og skape et fremtidig målbilde	Skape grunnlag for bedre beslutninger og prioriteringer innenfor IKT, gjennom å utarbeide en IKT-strategi for forsvarssektoren. Mer målrettet utvikling av IKT for å understøtte operative krav, og utnytte mulighetene i samspillet med industrien.	Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltakene estimeres til 162 til 318 millioner kroner. Imidlertid er en stor del av gevinstene også inkludert under driftsanskaffelser, og inkluderes ikke i nettopotensialet her. I tillegg reduseres bruttopotensialet med allerede identifiserte gevinster for prosjekt P9271. Nytt netto gevinstpotensial er følgelig 42 mill. kroner. IKT-strategi anbefales utarbeidet i tilknytning til arbeidet med ny langtidsplan.	Plan for utvikling av informasjonsinfrastrukturen tilpasset anbefalt forsvarsstruktur må følge med FSJ fagmilitære rad. Det vil være behov for støtte fra FFI til å utarbeide strategien.
Tiltak c: Løfte effektiviteten innenfor utvikling,	Effektivisere alle funksjoner innenfor utvikling, forvaltning og drift av IKT-systemer.	Gevinsten er knyttet til reduksjon i årsverk og kostnader forbundet med IKT-systemer. Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltakene estimeres til	Tiltaket vil kreve stor innsats over tid for å utvikle et virksomhetsområde med en kultur som i større grad enn i dag arbeider etter beste praksis. Det må som en del av dette klargjøres ytterligere hvilke oppdateringer og

forvaltning og drift		162 til 318 millioner kroner. Imidlertid er en stor del av gevinstene også inkludert under driftsanskaffelser, og inkluderes ikke i nettopotensialet her. I tillegg reduseres bruttopotensialet med allerede identifiserte gevinster for prosjekt P9271. Nytt netto gevinstpotensial er følgelig 42 mill. kroner. Tiltaket kan iverksettes snarlig, men vil løpe over mange år.	oppgraderinger som håndteres gjennom investeringer. Et anslag for en slik heving av modenhet er om lag 50 mill. kroner. Personellrotasjon vil også innebære behov for å holde fokus på et slikt arbeide over tid. Det vil sannsynligvis påløpe omstillingskostnader knyttet til reduksjon av årsverk.
Tiltak d: Modernisere og konsolidere systemer	Redusere forvaltning og driftskostnader forbundet med IKT-systemer.	Gevinster forbundet med reduksjon av personell og reduksjon av systemer i bruk. Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltakene estimeres til 162 til 318 millioner kroner. Imidlertid er en stor del av gevinstene også inkludert under driftsanskaffelser, og inkluderes ikke i nettopotensialet her. I tillegg reduseres bruttopotensialet med allerede identifiserte gevinster for prosjekt P9271. Nytt netto gevinstpotensial er følgelig 42 mill. kroner. Utrangering av eldre IKT-systemer er en prioritert målsetting, og tiltaket er allerede iverksatt. Imidlertid vil tiltaket løpe over mange år, og eksempelvis godkjent investeringsprosjekt P9271, som er sammenfallende med foreslått tiltak, har planlagt gevinstuttak til og med 2026.	For å kunne hente ut disse gevinstene er det behov for å gjennomføre nye prosjekter for fjerndrift/-administrasjon og automatisering av drift og overvåking av informasjonsinfrastrukturen basert på mer sentraliserte konsepter. Planlagte investeringsprosjekter for modernisering av informasjonsinfrastrukturen, slik som P9271 <i>gevinstrealisering og optimalisering av Forsvarets kommunikasjonsinfrastruktur</i>, vil også bidra til redusert ressursbruk som følge av mindre personellkrevende teknologier⁴¹ Nye krav til å redusere risiko for bortfall av IKT-tjenester i hele konfliktspekteret, vil innebære behov for økt redundans og i noen grad sette begrensninger på muligheten for å sentralisere og effektivisere drift av IKT. Enkelte prosjekter som er ment å erstatte utdaterte IKT-systemer er utsatt i forbindelse med revidering av PPM. Dette innebærer en risiko for muligheten til å fase ut gamle systemer.
Tiltak e: Bygge kompetanse i investeringsprosessen og forenkle finansieringen	Raskere og mer fleksibel prosjektgjennomføring for IKT-prosjekter.	Redusert gjennomføringstid for IKT-prosjekter. Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltakene estimeres til 162 til 318 millioner kroner. Imidlertid er en stor del av gevinstene også inkludert under driftsanskaffelser, og inkluderes ikke i nettopotensialet her. I tillegg reduseres	Tiltaket iverksettes som en del av prosjektlederutdanningen, og er uavhengig av øvrige tiltak.

⁴¹ Investeringskostnaden for prosjektet er ikke synliggjort som en omstillingskostnad fordi prosjektet allerede er godkjent og under gjennomføring.

		bruttopotensialet med allerede identifiserte gevinster for prosjekt P9271. Nytt netto gevinstpotensial er følgelig 42 mill. kroner. Tiltaket iverksettes snarlig.	
--	--	---	--

Gevinstrealiseringsplan IKT

Tiltak	Resultat-indikator	Tiltaks-område	Tiltaks-ansvarlig	Tidspunkt	Tiltak/ kostnader ved å realisere gevinstene	Frist/ansvar	Risikofaktorer	Ev. konsekvens	Ev. risiko- reduserende tiltak
Tiltak a: Redusert ressursbruk som følge av tydelige roller og ansvar.	Antall årsverk og lønnskostnader	Forsvaret	FSJ	2018-2022	Det må utarbeides et mandat som tillater dyptgripende endring og som understøttes av beslutningsstøtte fra øverste ledelse. Det må settes av midler til kompetansebygging.	FD initierer snarlig oppdraget med et mandat til en omstilling.	Motstand i organisasjon Økt ressursbehov i en kortere periode. Risiko for redusert operative leveranser.	Middels Lav Middels	
Tiltak b: Bedre beslutninger.	Kvalitative indikatorer	Sektoren	FD og etatene	Fra 2017	IKT-strategi for forsvarssektoren må utarbeides.	FD utarbeider IKT- strategi i tilknytning til LTP- arbeidet.	Det er risiko for at arbeidet ikke blir gitt tilstrekkelige ressurser og ikke får den nødvendige forankringen for å bli et relevant verktøy.	Høy	
Tiltak c: Redusert ressursbruk som følge av økt effektivitet.	Årsverk Kostnader	Sektoren	FD og etatene	2017-2022					
Tiltak d: Redusert ressursbruk gjennom å modernisere og	Årsverk Kostnader	Sektoren	FD og etatene	2018-2026	Utrangering av eldre IKT-systemer må prioriteres. P9271 gjennomføres som planlagt.	Forsvaret og «ny materielletat» realiserer gevinster knyttet til Program LOS. Sektoren er			

konsolidere systemer						ansvarlig for prosjekter innenfor programområde INI. Utrangering: fortløpende. P9271: 2020-2026.			
Tiltak e: Redusert gjennomføringstid og økt nytteeffekt av investeringer.	Tidsbruk per prosjekt	Sektoren	FD og etatene	Fra 2016	Iverksettes som del av prosjektlederutdanningen. Kostnader forbundet med etterutdanning.	Iverksettes snarlig. FD utvikler plan for gjennomføring.			

Gevinstoversikt utdanning

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Konsolidere de nivådannende utdanningene Steg 1: Samordning av krigsskolene Steg 2: Samlokalisering av krigsskolene, FIH og FSTS	Overføre ressurser til operativ virksomhet. Mer effektiv drift. Bedre og mer enhetlig styring.	Steg 1: Innsparingspotensial: 20, 5 mill. kroner årlig (22 årsverk) Tidshorisont: Kan gjennomføres i 2016. Steg 2: Innsparingspotensial: 142,6 mill. kroner årlig inkludert EBA-drift. Gjelder 140 årsverk. Disse gevinstene inkluderer gevinstene fra steg 1. Tidshorisont: Må avklares med FB om ledig kapasitet, eventuelt ny leie/bygging.	Tiltaket vil først vurderes i langtidsplanarbeidet. Justeringen av potensialet er kun gjort basert på en mer realistisk årsverkssats enn hva McKinsey hadde lagt til grunn. Ny årsverkskostnad på 930 000 kroner. Tar ikke hensyn til nyinvestering i EBA ved samlokalisering. Denne er vesentlig. Driftskostnader ved en eventuell nybygging eller økt arealleie er heller ikke beregnet. Gevinster ved salg/avhending av skolene som besluttet nedlagt er ikke beregnet. Dette vil bli en gevinst som utbetales som en engangssum. Driftskostnader ved skolene som besluttet nedlagt vil gi en årlig innsparing. Denne er heller ikke beregnet. Det vil sannsynligvis påløpe omstillingskostnader knyttet til reduksjon av årsverk.
Tiltak b1: Redusere kompensasjon til kadetter	Overføre ressurser til operativ virksomhet.	Innsparingspotensial: 59 mill. kroner årlig. Redusere månedslønn fra 27 500 til 11 500 kroner. Omfatter 519 kadetter. Tidshorisont: Avhenger av behandling i LTP.	Risiko: Rekruttering til KS
Tiltak b2: Avslutte støtte til kadetter på sivil utdanning	Overføre ressurser til operativ virksomhet.	Innsparingspotensial: 23,8 mill. kroner årlig. Avslutte støtte til kadetter på sivil utdanning. Tidshorisont: Gjennomførbart fra 2016.	Risiko: God nok rekrutteringen til KS slik at Forsvaret får tak i riktig kompetanse, og kan velge blant de best kvalifiserte
Tiltak b3: Avslutte innkjøp av dyre mastergradskurs	Overføre ressurser til operativ virksomhet.	Innsparingspotensial: 0,- Forslaget om å kutte tilbudet støttes ikke.	Risiko: Etter- og videreutdanning er en viktig del av det å være en attraktiv kompetanseorganisasjon, og et virkemiddel for å beholde personell. Tap av en yrkesoffiser som Forsvaret selv har utdannet og

			bygget kompetanse på, koster ikke langt unna det som er det årlige innsparingspotensialet ved fjerning av ordningen. Dersom Forsvaret mister to eller flere egenutdannede yrkesoffiserer vil kostnadene ved tap av kompetanse overgå innsparingspotensialet.
Tiltak c: Vurdere å øke andelen sivilt utdannede offiserer Alternativ a: Forutsetter 100 % gjennomføring av tiltak 1 og 2: 50 % av kadettene skal hentes fra sivile skoler. Gjennomfører kun ett år KVK.	Overføre ressurser til operativ virksomhet.	Innsparingspotensial: 38,1 mill. kroner årlig. Tidshorisont: Tiltaket kan iverksettes høsten 2016 og vil begynne å få effekt fra da. Full effekt vil oppnås etter fire år, dvs. fra 2020.	Forutsetter 100 % gjennomføring av tiltak 1 og 2. Forutsetter at 50 % av et kull hentes fra sivile skoler Størrelsen på et kull videreføres. Andelen må behovsvurderes av Forsvaret i samråd med FD V.
Tiltak c: Vurdere å øke andelen sivilt utdannede offiserer Alternativ b: Forutsetter at tiltak 1 og 2 ikke er gjennomført: 50 % av kadettene skal hentes fra sivile skoler. Gjennomfører kun ett år KVK.	Overføre ressurser til operativ virksomhet.	Innsparingspotensial: 87,9 mill. kroner årlig. Tidshorisont: Tiltaket kan iverksettes høsten 2016 og vil begynne å få effekt fra da. Full effekt vil oppnås etter fire år, dvs. fra 2020.	Forutsetter at tiltak 1 og 2 ikke er gjennomført. Forutsetter at 50 % av et kull hentes fra sivile skoler Størrelsen på et kull videreføres. Andelen må behovsvurderes av Forsvaret i samråd med FD V.

Gevinstoversikt personellforvaltning

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Gjennomføre en langsiktig kartlegging av kompetansebehov	Implementere strategisk kompetanseledelse Få oversikt over dagens kompetansebeholdning. Få oversikt over fremtidig behov. Få oversikt over kompetansemangel/delta.	Tiltaket er allerede iverksatt. Oppdrag er gitt i IVB LTP 2013–2016, med delmøtepålegg i 2015 og 2016.	HRM i FIF må være på plass for å kunne gjennomføre kartleggingen på en kostnadseffektiv måte.
Tiltak b: Vurdere hvilken kompetanse som krever militærfaglig utdanning og hvilke oppgaver som kan løses av sivilt ansatte	Få oversikt over militær og sivilfaglig kompetansebehov.	Tidshorisont: Delvis avhengig av tiltak 1 – kan iverksettes innen ett år etter at tiltak 1 er gjennomført. Tiltaket vil vurderes i langtidsplanarbeidet.	Påvirker dimensjonering og produksjon ved krigsskolene ved eventuell økt rekruttering av sivile på bekostning av egenproduserte yrkesbefal.
Tiltak c: Estimere personellbehovet og redusere antall høyere befal Alternativ a: Nedjustere 1500 stillinger ett gradsnivå	Omdisponering av økonomi for å øke operativ evne.	Innsparingspotensial: 75 mill. kroner årlig 1500 stillinger nedjusteres ett gradsnivå: Reduksjon på ca. 50 000 kroner per stilling per år. Tidshorisont: ca. 5-7 år. 2016-2020: 750 (500 pensjon+250 byttet stilling/rotasjon) = 25 mill. kroner årlig. 2016-2023: 1500 (1152 pensjon+348 byttet stilling) = 75 mill. kroner årlig. Tiltaket vil vurderes i langtidsplanarbeidet.	Stillingen nedjusteres med en gang den blir vakant. Pga. sikringslønn vil ikke en stilling kunne nedjusteres før den kunngjøres på nytt. I 2020 vil 500 offiserer på høyere gradsnivå ha gått av med pensjon. I 2025 vil 1500 offiserer på høyere gradsnivå ha gått av med pensjon. Stillinger som skal nedjusteres må identifiseres raskt. Ingen omstillingskostnader.
Tiltak c: Estimere personellbehovet og redusere antall høyere	Omdisponering av stillingshjemler for å øke operativ evne.	Innsparingspotensial: 105 mill. kroner årlig 1500 høyere stillinger overføres til grenaderstillinger i operativ virksomhet. Reduksjon i totale lønnskostnader med	Stillingen konverteres med en gang den blir vakant. I 2020 vil 500 offiserer på høyere gradsnivå ha gått av med

befal Alternativ B: Overføre 1500 stillinger på høyere gradsnivå til operative grenaderstillinger		ca. 70 000 per ansatt per år. Tidshorisont: 5-7år. 2016-2020: 750 konvertert basert på naturlig avgang og bytte av stilling/rotasjon = 52,5 mill. kroner årlig 2016-2023: 1500 konvertert basert på naturlig avgang og bytte av stilling/rotasjon = 105 mill. kroner årlig. Tiltaket vil vurderes i langtidsplanarbeidet.	pensjon I 2025 vil 1500 offiserer på høyere gradsnivå ha gått av med pensjon. Stillinger som skal konverteres må identifiseres raskt. Det må legges en plan for fordeling av 1500 grenaderårsverk.
Tiltak d: Innføre avgangsmekanismer	Etablere balanse i personellstrukturen.	En balansert aldersstruktur, med tilstrekkelig antall personell tilgjengelig for operativ virksomhet. Tiltaket vil vurderes i langtidsplanarbeidet.	FD har fremmet forslag til Stortinget om en ny militær ordning (Prop.111 LS (2014-2015)) med avgangsmekanismer på 35 og 60 år.

Gevinstoversikt investeringer

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Bygge kompetanse i bruk av investeringsprosessen	Økt kompetanse innenfor investeringsprosessen kan redusere gjennomsnittlig prosjekttid.	Vesentlige besparelser i ressursbruk og kostnader i alle prosjektfasene. For alle tiltakene vurderes det samlet å være et innsparingspotensial på om lag 120 mill. kroner, knyttet til en årsverksreduksjon på om lag 150. Tiltaket iverksettes snarlig.	Det bør vurderes om det skal stilles krav til PRINSIX-utdanning for involverte i investeringsprosessen. Det vil sannsynligvis påløpe omstillingskostnader knyttet til reduksjon av årsverk. Realisering av gevinstpotensialet må sees i sammenheng med implementering av P2814 Logistikkprosjektet.
Tiltak b: Redusere personellrotasjon og sikre ende-til-ende-ansvar	Investeringskonseptet revideres, og ansvar for gjennomføring av prosjekter ivaretas av én dedikert prosjektleder i prosjektets løpetid.	Økt kontinuitet i investeringsorganisasjonene, bedre beslutninger og derav bedre ressursbruk. For alle tiltakene samlet vurderes det å være et innsparingspotensial på om lag 120 mill. kroner, knyttet til en årsverksreduksjon på om lag 150. Tiltaket iverksettes snarlig.	Høyere grad av sivilit tilsatte. Det vil sannsynligvis påløpe omstillingskostnader knyttet til reduksjon av årsverk. Realisering av gevinstpotensialet må sees i sammenheng med implementering av P2814 Logistikkprosjektet.
Tiltak c: Legge til rette for standardisering	Økt bruk av standard produkter.	For alle tiltakene samlet vurderes det å være et innsparingspotensial på om lag 120 mill. kroner, knyttet til en årsverksreduksjon på om lag 150. For dette tiltaket er det i tillegg et gevinstpotensial knyttet til å øke andelen MOTS/COTS («hylleware») med minimum 10 %. Ved et investeringsbudsjett på 2015-nivå vil dette utgjøre om lag 80 mill. kroner i besparelse. Tiltaket iverksettes snarlig.	Utvikling av prosedyrer og metoder i PRINSIX for økt bruk av standardprodukter. Det vil sannsynligvis påløpe omstillingskostnader knyttet til reduksjon av årsverk. Realisering av gevinstpotensialet må sees i sammenheng med implementering av P2814 Logistikkprosjektet. Investeringsbudsjettet vil kunne endres fra år til år, og dette vil påvirke gevinstpotensialet for økt andel COTS/MOTS.
Tiltak d: Vurdere å innføre	Motivere brukere til å velge rimeligere løsninger.	Bedre og mer effektiv ressursbruk. For alle tiltakene samlet vurderes det å være et innsparingspotensial på om lag 120 mill. kroner, knyttet til	Det vil sannsynligvis påløpe omstillingskostnader knyttet til reduksjon av årsverk. Realisering av gevinstpotensialet må sees i sammenheng

insentivmekanismer		en årsverksreduksjon på om lag 150. Tiltaket iverksettes snarlig.	med implementering av P2814 Logistikkprosjektet.
--------------------	--	--	--

Gevinstrealiseringsplan investeringer

Tiltak	Resultat-indikator	Tiltaks-område	Tiltaks-ansvarlig	Tidspunkt	Tiltak/ kostnader ved å realisere gevinstene	Frist/ansvar	Risikofaktorer	Ev. konsekvens	Ev. risiko- reduserende tiltak
Tiltak a: Redusert gjennomføringstid på prosjekter, som følge av bedre kompetanse i bruk av investeringsprosessen	Antall PRINSIX-sertifiserte medarbeidere Antall medarbeidere med relevant høyere utdanning på bachelor masternivå. Prosjektstyring, Øk, Jus, Log osv. Antallet ansatte i forhold til omsatt kontraktsverdi.	Forsvaret	FSJ og «ny materiell-etat»	2019-2022	Utdanningsprogram PRINSIX må videreføres og forbedres. Det bør settes relevante krav til stillinger som krever kompetanse på bachelor-/masternivå samt gjennomført PRINSIX utdanning.	Så snart som mulig. FD. Så snart som mulig. FLO.	Ingen. Krav til omsetning/produksjon på kort sikt kan forhindre organisasjonen til å jobbe langsiktig med utvikling av medarbeidere.	NA Høy Risiko for redusert produksjon grunnet tidsbruk på etterutdanning.	NA FD kan i samarbeid med underliggende etater utvikle en realistisk produksjonsplan der det skapes rom for etterutdanning og omstilling.
Tiltak b: Redusert gjennomføringstid på prosjekter, og mulig redusert antall årsverk som følge av lavere personellrotasjon og bedret ende-til-ende-ansvar	Rotasjon i stilling Antallet ansatte i forhold til omsatt kontraktsverdi.	Forsvaret	FSJ og «ny materiell-etat»	2019-2022	Utrede hvorfor rotasjon er stor i avdelingene. Utvikle konkrete tiltak som kan bedre situasjonen. Eksempler på tiltak: 1. Tilsetningsforhold 2. Langsiktig karriereplanlegging 3. Mulighet for kompetanseheving 4. Geografisk plassering av arbeidsplass 5. Kvalitet på kontorer. 6. Konkurransedyktige	Så snart som mulig	Ingen	NA	NA

					betingelser lønn osv.				
Tiltak c: Redusert gjennomføringstid på prosjekter, og mulig redusert antall årsverk som følge av økt standardisering	Måle kompleksiteten i anskaffelsene gjennom antallet timer forbrukt av interne resurser per anskaffelse kan være en indikator på anskaffelse av utviklingsprosjekter kontra «hylleware».	Forsvaret	FSJ og «ny materiell- etat»	2016-	Sette krav til ferdigutviklede produkter (COTS MOTS) i oppdrag om fremskaffelsesløsning der dette er hensiktsmessig. Andel COTS/MOTS økes med minimum 10 %. Prosjekteier (FD) kan øke kompetansen på evaluere nødvendigheten av krav fremsendt fra Forsvaret.	Så snart som mulig	Risiko for at FD ikke klarer å inneha kompetanse til å kritiske evaluere krav fra Forsvaret.	Middels	Bruke eksterne i arbeidet med å evaluere krav (FFI, materiell-etaten, konsulenter osv)
Tiltak d: Effektivisering av investeringer ved å innføre insentivmekanismer	Bruk av insentivmekanismer.	Sektoren	FSJ og FD	2016-	Vurdere dagens insentivmekanismer, samt utarbeide nye insentivmekanismer.	Så snart som mulig	Ingen	NA	NA

Gevinstoversikt driftsanskaffelser

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Systematisk innkjøpstransformasjon av de viktigste produktkategoriene	Bedre konkurranse. Styring av leverandører, etterspørsel og innkjøpsprosessen Unngå overspesifisering.	Reduserte anskaffelseskostnader og lavere ressursbruk knyttet til gjennomføring av innkjøp. Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltak: 34,6 mill. kroner knyttet til innsparing på årsverk og inntil 10 % av innkjøpspris på varer og tjenester. Basert på forbruk for 2013 ville redusert innkjøpskostnad tilsvart 880 mill. kroner. Justert for planlagte gevinster knyttet til P2814 Logistikkprosjektet gir dette et nettopotensial på 578 mill. kroner. Tidshorisont: 2018-2023	Fullført P2814 logistikkprosjekt med nye prosesser og IKT-understøttelse. Gevinstpotensialet knyttet til P2814 er usikre tall, basert på estimer. Det er lagt til grunn en innsparing på 10 % for kostnadsbasen i 2013. Kostnadsbasen vil kunne endres betydelig fra år til år, og dette vil kunne påvirke gevinstpotensialet i stor grad. Flere felles og pålagte rammeavtaler og effektive e-handelsløsninger.
Tiltak b: Vesentlig forbedring av datakvaliteten	Muliggjøre profesjonell styring og oppfølging av anskaffelsesaktiviteten.	Forbedret datagrunnlag som muliggjør effektivisering. Dette vil på sikt kunne medføre en reduksjon i manuelt arbeid. Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltak: 34,6 mill. kroner knyttet til innsparing på årsverk og inntil 10 % av innkjøpspris på varer og tjenester. Basert på forbruk for 2013 ville redusert innkjøpskostnad tilsvart 880 mill. kroner. Justert for planlagte gevinster knyttet til P2814 Logistikkprosjektet gir dette et nettopotensial på 578 mill. kroner. Tidshorisont: 2016-2020	Forutsetter at P2814 Logistikkprosjektet implementeres i henhold til plan, og gir planlagte effekter. Gevinstpotensialet knyttet til P2814 er usikre tall, basert på estimer. Det er lagt til grunn en innsparing på 10 % for kostnadsbasen i 2013. Kostnadsbasen vil kunne endres betydelig fra år til år, og dette vil kunne påvirke gevinstpotensialet i stor grad.
Tiltak c: Konsolidere og samlokalisere	Redusere antallet lokale innkjøpere. Øke stillingsbrøken til lokale innkjøperne.	Redusere personell. Økt kompetanse som kan føre til reduserte anskaffelseskostnader.	Forutsetter en total plan for omstilling. Tiltaket vil kunne medføre omstillingskostnader. En omfattende sentralisering av innkjøpsorganisasjonen

innkjøpsorganisasjonen	Konsolidere anskaffelsesmiljøene i FLO.	Mer effektive anskaffelser målt i tid og kostnader. Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltak: 34,6 mill. kroner knyttet til innsparing på årsverk og inntil 10 % av innkjøpspris på varer og tjenester. Basert på forbruk for 2013 ville redusert innkjøpskostnad tilsvart 880 mill. kroner. Justert for planlagte gevinster knyttet til P2814 Logistikkprosjektet gir dette et nettopotensial på 578 mill. kroner. Tidshorisont: 2018-2023	(organisatorisk og geografisk) krever behandling i Stortinget og tilrådes håndtert som en del av langtidsplanen. Dette fordi det må forventes betydelig politisk oppmerksomhet rundt eventuell nedleggelse av lagre. Gevinstpotensialet knyttet til P2814 er usikre tall, basert på estimer. Det er lagt til grunn en innsparing på 10 % for kostnadsbasen i 2013. Kostnadsbasen vil kunne endres betydelig fra år til år, og dette vil kunne påvirke gevinstpotensialet i stor grad.
Tiltak d: Implementere felles operasjonelle praksiser understøttet av et kompetanseløft	Standardiserer prosesser Øke kompetansen	Bedre ressursbruk gjennom effektivisering av anskaffelser. Samlet brutto gevinstpotensial for alle tiltak: 34,6 mill. kroner knyttet til innsparing på årsverk og inntil 10 % av innkjøpspris på varer og tjenester. Basert på forbruk for 2013 ville redusert innkjøpskostnad tilsvart 880 mill. kroner. Justert for planlagte gevinster knyttet til P2814 Logistikkprosjektet gir dette et nettopotensial på 578 mill. kroner. Tidshorisont: 2016-2020	Gevinstpotensialet knyttet til P2814 er usikre tall, basert på estimer. Det er lagt til grunn en innsparing på 10 % for kostnadsbasen i 2013. Kostnadsbasen vil kunne endres betydelig fra år til år, og dette vil kunne påvirke gevinstpotensialet i stor grad.

Gevinstrealiseringsplan driftsanskaffelser

Tiltak	Resultat-indikator	Tiltaks-område	Tiltaks-ansvarlig	Tidspunkt	Tiltak/ kostnader ved å realisere gevinstene	Frist/ansvar	Risikofaktorer	Ev. konsekvens	Ev. risiko- reduserende tiltak
Tiltak a: Reduserte anskaffelseskostnader	Kroner	Forsvaret	FSJ	2016-2020	Etablering av felles, pålagte rammeavtaler.	FLO			
Tiltak b: Vesentlig forbedring av datakvaliteten	Datakvalitet	Forsvaret	FSJ	2016-2020	Kompetanseheving. Det må stilles tydelige krav til datakvaliteten.	FSJ			
Tiltak c: Redusere og profesjonalisere innkjøps- organisasjonen	Organisatorisk tilknytning Antall personer med rolletildeling i SAP Årsverk	Forsvaret	FSJ	2016-2020	Konsolidere og samlokalisere anskaffelsesmiljøene	FLO			
Tiltak d: Implementere felles operasjonelle praksiser understøttet av et kompetanseløft	Kontroll av prosedyrer Kompetansenivå	Forsvaret	FSJ	Kontinuer- lig	Kompetanseheving	FLO			

Gevinstoversikt vedlikehold

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Innføre tydelige vedlikeholdsstandarder	Innføre tydelige vedlikeholds- og driftsstandarder for hele materiell- og systemporteføljen.	Reduksjon i årlige driftskostnader. Alle fire tiltak er foreløpig estimert til å frigjøre om lag 300 mill. kroner samlet. Tiltaket anbefales iverksatt snarlig.	Det er behov for ytterligere kvalitetssikring av tallgrunnlag og gevinstpotensial. Den videre vurderingen må ta høyde for potensiell overlapp i gevinster mot P 2814 Logistikkprosjektet, samt at noe av gevinstpotensialet kan være inkludert under området driftsanskaffelser.
Tiltak b: Innføre et felles sett med operasjonelle praksiser	Forsvaret reviderer eksisterende arbeidsprosesser, forbedrer rutiner for planlegging, produksjons- og prestasjonsstyring samt innarbeider større bruk av vedlikeholdsstandarder.	Optimal utnyttelse av ressursene innenfor vedlikehold. Alle fire tiltak er foreløpig estimert til å frigjøre om lag 300 mill. kroner samlet. Tiltaket anbefales iverksatt snarlig, med ekstern hjelp.	Det er behov for ytterligere kvalitetssikring av tallgrunnlag og gevinstpotensial. Den videre vurderingen må ta høyde for potensiell overlapp i gevinster mot P 2814 Logistikkprosjektet, samt at noe av gevinstpotensialet kan være inkludert under området driftsanskaffelser. Tiltaket må sees i sammenheng med etablering av ny etat for materiellinvestering og -forvaltning.
Tiltak c: Innføre tilpasset IT-system	Forbedre understøttelse av vedlikeholds- og logistikkprosessen knyttet til verksteddrift.	Effektive vedlikeholdstjenester og -funksjoner. Gjennomføring av tiltaket vil skje i forbindelse implementeringen P2814 Logistikkprosjektet i Program LOS i 2016. Gevinster som er planlagt tatt ut gjennom LOS-prosjektet knyttet til vedlikehold er overlappende med McKinseys anslåtte potensial. Hvor stort dette overlappet er, må avklares ifm. anbefalt videre arbeid med å operasjonalisere tiltak og tilhørende gevinster. Alle fire tiltak er foreløpig estimert til å frigjøre om lag 300 mill. kroner samlet.	Det er behov for ytterligere kvalitetssikring av tallgrunnlag og gevinstpotensial. Den videre vurderingen må ta høyde for potensiell overlapp i gevinster mot P 2814 Logistikkprosjektet, samt at noe av gevinstpotensialet kan være inkludert under området driftsanskaffelser.

Tiltak d: Vurdere utsetting av tjenester	Vurdere om det er hensiktsmessig å sette ut vedlikeholdsoppgaver for gitte systemer til eksterne leverandører.	Optimal utnyttelse av ressursene innenfor vedlikehold. Alle fire tiltak er foreløpig estimert til å frigjøre om lag 300 mill. kroner samlet. Tiltaket anbefales iverksatt snarlig.	Det er behov for ytterligere kvalitetssikring av tallgrunnlag og gevinstpotensial. Den videre vurderingen må ta høyde for potensiell overlapp i gevinster mot P 2814 Logistikkprosjektet, samt at noe av gevinstpotensialet kan være inkludert under området driftsanskaffelser.
--	---	---	---

Gevinstrealiseringsplan vedlikehold

Tiltak	Resultat-indikator	Tiltaks-område	Tiltaks-ansvarlig	Tidspunkt	Tiltak/ kostnader ved å realisere gevinstene	Frist/ansvar	Risikofaktorer	Ev. konsekvens	Ev. risiko- reduserende tiltak
Tiltak a: Reduksjon i årlige driftskostnader, gjennom innføring av tydelige vedlikeholds-standarder.	Kroner	Forsvaret	FSJ	2020	Gjennomgang av dagens systemportefølje med tanke på å innføre vedlikeholds- og driftsstandarder for hele materiell- og systemporteføljen, inkludert å tilpasse eksisterende standarder til materiellets livsløpsfaser.	FLO. Tiltaket iverksettes snarlig.	Konsekvenser av etablering av ny etat og tilgjengelige ressurser til dette arbeidet.		
Tiltak b: Optimal utnyttelse av ressursene, gjennom innføring av felles operasjonelle praksiser.	Kroner og årsverk	Forsvaret	FSJ	2020	Revidere eksisterende arbeidsprosesser, forbedre rutiner for planlegging, produksjons- og prestasjonsstyring samt innarbeide større bruk av vedlikeholdsstandarder.	FLO, med ekstern støtte. Tiltaket iverksettes snarlig.	Manglende endringsvilje i organisasjonen.		
Tiltak c: Effektive vedlikeholdstjenester og -funksjoner, gjennom innføring av tilpasset IT-system.	Kroner og årsverk	Forsvaret	FSJ	2020	Implementering av P2814.	LOS. P2814 implementeres i 2016.	Forsinkelser i implementeringen.	Forsinket gevinstuttak.	
Tiltak d: Optimal utnyttelse av ressursene, gjennom utsetting av tjenester.	Kroner og årsverk	Forsvaret	FSJ	2020	Vurdering av hvilke vedlikeholdsoppgaver som kan være hensiktsmessig å sette ut til eksterne aktører.	FSJ. Tiltaket iverksettes snarlig.	Manglende endringsvilje i organisasjonen. Skepsis til utsetting.		

Gevinstoversikt eiendom, bygg og anlegg

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Avhende overflødig areal	Akselerere avhending av overflødig EBA gjennom fornyet fokus kombinert med en styrking av økonomiske avhendingsinsentiver.	Avhending av sektorens overflødig areal vil gi tre positive effekter: - Husleiereduksjon - Unngåtte fremtidig investeringsbehov - Salgsinntekter Gevinstene vil i liten grad kunne realiseres i 2015 og 2016, men vil avhengig av når beslutninger fattes, kunne realiseres fra og med 2017. Tiltakene vil ikke få full effekt før etter neste langtidsplanperiode.	De ulike deltiltakene er delvis overlappende. En del av konkretiseringen av hvilke arealer som kan tas ut vil skje gjennom FMR (basetiltak). I forbindelse med FMR kan det komme investeringsbehov for å flytte fra ett sted til et annet, dette er ikke synliggjort her.
Deltiltak a1: Avvikle ordningen med at sektoren eier boliger i sentrale strøk	Ved å fjerne rettighetene til bolig for forsvarets personell i sentrale strøk (der det allerede er et velfungerende boligmarked) reduseres sektorens drifts- og investeringsbehov. Tiltaket vil også sikre store salgsinntekter. Norge er i en særstilling ved å tilby bolig til ansatte. Boligporteføljen er stor og tilstandsgraden er relativt dårlig, noe som gjør at mange av brukerne er misfornøyde. Pt fungerer derfor ordningen neppe optimalt. Hvis man kan få til en personellpolitisk endring på dette feltet vil det kunne frigjøre mye salgbart areal.	Det er identifisert et potensiale til å ta ut ca. 70 prosent av dagens boligportefølje. Hvis så skjer vil man kunne redusere årlige driftskostnader med 14-43 mill. kroner, unngå fremtidig årlig investeringsbehov på 39-108 mill. kroner og generere salgsinntekter på grovt regnet 1,5-2,5 mrd. kroner. Boligene kan realiseres relativt raskt gitt politisk beslutning, men dette fordrer trolig en del år med overgangsordninger for de som allerede bor i bolig som skal selges.	Avhenger av politisk beslutning. Kan generere en del støy som følge av at det er opparbeidede rettigheter som fjernes. Vil påløpe en del omstillingskostnader for FB når husleien reduseres.
Deltiltak a2: Overføre ansvaret av festningsverkene til annen aktør.	En overføring av de nasjonale festningsverkene til annen statlig aktør.	Trolig ingen direkte gevinster da bevilgning vil følge ny eier, men det er et ikke-tallfestet potensial i unngåtte fremtidige ekstraordinære kostnader. Årlig fremtidig investeringsbehov er estimert til 47 mill. kroner, og disse vil man unngå ved å overføre ansvaret.	En ev. overføring av ansvar må forhandles frem. Risiko for at midler overføres til annen sektor, mens ÅV forblir i FB. Usikkert hvordan fremtidig investeringsbehov knyttet til festningene vil bli håndtert i en ev. overføring.
Deltiltak a3: Redusere EBA-porteføljen	McK peker på at sektoren trolig har mer areal enn nødvendig.	Her er det benyttet en sjablongmessig prosentsats (5-10%) for å estimere potensiell utrangering og kostnadsbesparelse. Etter FDs syn beløper dette seg til 135-270 mill. kroner i årlig driftskostnadsreduksjon, 50-100 mill. kroner i årlig unngåtte	Utrangering er allerede en etablert praksis i Forsvaret, men hvis man skal kvitte seg med store kostnader er det viktig å legge ned hele etablissementer og ikke kun enkeltbygg i en leir.

		fremtidige investeringer, pluss et ikke tallfestet beløp i salgsinntekter. En reduksjon i EBA-massen vil ta noe tid, og tiltaket vil neppe få full effekt før mot slutten av neste eller noe inn i påfølgende langtidsplanperiode.	LTP-arbeidet vil derfor være særlig viktig for å avdekke det reelle potensialet.
Tiltak b: Redusere byggekostnader gjennom økt standardisering og endrede fullmakter samt å åpne opp for større bruk av leie fra ekstern aktører	Redusere kostnadene knyttet til å bygge og fornye EBA.	Årlig potensial på 83-166 mill. kroner i reduksjon av investeringsrammen (5-10 % rimeligere), gitt at man klarer å bygge til lavere kostnad. Tiltaket vil neppe få full effekt før mot slutten av neste eller noe inn i påfølgende langtidsplanperiode.	Forutsetter mer effektive prosesser og krav både hos eier, bruker og forvalter.
Tiltak c: Redusere driftskostnader gjennom å innføre beste praksis arbeidsmetodikk innen FBs ulike markedsområder	Redusere de interne driftskostnadene i FB.	Det er i dag ulike kostnadsbaser for markedsområdene i FB. Potensial for effektivisering. Også for høye stabs- og støttekostnader iflg. FB selv. Tiltaket anslås å få full effekt mot slutten av neste langtidsplanperiode.	Reduksjon i husleie innebærer færre ÅV og trolig omstillingskostnader. Det er også mulig at det er en viss dobbelttelling her: FBs ambisjon om å redusere stabs- og støttekostnader inkluderer trolig en reduksjon av de samme ÅV som vi teller når vi reduserer husleien. Videre vil noen av disse kostnadene trolig forsvinne ved den foreslåtte arealreduksjonen også.
Tiltak d: Tydeliggjøre roller og ansvar i forvaltningsmodellen	Enklere samhandling mellom FD, FB og Forsvaret.	Kvalitative gevinster.	

Gevinstrealiseringsplan eiendom, bygg og anlegg

Tiltak	Resultat-indikator	Tiltaks-område	Tiltaks-ansvarlig	Tidspunkt	Tiltak/ kostnader ved å realisere gevinstene	Frist/ansvar	Risikofaktorer	Ev. konsekvens	Ev. risiko- reduserende tiltak
Tiltak a1: Reduksjon i husleie, økte salgsinntekter og reduksjon i sektoren boligareal.	Husleie. Salgsinntekter. Boligareal.	Forsvaret, FB og FD	FD	2016-2020	Personellrettigheter må endres. Usikkerhet knyttet til utformingen av ny ordning, om denne skal kompensere de som i dag har krav på bolig økonomisk eller ikke. FB må redusere ÅV når husleien reduseres.	Bør følges opp snarlig da det er det området med størst økonomisk potensiale. Ansvar: FD og FST.	Manglende politisk vilje. -> Trolig vanskelig å gjennomføre i organisasjonene. For gunstige overgangsordning er/substitutter kan forringe gevinsten kraftig.		
Deltiltak a2: Reduksjon i areal som følge av overføring av ansvaret for festningsverkene til andre aktører.	Areal.	FB og FD	FD	2016-2020	Avhenger av ev. forhandlinger, men trolig vil det være et nullsumspill da penger vi i dag bruker på festningsverkene overføres ny eier. FB må redusere ÅV når husleien reduseres.	FD og FB	Manglende politisk vilje. Overføring av penger til ny eier, men ÅV blir værende i sektoren. Ny eier tar en høyere husleie for de bygningene sektoren i dag bruker på festningsverkene.	Kan gi netto økte kostnader for sektoren.	Være oppmerksomme på denne faren i utredningsarbeidet og sørge for at dette blir kompensert i fremforhandlet avtale.
Deltiltak a3: Reduksjon i areal.	Husleie. Areal.	Sektoren	FD	2017-	Kan være kostnader knyttet til relokalisering av struktur og eller avhending. FB må redusere ÅV når husleien	FD. Større tiltak fremmes gjennom	Hvordan komme seg helt ut av etablissementer for å sikre fullstendig	Summen for potensialet bør synliggjøres, men operasjonalisering av gevinstene bør	

					reduseres.	LTP.	avhending. Enkeltbygg innenfor en leir gir lite gevinst. Estimatet for innsparinger er svært grovt anslått med %-sats og ikke konkrete tiltak.	trolig vente til faktiske basetiltak foreligger. Dette vil skje gjennom LTP- arbeidet.	
Tiltak b: Redusere byggekostnader gjennom økt standardisering og endrede fullmakter samt å åpne opp for større bruk av leie fra ekstern aktører	Investerings- ramme. Areal.	FB	FD	2016-2020	Behov for konsulentoppfølging for å identifisere konkrete tiltak, innføre nytt regime samt for å følge opp tiltak.	FD. Arbeid bør startes opp snarlig.	Effekt vil trolig være vanskelig å måle. Risiko for at det blir «konsulentmat»: At nye rapporter utarbeides, men at man ikke evner å igangsette nødvendige kostnadsreduserende tiltak på bakgrunn av rapportene.	Bruker penger på konsulenter som ikke gir resultater, og selv om man får resultater vil det trolig være vanskelig å måle pga. av alle kostnadsfaktorene som ligger i et byggeprosjekt.	Komme opp med konkrete og målbare kostnadsreduserende tiltak innen enkelte byggeprosjekter (f.eks. elementhus ol.)
Tiltak c: Redusere driftskostnader gjennom å innføre beste praksis arbeidsmetodikk innenfor FBs ulike markedsområder	Antall årsverk og kostnader til stab- og støttetjenester i FB.	FB	FD og FB	2016-2020	FB må redusere ÅV. Oppfølgingskostnader. Mulig overlapp i ÅV-reduksjon med tiltak knyttet til avhending.	FB. Arbeid bør startes opp snarlig.	Ingen kjente.		

Gevinstoversikt enkelttiltak – Forsvarets musikk og Forsvarets museer

Tiltaksbeskrivelse	Målsetting for tiltaket	Gevinstoversikt/potensial og tidshorisont	Forutsetninger og avhengigheter, risiko og kostnader
Tiltak a: Reduksjon i antall musikkorps	Omprioritere ressurser for å styrke operativ evne og beredskap.	Gevinstpotensial avhenger av politiske vurderinger og prioriteringer. Basert på McKinseys foreslåtte tiltak er årlig gevinstpotensial anslått til om lag 60 mill. kroner. En helhetlig vurdering av Forsvarets musikk anbefales gjennomført i langtidsplanarbeidet.	Tiltaket må sees i sammenheng med regjeringens kulturpolitiske mål. Avhengig av anbefalt løsning, vil det kunne påløpe omstillingskostnader. Dersom deler av musikkvirksomhetens kan overføres til annen offentlig sektor vil være en usikkerhetsfaktor knyttet til om forsvarssektoren får beholde kostnadsreduksjonen selv.
Tiltak b: Redusere antall museer i forsvarssektoren	Omprioritere ressurser for å styrke operativ evne og beredskap.	Gevinstpotensial avhenger av politiske vurderinger og prioriteringer. Basert på McKinseys foreslåtte tiltak er årlig gevinstpotensial anslått til om lag 10-20 mill. kroner. En helhetlig vurdering av Forsvarets museumsvirksomhet anbefales gjennomført i langtidsplanarbeidet.	Tiltaket må sees i sammenheng med regjeringens kulturpolitiske mål. Avhengig av anbefalt løsning, vil det kunne påløpe omstillingskostnader.