



FFI-RAPPORT

18/01260

Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren

— evaluering etter første året i langtidsplanen for perioden 2017-2020

Brage Lien
Torbjørn Hanson

Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren

– evaluering etter første året i langtidsplanen for perioden
2017–2020

Brage Lien
Torbjørn Hanson

Emneord

Effektivisering
Langtidsplanlegging
Effektivitetsanalyse

FFI-rapport

18/01260

Prosjektnummer

1465

ISBN

P: 978-82-464-3086-7

E: 978-82-464-3087-4

Godkjenner

Espen Berg-Knutsen, *forsknings sjef*

Kari Røren Strand, *forsknings leder*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammendrag

I langtidsplanen for perioden 2017–2020 skal forsvarssektoren effektivisere omlag 1,8 mrd. kroner innen utgangen av 2020. Alle etatene har derfor fått i oppdrag å arbeide strukturert med kontinuerlig forbedring og effektivisering. Gjennom prosjektet Kostnadseffektivitet i forsvarssektoren (KOSTER) har FFI fått i oppdrag å evaluere effektiviseringen i forsvarssektoren. Formålet med denne rapporten er å gi en status på effektiviseringen etter første gjennomføringsår av langtidsperioden.

Evalueringen skjer ved at vi evaluerer 1) hver etats metode for og organisering av effektiviseringsarbeidet, og 2) de enkelte effektiviseringsprosjektene som er satt i gang i de ulike etatene. For å evaluere hver etats metode og organisering tar vi utgangspunkt i «skal-kriterier» gitt i Iverksettelsesbrevet for forsvarssektoren i langtidsperioden (IVB LTP) 2017–2020 (Forsvarsdepartementet 2016a). For å evaluere de enkelte effektiviseringsprosjektene har vi utarbeidet et sett med kriterier basert på beste praksis for gevinstrealisering. Ved å bruke disse to metodene har vi kommet fram til følgende funn:

1. I 2017 har forsvarssektoren realisert effektiviseringsgevinster tilsvarende 328 millioner kroner, noe som er 18 millioner høyere enn kravet i dette året.
2. I tillegg har Forsvarsmateriell rapportert effektiviseringsgevinster på 90 millioner ved anskaffelse av hylleware.
3. Kravet i 2017 ble oppnådd som følge av realisering av gevinster ut over prosjekter som er identifisert i IVB LTP, herunder lokale tiltak.
4. Gevinstrealiseringen fra tiltakene identifisert i IVB LTP vil ikke være like stor som forutsatt. For å nå kravet i perioden er derfor etatene avhengige av å identifisere nye tiltak på alle nivå som vil realisere ytterligere gevinster.
5. Etatene følger i stor grad forsvarssektorens metode for gevinstrealisering.
6. Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg har etablert et system for å identifisere nye tiltak som kan bidra til kontinuerlig forbedring og effektivisering. I tillegg har disse to etatene etablert et system som gir status på framdrift i prosjektene, og gjør det mulig å følge opp tiltakene.
7. Forsvaret mangler et system for å fange og følge opp lokale tiltak. I tillegg er det ikke et etablert system for å følge framdriften i effektiviseringsprosjektene. Det gjør det vanskeligere å følge opp og gi status på tiltaksporteføljen som helhet.
8. Dokumentasjonen fra forbedrings- og effektiviseringstiltakene varierer i kvalitet og omfang. For noen prosjekter er det vanskeligere å vurdere om gevinstene er realisert som forutsatt.

På bakgrunn av funnene kommer vi med anbefalinger om hvordan hver enkelt etat kan forbedre effektiviseringsarbeidet og hvordan prosjektene bør jobbe videre for at tiltakene skal gi nødvendige gevinster. Den viktigste anbefalingen er systematisk å arbeide for å identifisere nye tiltak, både på sentralt og lokalt nivå i etatene, for å sikre at effektiviseringskravet blir nådd innen utgangen av 2020. Samtidig anbefaler vi at etatene legger til rette for en varig kulturendring i retning mot kontinuerlig forbedring og effektivisering.

Summary

The Norwegian defence sector is required to increase cost efficiency in the magnitude of NOK 1.8 billion by the end of 2020. All agencies are supposed to work continuously in order to increase efficiency and improve processes. The research project KOSTER is given the task to evaluate the agencies performance on this subject. The purpose of this report is to give a status for the first year of the period.

To do this, we first: evaluate each agency's methodology and how they organize in order to fulfill the efficiency requirement, and second: evaluate the performance of each project conducted. The main findings are:

- In 2017 the sector has increased efficiency by savings equal to NOK 328 million, which is NOK 18 million above the target for the present year. In addition, NOK 90 million is gained by an increased share of on the shelf procurements.
- The 2017 target was met as a result of gains from projects at the local level in the agencies, on top of the planned central level projects.
- The gains for the whole period are somewhat behind schedule. In order to meet the target for the entire period the agencies have to come up with additional efficiency measures at all levels.
- The agencies have to a large extent implemented a best practice methodology for project management.

Two out of the five agencies under the Ministry of Defence have established a structural system for identifying further cost reductions and efficiency improvements. They have also established a project management system monitoring status and providing progress reports for all projects.

The Norwegian Armed Forces are missing a system monitoring the cost reductions at a local level. They are also missing a project management system. This lack of systems makes portfolio management difficult for the Armed Forces. The gathered project documentation for each efficiency measure varies in quality and scope. The lack of documentation makes it difficult to evaluate whether the cost savings are realized as planned.

We have identified several recommendations to improve the work on improving efficiency in the defence sector. The most important recommendation is to systematically identify new efficiency measures all levels in order to meet the target by the end of 2020. At the same time we recommend the agencies to establish a culture towards continuous improvement.

Innhold

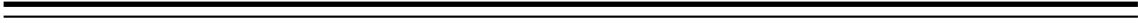
Sammendrag	3
Summary	4
Forord	7
1 Innledning og bakgrunn	9
1.1 Innledning	9
1.2 Bakgrunn: effektivisering i forsvarssektoren 2009–2016	11
2 Kontinuerlig forbedring og effektivisering i forsvarssektoren	14
2.1 Planlagte gevinster i perioden 2017–2020	14
2.1.1 Totalt krav for perioden og opptrapping av gevinstrealisering	14
2.1.2 Effektiviseringskrav per etat	15
2.1.3 Effektiviseringskrav som andel av driftsbudsjett	16
2.1.4 Gevinstkategorier	18
2.2 Gevinster i sektoren 2017	20
3 Forsvarssektorens felles metode for gevinstrealisering	22
3.1 Identifisering og iverksetting av tiltak	23
3.2 Identifiserte gevinster	23
3.3 Planlegge gevinstrealisering	25
3.4 Gjennomføre gevinstrealisering	26
3.5 Dokumentere gevinster	26
3.6 Evaluere effektiviseringen	27
4 Etatenes metode og organisering av effektiviseringsarbeidet	28
4.1 Kriterier for evaluering	28
4.2 Evaluering av etatenes metode og organisering	30
4.2.1 Forsvaret	31
4.2.2 Forsvarsbygg	36
4.2.3 Forsvarsmateriell	39
4.2.4 NSM og FFI	43
5 Etatenes effektiviseringstiltak og -prosjekter	44
5.1 Kriterier for evaluering av igangsatte effektiviseringsprosjekter	44
5.2 Forsvaret	45
5.2.1 Utdanningsreformen	45
5.2.2 HR-transformasjon	46
5.2.3 Effektivisering av forsyningstjenesten	48
5.2.4 Effektivisering av vedlikeholdstjenesten	48

5.2.5	Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret	49
5.2.6	Drift av eiendom, bygg og anlegg (EBA)	50
5.2.7	FIF 3.0	51
5.2.8	Lokale tiltak	53
5.3	Forsvarsbygg	54
5.3.1	Driftsoptimaliseringsprosjektet (DOP)	55
5.3.2	Investeringsforbedringsprosjektet	56
5.4	Forsvarsmateriell	56
5.4.1	Forbedre investeringsvirksomheten	57
5.4.2	Økt hyllevarekjøp	58
5.4.3	Bidra til effektivisering av Forsvarets materielldrift	59
5.5	NSM og FFI	59
5.6	Totalbildet for effektiviseringsprosjektene	59
5.6.1	Risikovurdering av prosjektporteføljen	60
6	Oppsummering og videre arbeid	62
6.1	Oppsummering	62
6.2	Videre arbeid	63
	Referanser	64
	Vedlegg	
A	Spørsmål om forbedring og effektivisering sendt til etatene	66
B	Evaluering av effektiviseringsprosjektene	68

Forord

Denne rapporten er skrevet i prosjektet Kostnadseffektiv drift av forsvarssektoren (KOSTER V). I arbeidet med rapporten har vi hatt god dialog med alle etatene rundt forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Underveis har vi også fått tilbakemelding fra Forsvarsdepartementet ved FD III-2. Vi retter en stor takk til de som har bidratt. Eventuelle feil står imidlertid på forfatterens regning.

Brage Lien og Torbjørn Hanson
Kjeller, 2. juli 2018



1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

I inneværende langtidsplan for forsvarssektoren (LTP) blir det skissert et merbehov til forsvarssektoren på 165 mrd. 2016-kroner de neste 20 årene. Merbehovet skal dekket inn blant annet gjennom innsparing, endret personellstruktur og effektivisering (Forsvarsdepartementet 2016b). De fem etatene i forsvarssektoren ble derfor gitt i oppdrag å realisere årlige effektiviseringsgevinster tilsvarende 1,8 mrd. kroner innen utgangen av 2020 (Forsvarsdepartementet 2016a). I tillegg skal en rekke kvalitative gevinster realiseres. Effektiviseringsgevinstene skal omdisponeres til identifiserte formål gitt i langtidsplanen.

Mens Forsvaret årlig effektiviserte for om lag 0,5 prosent av driftsbudsjettet i perioden 2009–2016, utgjør det årlige kravet mellom 1 og 1,5 prosent i inneværende periode. For å øke sannsynligheten for å lykkes med gevinstrealisering av en slik størrelsesorden, er det viktig å organisere arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering på en hensiktsmessig måte. Det eksisterer en rekke studier som trekker frem suksessfaktorer for et vellykket effektiviseringsregime i sektoren, og som peker på utfordringer Forsvaret har stått overfor i sitt arbeid med interneffektivisering (Åmot 2014; Åmot 2015; Hanson og Kvalvik 2015; Waage 2016). Økt kompetanse, mer læring og deling på tvers samt styrkede insentiver er blant tiltakene som trekkes frem. Videre har det blitt pekt på som utfordrende at en rekke gevinster realisert i Forsvaret ikke har latt seg dokumentere, samtidig som de fleste tiltakene har vært preget av ordinær drift. Som et tiltak for å håndtere denne type utfordring ble det i Hanson og Kvalvik (2015) anbefalt å benytte en felles metode og tilnærming til effektiviserings- og forbedringsarbeidet.

Basert på erfaringer fra tidligere langtidsperioder er det i Iverksettingsbrevet til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020 (IVB LTP) lagt tydelige føringer for hvordan arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering skal organiseres i sektoren. Mens det tidligere primært var etatenes ansvar å identifisere gevinster for å nå kravene til effektivisering, er gevinstkravene nå basert på allerede identifiserte områder for forbedring med tilhørende gevinstpotensial. Videre skal etatene benytte en felles metode for gevinstrealisering basert på beste praksis. Hver etat har fått i oppdrag å etablere dedikerte funksjoner for å systematisere arbeidet og legge til rette for kontinuerlig forbedring og effektivisering i sektoren. Samlet representerer den nye organiseringen en tydelig satsing på kontinuerlig forbedring og effektivisering, og etatene vil i langtidsperioden legge ned betydelige ressurser i forbedrings- og effektiviseringsarbeidet dersom opplegget implementeres som forutsatt.

Prosjektet Kostnadseffektivitet i forsvarssektoren (KOSTER V) ved FFI har fått i oppdrag å evaluere gjennomføringen av effektiviseringsarbeidet i sektoren i inneværende langtidsperiode. Evalueringen er todelt, der denne rapporten tar for seg det første gjennomføringsåret mens den andre rapporten både vil evaluere hele perioden og hvordan Forsvarsdepartementet (FD) har innrettet ordningen. I tillegg vil det utarbeides årlige statusvurderinger basert på metodene i denne rapporten.

Hensikten med denne rapporten er som tidligere nevnt å gjøre opp status for effektiviseringsarbeidet i sektoren etter det første gjennomføringsåret, og å identifisere grep som kan sikre at gevinstrealiseringen i langtidsperioden skjer som forutsatt. Rapporten har tre problemstillinger:

-
-
1. Har etatene startet opp tiltak og realisert gevinster som forutsatt?
 2. Har etatene organisert arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering som forutsatt og på en ellers hensiktsmessig måte?
 3. Gjennomføres forbedrings- og effektiviseringsprosjektene i henhold til etablert metode for gevinstrealisering (beste praksis)?

For å svare på den første problemstillingen sammenligner vi dokumentasjon mottatt av etatene opp mot det etatene har rapportert i resultat- og kontrollrapport (RKR) 3 for 2017. Denne utgjør status per 1. januar 2018 og var prosjektet i hende i slutten av mars 2018. I tillegg har vi fått tilgang til prosjektunderlag og dokumentasjon fra den enkelte etat. Vi har imidlertid ikke hatt mulighet til å oppdatere våre analyser med eventuelle endringer i status for gevinstrealiseringen etter RKR 3. Vi kan derfor ikke utelukke at statusen for sektoren kan nyanseres noe som følge av for eksempel budsjettinnspill for 2019. Statusen for gevinstrealisering i sektoren det første året ut i langtidsperioden presenteres i kapittel 2. Her gir vi også oversikt over gevinstkravet som ligger til grunn i langtidsperioden, fordelt på etat, år og gevinstområde.

I kapittel 3 introduserer vi en resultatkjede for effektiviseringsarbeidet i sektoren, basert på Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) veileder for gevinstrealisering (DFØ 2014). Først skal tiltak og gevinster identifiseres, før gevinstrealiseringen skal planlegges, gjennomføres og dokumenteres. Hvert ledd i kjeden er gjenstand for evaluering i denne rapporten.

I kapittel 4 utarbeider vi et sett med kriterier for å vurdere metode og organisering av effektiviseringsarbeidet. Deretter evaluerer vi etatene etter disse kriteriene. Evalueringen belyser således problemstilling nr 2. Organiseringen vurderes etter åtte kriterier: metode for gevinstrealisering, evne til å identifisere nye tiltak, evne til å identifisere sektorfelles løsninger, dedikerte funksjoner og kompetanse på området, bruk av ressurser lokalt til effektiviseringsarbeid, samhandling og læring på tvers, helhetlig styring og oversikt, og bruk av insentiver. I evalueringen av organiseringen baserer vi oss på etatenes beskrivelse av eget opplegg. Vi har ikke hatt anledning til å studere i hvilken grad etatene etterlever eget opplegg og om alle funksjoner er på plass i etaten som forutsatt. Vi har heller ikke empiri som kan dokumentere den relevante kompetansen i etatene. Denne analysen belyser derfor i liten grad hvor vidt organiseringen fungerer i praksis.

I kapittel 5 evaluerer vi gevinstrealiseringen i prosjektene som er iverksatt i etatene. Med tilgang på prosjektdokumentasjon har vi mulighet til å evaluere hvert enkelt tiltak i hver etat, organisert under ett eller flere prosjekter. Prosjektene evalueres opp mot syv ulike krav utledet fra resultatkjeden presentert i kapittel 3. Denne analysen gjør oss i stand til å vurdere risikoen for manglende gevinstrealisering fra etatenes prosjektporteføljer. Risikoen vurderes også samlet for sektorens portefølje av effektiviseringstiltak.

Denne rapporten er den første i en serie av analyser som tar for seg effektiviserings- og forbedringsarbeidet i sektoren. I kapittel 6 vil vi med bakgrunn i funnene komme med forslag til konkrete grep for å sikre at gevinstrealiseringen i langtidsperioden skjer som forutsatt. I kapittel 6.2 skisserer vi et opplegg for videre analyser og evalueringer på området frem mot endelig evaluering ved utgangen av langtidsperioden i 2020.

I evalueringene benytter vi oss av kriterier basert på krav satt i IVB LTP og på metode for gevinstrealisering. Vi vurderer imidlertid ikke de kvalitative implikasjonene tiltakene måtte ha. Dette innebærer at vi ikke tar stilling til om de ulike effektiviseringsprosjektene i utgangspunktet

er hensiktsmessig å gjennomføre, eller om prosjektene er vellykket ut over kriteriene vi har vurdert dem etter.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Forsvarsdepartementet. Målgruppen er derfor personer i FD som jobber med organisering og oppfølging av kontinuerlig forbedring og effektivisering. I tillegg vil rapportens innhold være av interesse for alle som jobber med effektivisering i forsvarssektorens etater.

1.2 Bakgrunn: effektivisering i forsvarssektoren 2009–2016

Hensikten med dette kapittelet er å gi en oversikt over hvordan arbeidet med, og rammevilkårene for, effektivisering i Forsvaret har utviklet seg siden 2009. Dette vil gi en innsikt i hvilke utfordringer og muligheter sektoren har stått overfor de siste ti årene når det gjelder effektivisering. Denne innsikten motiverer de grepene Forsvarsdepartementet (FD) har tatt i inneværende periode og gir således bakgrunnen for den organiseringen av effektiviseringsarbeidet i sektoren vi ser i dag. Lesere som kjenner denne bakgrunnen kan gå videre til neste kapittel.

I St.prp. nr. 48 (2007–2008) slo Forsvarsdepartementet for første gang fast at Forsvaret skulle interneffektivisere basert på et årlig krav, tilsvarende 0,5 prosent av driftsbudsjettene (Forsvarsdepartementet 2016c). Med bakgrunn i innføringen av interneffektiviseringsregimet har Forsvaret siden 2009 arbeidet systematisk med å strukturere tiltak og dokumentere gevinster knyttet til kontinuerlig forbedring og effektivisering. Selv om Forsvaret selvsagt forbedret seg også forut for 2009, representerer interneffektiviseringsregimet et paradigmeskifte når det gjelder organiseringen av forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Ved inngangen til langtidspano 2009–2012 hadde Forsvaret for første gang et felles opplegg for effektivisering i alle driftsenheter (DIF).

Opplegget hadde en rekke nye egenskaper. For det første ble effektiviseringsarbeidet satt i system og det ble innført eksplisitte resultatkrav. Ved manglende resultatoppnåelse kunne en DIF bli straffet med et rammekutt tilsvarende utestående gevinstkrav. Denne mekanismen skulle fungere som et insentiv for gevinstrealisering og sikre synliggjøring av resultater og tiltak. Eksplisitte insentiver for effektivisering var dermed introdusert for første gang i Forsvaret. Opplegget var tydelig på roller, ansvar og myndighet, samtidig som det ble satt de samme kravene til effektivisering for alle underliggende DIF-er. Videre hadde effektiviseringsarbeidet et lokalt perspektiv ved at hver DIF stod overfor et årlig gevinstkrav som skulle realiseres med bakgrunn i tiltak identifisert i egen driftsenhet. Tiltakene skulle til slutt dokumenteres i DIF-ene og rapporteres videre til Forsvarsstaben, som satt med oversikt over Forsvarets portefølje av effektiviseringstiltak. Denne rapporteringen og oversikten kunne sikre at gevinstene var dokumenterbare og skape et grunnlag for erfaringsdeling og læring på tvers av etaten.

Forskningsprosjektrekken KOSTER ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har fulgt effektiviseringen i Forsvaret siden 2009. Forskningen viser et forbedringspotensial i Forsvaret både når det gjelder identifisering og gjennomføring av tiltak samt organiseringen av arbeidet på sentralt og strategisk nivå (Åmot 2014; Åmot 2015; Hanson og Kvalvik 2015; Waage 2016).

Systematisering av effektiviseringsarbeidet i en etat kan gi vesentlig merverdi. Merverdien øker med antall driftsenheter og vil således kunne økes når omfanget inkluderer en hel sektor, noe som

er tilfellet i inneværende periode. Hanson og Kvalvik (2015) argumenterer for at et effektiviseringsregime kan gi merverdi for Forsvaret dersom det legger til rette for læring og deling på tvers i etaten. Læring og deling vil gi bedre utnyttelse av de tiltak som identifiseres samt kompetanse og erfaring som oppnås på området. For å sikre erfaringsdeling mellom etatene i sektoren har FD i inneværende periode etablert et nettverk med deltagelse fra alle etater i forsvarssektoren i tillegg til effektiviseringsmiljøet i FD og forskere fra FFI.

Effektivisering kan skje både gjennom lokalt initierte, mindre tiltak og gjennom sentralt styrte reformer. Hanson og Kvalvik (2015) peker på at en hensiktsmessig fordeling av roller og ansvar innebærer at den strategiske ledelsen av Forsvaret får ansvaret for å identifisere og gjennomføre tiltak som involverer flere DIF-er, for eksempel tiltak fra McKinsey-rapporten (McKinsey 2015). Likeledes bør ansvaret for å identifisere og gjennomføre lokale tiltak overlates til det lokale nivået. I en gjennomgang av kritiske suksessfaktorer for forbedring i offentlig sektor, peker Fryer mfl. (2007) på at det er få organisasjoner som har ressurser til å alene lene seg på store og få forbedringer. Store endringer spredt over tid bør suppleres med kontinuerlig innsats for å oppnå de mindre gevinstene. Viktige egenskaper som trekkes frem ved mindre forbedringer er den relativt lave ressursbruken (investeringen) som kreves i arbeidet samt at det kan involverer ideer fra alle ansatte i organisasjonen. Det gir en viktig kombinasjon av kompetanse både nedover og oppover i organisasjonen.

I inneværende periode (2017–2020) legger FD til grunn både et sentralt og lokalt perspektiv på effektivisering. Til forskjell fra tidligere er det nå identifisert en rekke sentrale tiltak som legger grunnlaget for kravene til gevinstrealisering. Effektiviseringskravene i inneværende periode er altså basert på reelle vurderinger av potensialet for effektivisering i etatene. I tillegg forutsettes det lokalt effektiviseringsarbeid i den enkelte etat, hvor ansvaret for å identifisere tiltak og realisere gevinster er overlatt til det lokale nivået.

Hanson og Kvalvik (2015) identifiserte følgende utfordringer ved regimet i Forsvaret: det manglet insentiver for innovasjon, hvor de insentivene som eksisterte ikke var operasjonalisert tilstrekkelig. Regimet manglet videre et helhetsperspektiv på effektivisering samt at overskytende tiltak utover kravet ikke ble rapportert. Åmot (2014) og Waage (2016) pekte på at en rekke gevinster ikke lot seg dokumentere og heller ikke var av varig karakter. Flere av tiltakene virket også å være et resultat av ordinær drift og ikke et resultat av strukturert arbeid med identifisering av tiltak. I inneværende periode har FD adressert disse problemstillingene ved å heve kravene til dokumentasjon og rapportering på tiltak. I tillegg er etatene gitt i oppdrag å etablere dedikerte funksjoner på effektiviseringsområdet samt følge opp effektiviseringsarbeidet lokalt med dedikerte ressurser. FD har også gitt etatene i oppdrag å benytte hensiktsmessige insentiver, riktignok uten noen nærmere føringer for hvilke insentiver som bør benyttes.

I Lien mfl. (2018) studeres effektiviseringen som skjer ved samarbeid mellom to eller flere etater. Behovet for samarbeid mellom etatene kan illustreres ved opprettelsen av Forsvarsmateriell (FMA), hvor verdikjeden for materiell i Forsvarssektoren ble delt mellom to etater. Når etatenes interesser ikke overlapper på alle områder vil det imidlertid være behov for insentiver fra strategisk nivå for at effektiviseringsarbeidet skal skje på tvers av etatene. Lien m.fl. finner mangler i insentivstrukturen på flere områder som kan berøre gevinstrealiseringen for tiltak som skal gjennomføres i inneværende langtidsperiode. Dette gjelder særlig for tiltak innen vedlikehold og implementering av fellesintegret forvaltningssystem (FIF 3.0). Oppfølging av anbefalingene om forbedret insentivstruktur fra Lien m.fl. (2018) vil naturlig kunne bli gjenstand for evaluering på et senere tidspunkt i

perioden. I stort har FD tatt grep som styrker forutsetningene for gevinstrealisering og som er i tråd med kriterier for et velfungerende effektiviseringsregime. FDs arbeid med innretning av nåværende effektiviseringsregime i sektoren vil imidlertid ikke studeres i denne rapporten, men blir tema for kommende evalueringer i perioden.

Begrepet «kontinuerlig forbedring og effektivisering»

Kontinuerlig forbedring og effektivisering benyttes i Forsvarsdepartementet (2016a) som et begrep der «forbedring» knyttes mot kvalitative gevinster mens «effektivisering» knyttes til kvantitative gevinster. Begge typer gevinst øker effektiviteten ved at det enten oppnås mer for samme ressursbruk, eller det samme for lavere ressursbruk. Med «kontinuerlig» mener vi ikke nødvendigvis en evig strøm av gevinster, men understreker heller hvilken oppmerksomhet arbeidet med forbedrings- og effektiviserings skal ha i sektoren. I litteraturen finner vi ulike tilnærminger til begrepene. Det er en egen litteratur som er opptatt av hvordan organisasjonen kan jobbe for å oppnå forbedringer. Denne retningen bruker begrepet kontinuerlig forbedring, og da ofte i betydningen av at mange små forbedringer i sum forbedrer en prosess. Begrepet effektivisering og effektivitet brukes gjerne i forbindelse med modellering av produksjonsprosesser eller estimering og måling av effektivitet. Vi skiller ikke tydelig mellom de ulike retningene i denne rapporten, og bruker derfor den mer generelle tilnærmingen vi finner i Forsvarsdepartementet (2016a). På overordnet nivå benytter vi for enkelthets skyld «effektivisering» som samlebegrep.

2 Kontinuerlig forbedring og effektivisering i forsvarssektoren

2.1 Planlagte gevinster i perioden 2017–2020

I dette kapittelet skal vi undersøke hva de ulike etatene er gitt i krav å realisere ved effektivisering i perioden 2017–2020. Vi vil også undersøke hvor mye det skal effektiviseres, når effektiviseringsgevinstene skal gi effekt, hvem som skal realisere gevinstene og hvilke områder som skal effektiviseres i langtidsperioden.

FD skiller mellom sentrale, lokale og strategiske tiltak avhengig av hvor tiltaket er identifisert og skal realiseres. I «iverksettelsesbrevet til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020» (IVB LTP) defineres sentrale tiltak som organisasjons- og prosessendringer på tvers av avdelinger innad i en etat. Et eksempel på denne type tiltak i Forsvaret er sentralisering av anskaffelsesfunksjonen. Den andre tiltakstypen er lokale tiltak. Lokale tiltak vil også defineres som organisasjons- og prosessendringer, men da i underliggende avdelinger i etatene. Den tredje type tiltak er strategiske tiltak og defineres i IVB LTP som strukturendringer og reformer samt organisasjons- og prosessendringer på tvers av etater og internt i FD. Et strategisk tiltak som er satt i gang i denne perioden er utdanningsreformen i Forsvaret.¹ Det er i enkelte tilfeller vanskelig å skille mellom hva som er strategiske og sentrale tiltak, og i denne rapporten vil vi derfor bare skille mellom sentrale og lokale tiltak.

Gevinstene som skal realiseres er satt som et krav innenfor en «gevinstkategori» i vedlegg G2 i IVB LTP. For tiltakene som skal gjennomføres innenfor hver «gevinstkategori» står etatslederne fritt til å gjennomføre tiltak slik de anser som hensiktsmessig så lenge det ikke bryter med de eksplisitte føringene gitt i hoveddokumentet (Forsvarsdepartementet 2016a, vedlegg G2). For noen av tiltakene er det imidlertid gitt overordnede føringer på hvordan tiltakene skal gjennomføres og hvordan gevinstene skal realiseres, for eksempel ved effektivisering av forsyningstjenesten og vedlikehold.²

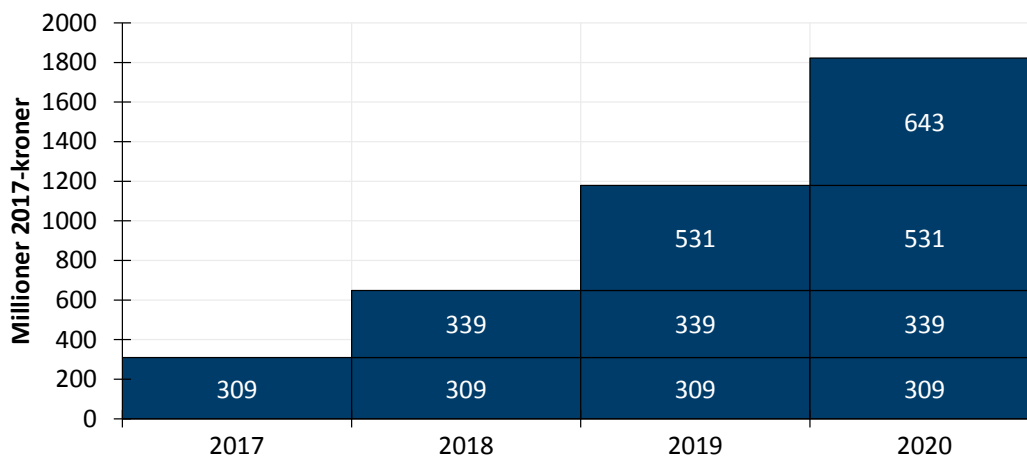
2.1.1 Totalt krav for perioden og opptrapping av gevinstrealisering

De fem etatene er gitt i oppdrag å realisere effektiviseringsgevinster tilsvarende 1822 mill. 2017-kroner innen utgangen av 2020 (Forsvarsdepartementet 2016a).³ Dette er kvantitative gevinster som skal omdisponeres til identifiserte formål gitt i LTP. Den årlige realiseringen av gevinster skal trappes opp i løpet av perioden. I 2017 var kravet på 309 millioner 2017-kroner, mens kravet for 2020 er på 643 millioner. Det legges til grunn at gevinstene som realiseres er varige. Figur 2.1 viser hvordan det totale effektiviseringskravet for sektoren fordeler seg per år, og totalt for hele perioden.

¹I tillegg kan HR-reformen kategoriseres som et sentralt tiltak.

²Se kapittel 5 for detaljer om alle effektiviseringsprosjekter.

³Med mindre ikke annet er oppgitt er alle økonomiske størrelser i rapporten oppgitt i 2017-kroner.



Figur 2.1 Planlagte effektiviseringsgevinster for forsvarssektoren i perioden 2017–2020.

Kravet er basert på det potensialet som ble identifisert ved utarbeidelsen av langtidsplanen og tilhørende IVB LTP. Basert på interne og eksterne analyser ble det da identifisert en rekke tiltak med tilhørende gevinster. I tillegg ble øvrige kjente tiltak som var planlagt eller under implementering inkludert i kravet. Selv om kravet er basert på et potensiale, står etatene fritt til å implementere tiltak slik de anser det hensiktsmessig. Det er også pålagt å identifisere nye tiltak løpende for å sikre tilstrekkelig robusthet i tiltaksporteføljen. Ved manglende eller forsinket gevinstrealisering på enkelttiltak, vil en overhøyde i tiltaksporteføljen kunne bidra til at etatene likevel når det fastsatte kravet til effektiviseringsgevinster i perioden.

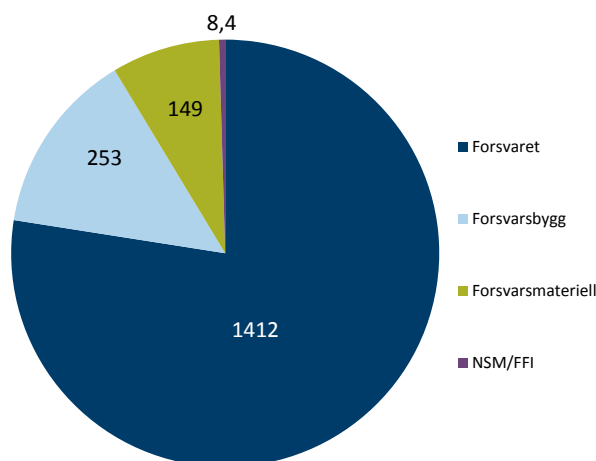
Som en del av forsvarssektorens felles metode for gevinstrealisering skal etatene også jobbe med kvalitative forbedringer i langtidsperioden. Kvalitative forbedringer defineres ofte som forbedringer som gir økt produksjon for en gitt innsats. I forsvarssektoren vil imidlertid denne type forbedringer typisk øke kvaliteten på prosesser eller leveranser, slik at det ikke vil bli frigjort økonomiske midler som ved kvantitative gevinster. Det presiseres i IVB LTP at etatene skal dokumentere og følge opp de kvalitative tiltakene med tilhørende gevinster.

2.1.2 Effektiviseringskrav per etat

Figur 2.2 viser hver etats effektiviseringskrav i perioden som andel av sektorens totale krav. Av figuren kan vi lese at det er Forsvaret som har det største kravet på 1412 mill. kroner. Dette utgjør 77 prosent av gevinstene i perioden. Til sammenligning utgjør Forsvarets driftsbudsjett 83 prosent av sektorens totale driftsbudsjett.⁴ Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell skal effektivisere for henholdsvis 253 og 149 mill. kroner. Deres krav utgjør til sammen 22 prosent av det totale kravet. Disse to samlet har 16 prosent av det totale driftsbudsjettet i sektoren. I tillegg ligger det et krav til

⁴Dette gjelder for år 2017. Ikke inkludert investeringsbudsjettene til Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell. Det totale driftsbudsjettet utgjør omlag 35 mrd. kroner i henhold til IVB LTP.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som samlet utgjør 8 millioner kroner, drøyt 1 prosent av sektorens totale krav.



Figur 2.2 Fordelingen av planlagte effektiviseringsgevinster per etat i perioden 2017–2020.

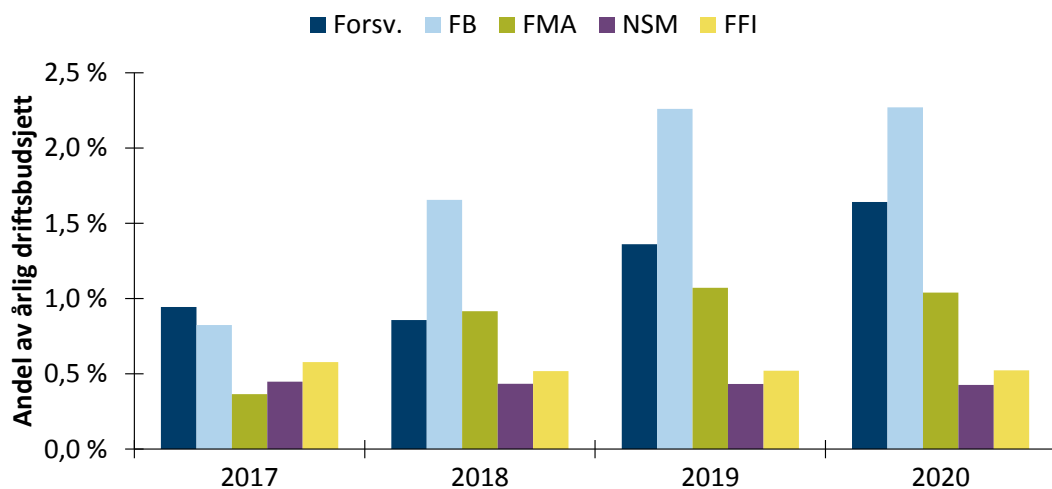
2.1.3 Effektiviseringskrav som andel av driftsbudsjett

I figur 2.3 viser vi det årlige gevinstkravet som andel av driftsbudsjettet hvert år i langtidsperioden.⁵ Ved å se på kravet for hvert enkelt år er det Forsvarsbygg som har det høyeste kravet (med unntak av 2017). I 2019 og 2020 utgjør dette 2 prosent av driftsbudsjettet i Forsvarsbygg. Forsvarets årlige effektiviseringskrav som andel av årlig driftsbudsjett er mellom 1 og 1,5 prosent. Til sammenligning hadde Forsvaret et årlig krav i perioden 2009 til 2016 om å realisere årlige effektiviseringsgevinster på omlag 0,5 prosent av driftsbudsjettet. Forsvarsmateriell har et årlig krav som øker fra 0,5 prosent av driftsbudsjettet, til omtrent 1 prosent i slutten av perioden. Kravet for NSM og FFI utgjør omlag 0,5 prosent av driftsbudsjettet årlig.

I figur 2.4 viser vi hvor stor andel hver etats totale krav utgjør av budsjettet i 2017. Målt i antall kroner har Forsvaret det største kravet i hele perioden, men relativt til driftsbudsjettet i 2017 utgjør kravet 5 prosent. Til sammenligning effektiviserte Forsvaret for omlag 1400 millioner kroner i perioden 2009–2016, noe som tilsvarte omlag 6 prosent av Forsvarets driftsbudsjett i 2009. Målt i antall kroner er kravet i perioden 2017–2020 det samme som 2009–2016. Den store forskjellen mellom disse periodene er antall år kravet skal realiseres på. Som andel av budsjettet er det et lavere krav i inneværende langtidsperiode på fire år sammenlignet med de to langtidsperiodene fra 2009 til 2016.⁶

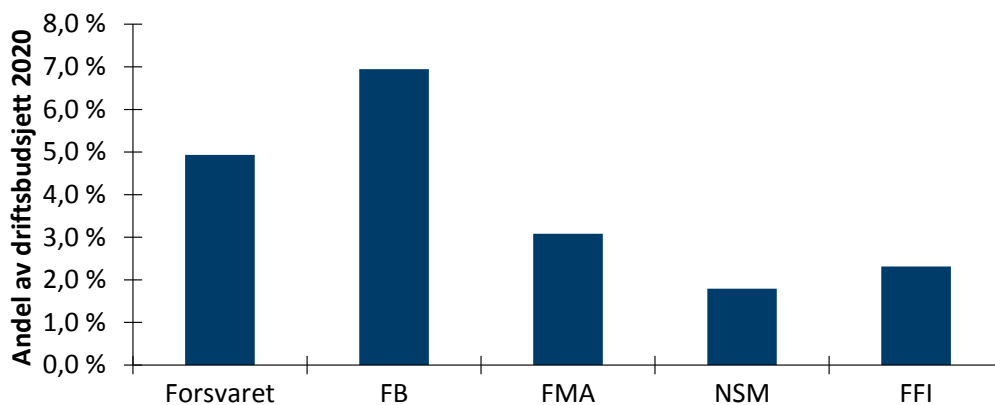
⁵Driftsbudsjettet for årene 2018–2020 er et tentativt estimat på budsjett gitt i Forsvarsdepartementet (2016a, Vedlegg C2). Kravet for Forsvarsmateriell inkluderer ikke økt hyllevarekjøp da dette vil være en andel av kapittel 1760 post 45.

⁶På toppen av sektorens totale krav kommer avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen som et årlig nedtrekk, håndtert på departementsnivå.



Figur 2.3 Årlig krav som andel av årlig driftsbudsjett i de ulike etatene for perioden 2017–2020.

I inneværende langtidsperiode er det likevel Forsvarsbygg som har det største kravet relativt til driftsbudsjettet i 2017. Forsvarsbygg vil få en varig reduksjon på omlag 7 prosent fra 2020. Kravet til FMA utgjør omlag 3 prosent av driftsbudsjettet. NSM og FFI vil få en varig reduksjon i budsjettene på mellom 2 og 2,5 prosent sammenlignet med 2017-budsjettet.



Figur 2.4 Totalt krav som andel av driftsbudsjettet til de ulike etatene i 2017.

2.1.4 Gevinstkategorier

De planlagte gevinstene er delt inn i kategorier etter hvilke områder tiltakene tilhører.⁷ Totalt er det identifisert seks ulike gevinstkategorier i IVB LTP:

- utdanning
- logistikk
- FIF 3.0
- HR
- anskaffelser
- drift av eiendom, bygg og anlegg (EBA)

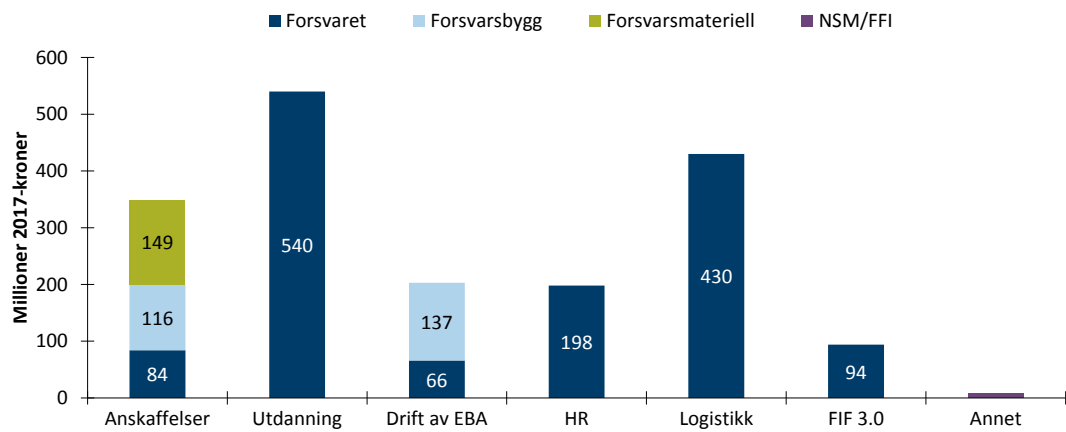
Innenfor gevinstkategorien *utdanning* står Forsvaret ansvarlig for å realisere effektiviseringsgevinster i forbindelse med utdanningsreformen. Dette er den største gevinstkategorien, og utgjør i perioden 540 millioner kroner.⁸ Den nest største gevinstkategorien er *logistikk* der effektiviseringskravet utgjør 430 millioner fordelt mellom virksomhetsområdene vedlikehold (307 millioner) og forsyning (123 millioner). Begge virksomhetsområdene er Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ansvarlig for, men gevinstene vil også gi effekt i andre DIF-er. Forsvaret er også ansvarlig for å innføre FIF 3.0 som skal gi effektiviseringsgevinster på totalt 94 millioner. Gevinstkategorien *HR* har et effektiviseringskrav på 198 millioner. Gevinstene skal realiseres fra tiltaket som skal sentralisere HR-funksjonen i Forsvaret. I gevinstkategorien *Anskaffelser* er det identifisert effektiviseringsgevinster på totalt 349 millioner. Effektiviseringskravet fordeler seg mellom Forsvaret, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell. Tiltakene som skal dekke Forsvarets krav innenfor denne gevinstkategorien skal effektivisere driftsanskaffelser, mens Forsvarsbygg skal redusere byggekostnader ved EBA. I tillegg er de planlagte gevinstene fra samtlige av Forsvarsmaterielle tiltak kategorisert under «anskaffelser».

Det er også en gevinstkategori definert som «drift av EBA». Forsvarsbygg og Forsvaret skal totalt realisere 203 millioner i denne gevinstkategorien. Forsvarsbygg skal realisere gevinster ved å redusere egne driftskostnader og Forsvaret skal redusere antall boliger. Gevinstene som faller inn under *annet* er effektiviseringstiltak ved FFI og NSM. Gevinsten hver etat skal realisere innenfor hver gevinstkategori er oppsummert i figur 2.5.

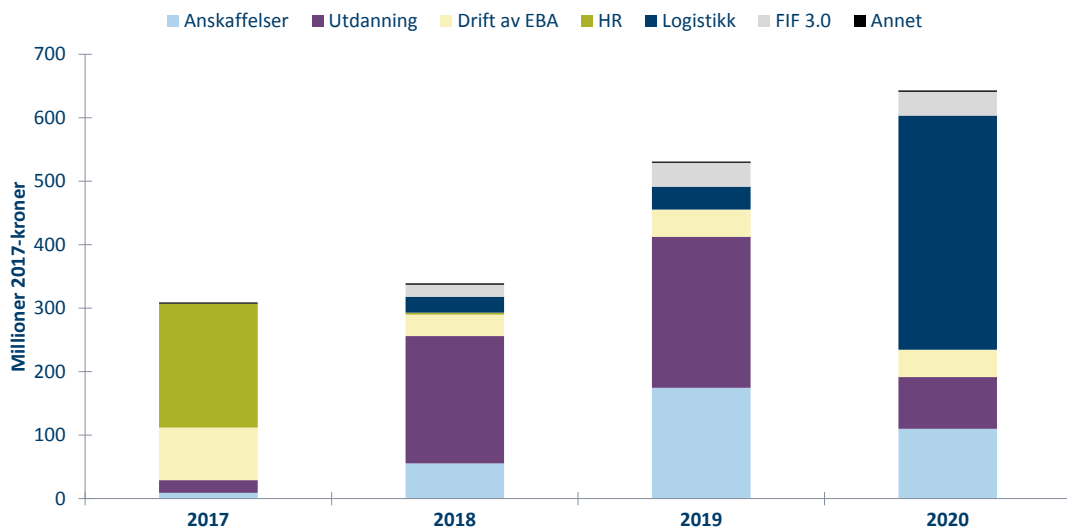
I figur 2.6 er tiltakene fordelt ut over de årene gevinstene er planlagt realisert, per gevinstkategori. Av figuren ser vi at HR-transformasjonen er den gevinstkategorien som utgjør den største andelen i 2017, hvor alle gevinstene er planlagt tatt ut dette året. Tilsvarende er det planlagt at gevinstkategorien *Drift av EBA* skal gi en relativt stor effekt i 2017, og avta noe utover perioden. Effektene fra utdanningsreformen og gevinstkategorien *anskaffelser* skal inntreffe hovedsaklig i 2018 og 2019, mens effektene fra gevinstkategorien *logistikk* utgjør den største andelen i 2020. Store deler av gevinstene fra *logistikk* 2020 kommer fra tiltaket der Forsvaret skal redusere vedlikeholdskostnader. Det vil være naturlig at gevinstene fra dette tiltaket vil gi gevinster over flere år. Gevinstene fra de øvrige kategoriene vil gi omtrent samme årlige effekt gjennom hele langtidsperioden.

⁷FFI og NSM har ingen identifiserte tiltak knyttet til effektiviseringskravene, og deres gevinst er derfor kategorisert under «annet».

⁸I tillegg er det identifisert 20 millioner kroner i innsparinger som følge av kutt i undervisningstillegg, men disse ansees ikke som effektiviseringsgevinster.



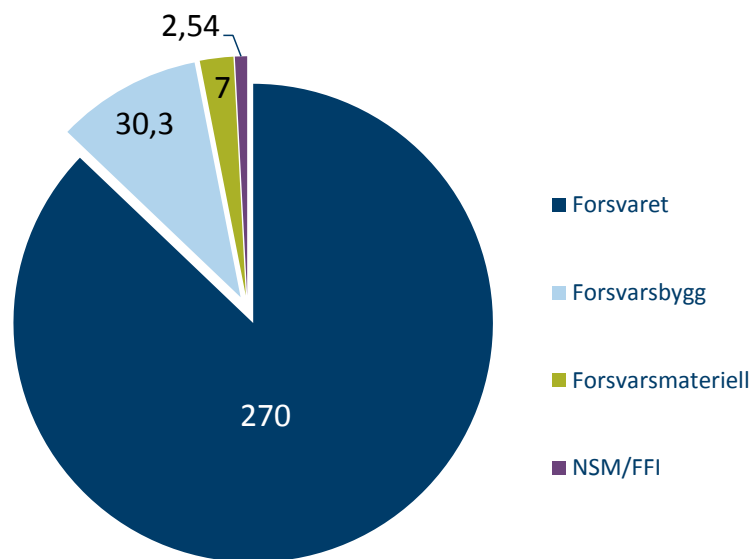
Figur 2.5 Planlagte effektiviseringsgevinster i langtidsperioden per gevinstkategori og etat.



Figur 2.6 Årlige effektiviseringsgevinster i langtidsperioden per gevinstkategori.

2.2 Gevinster i sektoren 2017

Som vist i kapittel 2.1 skulle etatene i 2017 effektivisere for 309 millioner 2017-kroner. Flere av tiltakene var identifisert før utgivelsen av IVB LTP, og mange av tiltakene var derfor allerede implementert. Av de fire årene i planperioden er 2017 det året med lavest effektiviseringskrav. Alle tiltak satt i gang i 2017 vil gi ytterligere gevinster i ett eller flere påfølgende år. Figur 2.7 viser effektiviseringskravet hver etat hadde i 2017.



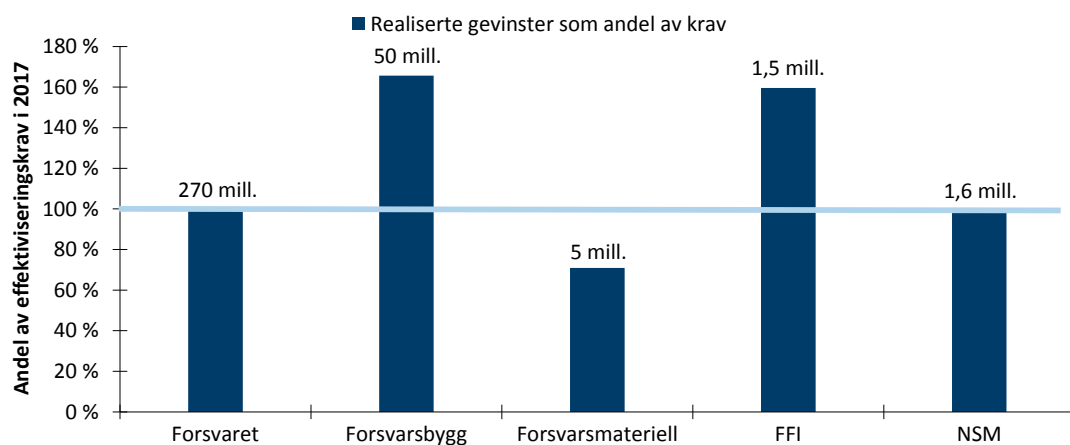
Figur 2.7 Effektiviseringskrav per etat i 2017.

For å unngå underdekning i budsjettene og for å nå de endelige målene for effektivisering innen utgangen av 2020 bør etatene i 2017 ha kommet i gang med gevinstrealiseringen fra de fleste av de sentrale tiltakene. I tillegg bør etatene sørge for å implementere allerede identifiserte tiltak, samt identifisere nye tiltak.

Ved resultat- og kontrollrapport (RKR) 3 skal etatene ved årsslutt selv rapportere for alle tiltak de har gjennomført det aktuelle året, med tilhørende økonomiske gevinster. Dette inkluderer også gevinster fra lokale tiltak. I figur 2.8 viser vi hvilke gevinster etatene har rapportert i 2017 satt som andel av hver etats totale krav i dette året. I 2017 har sektoren realisert effektiviseringsgevinster tilsvarende 328 millioner kroner. Dette er 18 millioner høyere enn sektorkravet i 2017. Det er i all hovedsak Forsvarsbygg som har rapportert større gevinster enn kravet.⁹

De aller fleste gevinstene som er realisert i 2017 kommer fra tiltak som har en identifisert gevinst i IVB LTP. Dette inkluderer gevinster fra HR, drift av EBA og anskaffelser. Samtidig er det

⁹I tillegg har Forsvarsmateriell realisert 90 millioner kroner på et tiltak som har redusert materiellinvesteringskostnadene ved å kjøpe hylleware. Dette er tilsvarende det som FMA har krav på å realisere på dette området for hele perioden, men gevinstene skal i henhold til planen realiseres i perioden 2018–2020. Tiltaket har dermed gitt effekt tidligere enn antatt.



Figur 2.8 Realiserte effektiviseringsgevinster i 2017 som andel av effektiviseringskravet (100 %). Realiseringen av effektiviseringsgevinster for økt hyllevareanskaffelser i FMA er ikke inkludert.

realisering av gevinster fra tiltak ut over det som er spesifisert i IVB LTP som gjør at sektoren når kravet for inneværende år. I Forsvarets tilfelle er det gevinster fra lokale tiltak som gjør at etaten når kravet. I 2017 utgjorde de lokale gevinstene i Forsvaret 68 millioner kroner.

Ved å se bort fra gevinstene tilknyttet hyllevareanskaffelser har FMA realisert gevinster for 5 millioner kroner i 2017, noe som er 2 millioner lavere enn Forsvarsmateriells krav for året. Flere av disse gevinstene kommer fra tiltak som ikke i utgangspunktet var identifisert i FMAs tiltaks- og gevinstrealiseringsplan, og kan således kategoriseres som gevinster ut over det som var spesifisert i IVB LTP. Videre realiserte Forsvarsbygg gevinster på 20 millioner over sitt krav på 30 millioner. De økte gevinstene kom fra tiltak som har redusert stab, støtte og ledelse ved EBA-investering. NSM har i 2017 gjennomført effektiviseringen som planlagt, mens FFI har realisert gevinster som er 60 prosent høyere enn kravet.

I planleggingen av videre effektivisering, og i arbeidet med realiseringen av gevinster, er det viktig at etatene har fokus på både å realisere de sentrale gevinstene som planlagt, men samtidig arbeide systematisk med å identifisere nye tiltak, for eksempel på lokalt nivå, slik at etatene vil kunne realisere ytterligere gevinster. Dette vil være nødvendig for å realisere det totale kravet for fireårsperioden.

3 Forsvarssektorens felles metode for gevinstrealisering

Forsvaret har tidligere ikke benyttet en felles metode for effektivisering (Åmot 2014; Åmot 2015). I 2015 anbefalte Hanson og Kvalvik (2015) at dette burde gjøres. Forsvarsdepartementet har nå utarbeidet en metode for gevinstrealisering i forsvarssektoren. Metoden er basert på en generisk veileder for gevinstrealisering utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Metoden for gevinstrealisering består av fire trinn: 1) identifisere gevinster, 2) planlegge gevinstrealisering, 3) gjennomføre gevinstrealisering og 4) dokumentere gevinstene (Forsvarsdepartementet 2016a, Vedlegg G1). Gevinstrealisering er bare en del av den totale resultatkjeden. I figur 3.1 viser vi hvordan hele resultatkjeden ser ut. I figuren har vi lagt til et trinn i starten som omhandler identifisering og iverksetting og et trinn i slutten som omhandler evaluering.



Figur 3.1 Den totale resultatkjeden i effektiviseringsarbeidet. De mørkeblå pilene representerer FDs metode for gevinstrealisering, mens de lyseblå pilene representerer trinn vi legger til for å vise hele resultatkjeden.

I begrepet «kontinuerlig forbedring og effektivisering» ligger det en grunnleggende idé om at etatene gjennom strukturert arbeid skal bli bedre på sin kjernevirksomhet og utnytte sine tildelte ressurser på en effektiv måte. Begrepet kan deles i to, der forbedring innebærer realisering av kvalitative gevinster, mens effektivisering innebærer realisering av kvantitative gevinster (Forsvarsdepartementet 2016a).¹⁰ For forsvarssektoren vil dette bety at effektene av kontinuerlig forbedring og effektivisering i langtidspanoeroden vil overgå de økonomiske besparelsene. Det er en ambisjon om at etatene på sikt vil jobbe mer effektivt, skape bedre løsninger, samtidig som det vil realiseres økonomiske gevinster.

For å skape kontinuerlig forbedring og effektivisering må det legges til rette for en kultur for dette. Det betyr i praksis at alle medarbeidere skal søke etter å gjøre sin del av produksjonen bedre. I forsvarssektoren handler dette om å produsere mest mulig forsvarsevne av hver krone som brukes. Totalt er det rundt 18 000 ansatte i forsvarssektoren, og det er urealistisk at hver enkelt person skal komme opp med tiltak som skaper kontinuerlig forbedring og effektivisering. Det er likevel viktig å forankre ideene om dette ned i alle deler av organisasjonene, da det er der forsvarsevnen produseres.

I de følgende kapitlene vil vi ta for oss alle trinnene i resultatkjeden, og beskrive hvilken metode som ligger til grunn. Metoden som beskrives vil til dels være en gjengivelse av Forsvarsdepartementet 2016a, Vedlegg G1, og da følgelig DFØ 2014.¹¹

¹⁰I litteraturen knyttes begrepet kontinuerlig forbedring til mange små kvalitative forbedringer som i sum forbedrer en hel prosess. Se f.eks. Cole (2001) for detaljer om kontinuerlig forbedring. Det er imidlertid viktig at etatene jobber kontinuerlig med å identifisere nye effektiviseringstiltak som vil realisere kvantitative gevinster.

¹¹For detaljert beskrivelse av forsvarssektorens metode for gevinstrealisering, se Forsvarsdepartementet (2016a, vedlegg G1).

3.1 Identifisering og iverksetting av tiltak



Figur 3.2 Resultatkjedens første trinn: Identifisering og iverksetting av tiltak.

Det første steget i resultatkjeden er identifisering og iverksetting av tiltak. Et tiltak oppstår gjerne ved at noen i linjeorganisasjonene har identifisert prosesser i en etat, der prosessen har et større potensial for ressursutnyttelse enn utgangspunktet. Tiltakene kan identifiseres i alle delene i en linjeorganisasjon. På høyeste nivå er det strategiske tiltak, som strukturendringer og reformer samt organisasjons- og prosessendringer på tvers av etater. Identifiseringen av denne type tiltak skjer gjerne av Forsvarsdepartementet. Slike tiltak kan utarte seg som f.eks. avvikling av strukturelementer og baser eller kompetanse- og utdanningsreformer. På nest høyeste nivå finner vi sentrale tiltak som etatslederne er ansvarlige for å identifisere. Denne type tiltak vil typisk være organisasjons- og prosessendringer på tvers av avdelinger innad i egen etat. Etatssjefene skal også sørge for at lokale tiltak identifiseres på laveste nivå. Lokale tiltak vil kunne gjøre seg gjeldene som tiltak innen for eksempel styrkeproduksjon eller virksomhetsstyring (Forsvarsdepartementet 2016a).

Tiltakene kan iverksettes enten som enkeltstående tiltak, eller som et sett med tiltak i et prosjekt. Iverksettingen av tiltakene skjer ved at virksomhetsledelsen gir i oppdrag til underliggende nivå å utarbeide forslag til prosjektmandat og prosjektforslag.¹² Virksomhetsledelsen kan være FD, etatsledelse eller avdelingsledere, alt avhengig om det er et strategisk, sentralt eller lokalt tiltak som skal iverksettes.

Tiltakene som identifiseres må dokumenteres. Dokumentasjonen bør inneholde en begrunnelse for hvorfor tiltaket er nødvendig, hva tiltaket skal gjøre med problemet og ønsket utfall etter tiltaket er gjennomført. Å dokumentere tiltaket vil gjøre det lettere for de som skal planlegge og gjennomføre gevinstrealiseringen, samtidig som det kan være med på å gi økt forståelse blant de som eventuelt blir berørt.

3.2 Identifiserte gevinster



Figur 3.3 Resultatkjedens andre trinn: Identifisere gevinster.

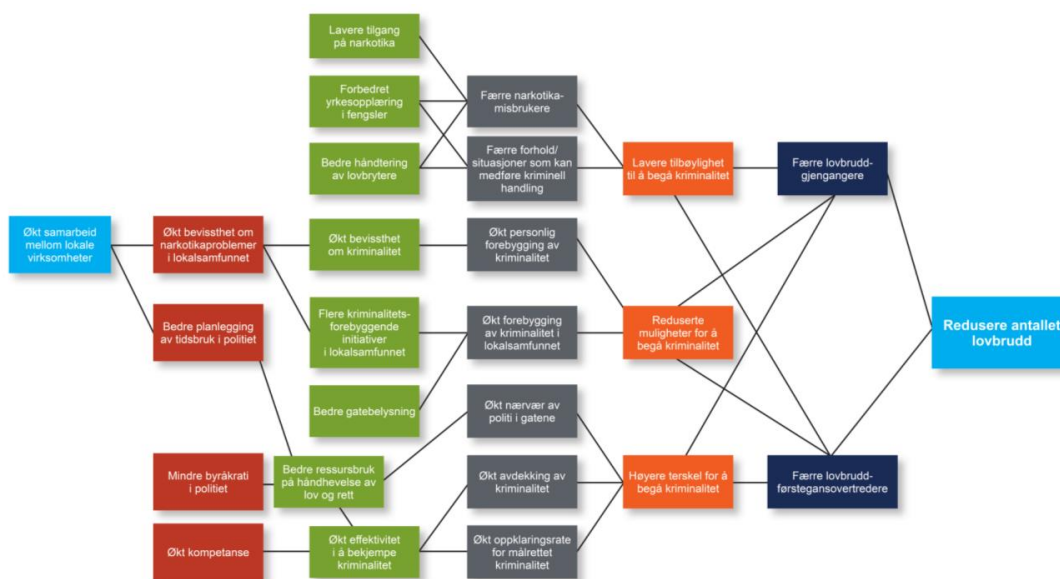
Det andre steget i resultatkjeden, og det første steget i gevinstrealiseringen, er å identifisere potensielle gevinster. I følge Forsvarsdepartementet (2016a) skal det først utarbeides et prosjektmandat som skal gi en beskrivelse av tiltakene. Prosjektmandatet er utgangspunktet for den andre

¹²Prosjekt brukes som et generisk begrep for organisering av et tiltak eller sammensetting av tiltak innen et område.

leveransen som skal utarbeides i denne fasen, prosjektforslaget. I prosjektforslaget skal det gis et sammendrag av hensikt, kostnader, tid, kvalitetskrav og begrensninger.

Gevinstene som identifiseres i prosjektforslaget kan være av enten kvantitativ eller kvalitativ art og må vurderes opp mot kostnadene av å gjennomføre tiltakene. Dersom tiltakene krever en betydelig investering eller stor ressursinnsats, slik at nettoverdien av tiltaket er negativ, vil som regel ikke tiltaket gjennomføres. Det vil likevel være tilfeller der den kvantitative nettogevinsten er negativ, men at en tilhørende kvalitativ gevinst gjør at tiltaket bør gjennomføres.

Etter at gevinstene er identifisert bør disse settes opp i en gevinstoversikt. Denne skal gi en oversikt over alle potensielle gevinster og hvilke forutsetninger som skal til for at disse skal realiseres.¹³ Basert på gevinstoversikten skal det utarbeides et gevinstkart (DFØ 2014). Gevinstkartet er et visuelt tillegg til gevinstoversikten og skal gi en oppstilling av sammenhengen mellom de ulike gevinstene som forventes fra de forskjellige tiltakene.¹⁴ I figur 3.4 viser vi et eksempel på hvordan et gevinstkart ser ut.



Figur 3.4 Eksempel på gevinstkart. Kilde: DFØ (2014).

Både prosjektmandatet, prosjektforslaget og gevinstoversikten skal utarbeides av underliggende nivå i virksomheten, og godkjennes av de som har iverksatt tiltakene.¹⁵



Figur 3.5 Resultatkjedens tredje trinn: planlegge gevinstrealisering.

3.3 Planlegge gevinstrealisering

I planleggingen av gevinstrealisering skal prosjektene gjennomføre interessentanalyse og nullpunktsmåliger. En interessentanalyse skal kartlegge alle berørte grupper av tiltaket. De berørte gruppene kan være personer eller grupper som direkte eller indirekte blir berørt av tiltakene som skal gjennomføres. Interessentanalysen kan brukes for å identifisere motstandere, og dermed forsøke å skape forståelse hos disse for gjennomføring av tiltakene.

Den andre leveransen i denne fasen er nullpunktsmåliger. Hensikten bak nullpunktsmåliger er å måle tilstanden før tiltaket implementeres. Ved å etablere et nullpunkt vil det være lettere å måle effektene av tiltakene etter at de er gjennomført. DFØ (2014) viser at det å utvikle måleindikatorer kan være en metode for å gjennomføre nullpunktsmåliger. Dersom det er et sett med tiltak som skal implementeres vil det være vanskelig å gjennomføre én nullpunktsmåling med én måleindikator. I disse tilfellene vil det kunne brukes kvalitative måleindikatorer, mens det er opp til hvert enkelttiltak å beskrive eventuelle kvantitative nullpunktsmåliger.

Den mest sentrale leveransen i dette steget er en gevinstrealiseringsplan. Dette skal være en plan som kan brukes av virksomhetsledelsen i oppfølgingen og utførelsen av tiltakene i neste steg i resultatkjeden. Mens gevinstoversikten lister opp gevinster skal gevinstrealiseringsplanen gi mer informasjon om når og hvordan etatene skal gjennomføre de ulike tiltakene.¹⁶ En gevinstrealiseringsplan skal være dynamisk og oppdateres underveis i prosjektet. I gjennomføringen av prosjektet kan det dukke opp endringer i gevinstene, flere tiltak eller andre avhengigheter som gjør at de som styrer prosjektet må ta stilling til hvordan de gjennomføringsansvarlige skal forholde seg til endringene.¹⁷

Gjennom effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren er alle de overnevnte leveransene ofte samlet i et dokument. I et slikt dokument vil man finne prosjektmandat og prosjektforslag, tiltaksbeskrivelser, gevinstoversikt, gevinstkart, interessentanalyser, nullpunktsmåliger og en gevinstrealiseringsplan.¹⁸

¹³En gevinstoversikt må ikke forveksles med gevinstrealiseringsplan som utarbeides i neste steg i resultatkjeden.

¹⁴DFØ (2014) gir en oversikt over hva de ulike leveransene skal inneholde.

¹⁵For de ulike etatene i forsvarssektoren betyr dette at lokale tiltak utarbeides i underliggende avdelinger i den aktuelle etaten og godkjennes av etatsledelsen, mens sentrale tiltak skal utarbeides av etatene sentralt. For strategiske tiltak er det Forsvarsdepartementet som utarbeider tiltakene, og beslutningsmyndigheter som godkjenner.

¹⁶Forsvarsdepartementet (2016a, vedlegg G1) lister opp ti punkter som en gevinstrealiseringsplan minimum skal inneholde. Den skal blant annet synliggjøre gevinstansvarlige, resultatindikatorer som kan si noe om i hvilken grad gevinstene er realisert, datakilder for måling av gevinster, når gevinstene kan forventes å bli realisert samt kostnader ved de ulike tiltakene.

¹⁷DFØ (2014, side 29) viser et eksempel på hvordan en gevinstrealiseringsplan kan se ut.

¹⁸For strategiske tiltak er ofte prinsippbeslutningen om gjennomføringen av tiltaket tatt av FD, men gjennomføringen ligger hos etatene.

3.4 Gjennomføre gevinstrealisering



Figur 3.6 Resultatkjedens fjerde trinn: gjennomføre gevinstrealisering.

Det fjerde og viktigste steget i resultatkjeden er gjennomføringen av gevinstrealiseringen. Det er i dette steget at gevinstrealiseringsplanen gjennomføres slik at tiltakene iverksettes og gevinstene realiseres.

DFØ (2014) påpeker at en av de største utfordringene ved gevinstrealisering er samspillet mellom linjeorganisasjonene som skal realisere effekten og de som utarbeider effektiviseringstiltaket. Det er derfor nødvendig å etablere eierskap til prosjektet. I henhold til metoden skal det derfor etableres gevinstansvarlige. Dette vil gjerne være ledere for avdelinger/seksjoner som mottar effekten av gevinsten som skal realiseres. Etablering av gevinstansvarlige er med på å skape eierskap til prosjektet og er dermed med på å sikre at gjennomføringen vil skje i tråd med det som er lagt til grunn i gevinstrealiseringsplanen.

Det skal også være tett kontakt mellom de gevinstansvarlige, interessenter og virksomhetsledelsen. I oppfølgingen av tiltakene er det viktig at det etableres jevnlig kontakt mellom den gevinstansvarlige, etatene og andre som blir berørt av tiltakene. Ved å etablere rutiner for en slik kontakt kan de ovennevnte aktørene sikre at gjennomføringen av tiltakene skjer etter planen og at de planlagte gevinstene realiseres.¹⁹ Dette gjelder særlig i de tilfeller der det skjer en endring i tiltakene i forhold til gevinstrealiseringsplanen. En jevnlig kontakt med interessenter kan også bidra til at forståelsen for, og forankringen av gevinstene fremdeles er til stede.

3.5 Dokumentere gevinster



Figur 3.7 Resultatkjedens femte trinn: dokumentere gevinster.

Det siste steget i gevinstrealiseringskjeden, og det nest siste steget i resultatkjeden, er å dokumentere realiserte gevinster. Hensikten er å måle om gevinstene er realisert i tråd med gevinstrealiseringsplanen. I gevinstrealiseringsplanen er det forutsatt hvilke datakilder som skal brukes for å måle gevinstene. Dersom det er utført en nullpunktsmåling før tiltakene ble satt i gang, skal tilstanden

¹⁹I de tilfellene der beslutningen om gjennomføring av tiltak er tatt av FD bør også disse inkluderes for å sikre at gjennomføringen er i henhold til den beslutningen som er tatt.

etter tiltaket sammenlignes med nullpunktsmålingen. Eventuelt vil tilstandsindikatorene som er utarbeidet fortelle noe om hvilke effekter som er realisert. Alle gevinster som oppnås i løpet av gevinstrealiseringskjeden skal inkluderes i gevinstrealiseringsplanen og deretter dokumenteres og rapporteres. Dette gjelder også for gevinster som ikke i utgangspunktet var identifisert.

Dokumentasjonen av tiltakene som er gjennomført vil være viktig læring for alle interessenter. I tidligere studier har FFI påpekt at mangel på dokumentasjon gjør det vanskelig å måle hvilke gevinster som realiseres. I tillegg må gevinstene være etterprøvbare. Av dokumentasjonen bør det komme tydelig fram hvordan gevinstene er beregnet og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for beregningene. I Waage (2016) blir det poengtert at dette har vært en mangel i Forsvarets tidligere IE-regime.

3.6 Evaluere effektiviseringen



Figur 3.8 Resultatkjedens sjette trinn: evaluere tiltakene og gevinstrealiseringen.

Det siste steget i resultatkjeden er evaluering.²⁰ I dette steget skal prosjektene evaluere prosessen som har ledet fram til gevinstrealiseringen. En slik evaluering kan bidra til at eventuelle feil som er gjort i prosessen kan gjøres synlig, og dette kan være med på å forklare hvorfor eventuelle gevinster ikke er realisert. En evaluering kan være nyttig læring, både til neste gang det skal settes i gang et prosjekt i samme organisasjon og til andre som skal sette i gang et tilsvarende prosjekt.

Dersom det er et lokalt tiltak som er realisert, vil en evaluering være mindre omfattende, mens et strategisk tiltak naturlig nok krever et større evalueringsarbeid. Denne rapporten er en del av evalueringen for hele arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering i forsvarssektoren, og er ikke en erstatning for evaluering av de enkelte prosjektene.

På tross av at det bare er gjennomført et av fire år i langtidsperioden, var flere av tiltakene som ligger til grunn i IVB LTP startet opp før 2017. Disse tiltakene er i de siste trinnene av resultatkjeden, der tiltakene skal dokumenteres og evalueres.²¹

²⁰ Dette er beskrevet i Forsvarsdepartementet (2016a) som en del av steg fem: dokumentere gevinster, men er her omtalt som et eget steg i resultatkjeden.

²¹ Dette gjelder prosjektene HR-reformen, sentralisering av anskaffelsesfunksjonen, utsetting av renholdstjenester og FIF 3.0.

4 Etatenes metode og organisering av effektiviseringsarbeidet

Vi vil i dette kapitlet evaluere etatenes metode og organisering av effektiviseringsarbeidet. For å vurdere hvordan etatene er innrettet for å jobbe med effektivisering, benytter vi «skal-kravene» for kontinuerlig forbedring og effektivisering gitt i IVB LTP. Hver etat vil vurderes opp mot disse kriteriene. I tillegg vil vi komme med råd om hvordan effektiviseringsarbeidet kan forbedres ytterligere.

4.1 Kriterier for evaluering

Vi har til sammen identifisert åtte «skal-krav» i IVB LTP. Dette har vi omgjort til åtte kriterier som vi evaluerer etatene etter. De åtte kriteriene vi vurderer etatene etter er som følger:

1. Etaten benytter sektorfelles metode for gevinstrealisering

Etatene har fått i oppdrag å benytte felles metode for gevinstrealisering, som er tråd med DFØ (2014). En felles metode for å identifisere tiltak samt gjennomføre gevinstrealisering vil kunne gjøre det enklere for etatene å drive med kontinuerlig forbedring og effektivisering samt sikre dokumentasjon om gevinstrealisering. I tillegg vil det være lettere å dele erfaringer om prosess på tvers av prosjekter og etater. Etatene bør derfor ha en etablert metode for gevinstrealisering, som er i tråd med DFØ og FDs metode.

2. Etaten jobber systematisk med å identifisere nye tiltak på alle nivå i organisasjonen (som skal gi gevinst ut over tiltakene identifisert i IVB LTP)

For å nå effektiviseringskravet, samt lykkes med kontinuerlig forbedring, er det viktig å identifisere nye tiltak på alle nivå i organisasjonen, også utover de tiltakene som er identifisert i IVB LTP. Cole (2001) viser til at store gevinster gjerne kommer som følge av mange små tiltak. De små tiltakene legger til rette for læring og legger grunnlag for de store gevinstene. Videre skriver forfatteren at det er de som sitter nærmest prosessene som har best forutsetning for å identifisere tiltak tilhørende prosessen. Samtidig vil det her være flere kilder som kan komme opp med forbedringer, og dermed flere tiltak. Dersom tiltakene kommer fra de som sitter nærmest prosessen, vil tilhørigheten til forbedringene bli større nede i organisasjonen. Å jobbe systematisk med dette innebærer at etatene legger opp til et system og en struktur der lokale tiltak fremmes og gjennomføres.

3. Gjennom identifiseringen av nye tiltak har etaten identifisert områder som egner seg for sektorfelles løsninger og standardisering

Et område med potensielle effektiviseringsgevinster er standardisering og sektorfelles løsninger. Fram til denne langtidspanen har effektiviseringsfokus vært internt i Forsvaret. Ved å inkludere

alle etatene og se effektivisering i et sektoreperspektiv er det potensielle gevinster og gevinstområder som ennå ikke er adressert. Eksempler på slike tiltak er overordnet personellstyring eller overordnede regnskapsløsninger. For å få gjennomført denne type tiltak bør det arbeides aktivt i etatene for å identifisere sektorfelles løsninger.

4. Etaten har dedikerte funksjoner med kompetanse om kontinuerlig forbedring og effektivisering

For å sikre at etatene gjennomfører kontinuerlig forbedring og effektivisering i tråd med sektorens målsettinger er det viktig å ha etablerte funksjoner med riktig kompetanse om kontinuerlig forbedring og effektivisering, både på sentralt og lokalt nivå. Funksjonene på sentralt nivå vil ha et overordnet ansvar for koordinering av effektiviseringsarbeidet internt i sin respektive etat, og sørge for at nye tiltak identifiseres (i henhold til kriterie 2), og at det avsettes ressurser lokalt for å drive effektiviseringsarbeid (kriterie 5). I tillegg bør det etableres dedikerte funksjoner på lokalt nivå for at etatene kontinuerlig skal forbedre seg. Disse funksjonene vil være med på å bidra til at tiltak identifiseres og gjennomføres på lokalt nivå.

5. Det er avsatt ressurser lokalt i etaten til å drive strukturert forbedrings- og effektiviseringsarbeid

For å sikre at det identifiseres tiltak på alle nivå i organisasjonen, også lokalt, må det avsettes nødvendige ressurser. Ved å avsette ressurser vil etatene lokalt kunne drive med kompetanseheving innenfor kontinuerlig forbedring og effektivisering samt kunne avsette tid for å identifisere nye tiltak, i henhold til kriterie 2. Hanson og Kvalvik (2015) påpeker at identifisering av tiltak vil kreve en vesentlig arbeidsinnsats. Videre skriver forfatterne at å sette av ressurser til effektiviseringsarbeid vil være et viktig bidrag for å effektivisere mer. Etatene vil derfor vurderes etter i hvilken grad det er avsatt ressurser lokalt.

6. Etaten bidrar til samhandling, erfaringslæring og kompetanseoverføring på tvers av etatene, og på tvers av avdelinger internt i etaten

Det er flere gode grunner til at etatene skal bidra til samhandling, erfaringslæring og kompetanseoverføring internt- og på tvers av etatene. For det første vil det være betydelige gevinster ved å dele effektiviseringstiltak. Åmot (2014) viser at 35 prosent av tiltakene som ble gjennomført i Forsvarets tidligere IE-regime kunne brukes «meget enkelt» eller «enkelt» i andre deler av etaten. Dersom disse tiltakene hadde vært delt internt i etaten viser Hanson og Kvalvik (2015) at det potensielt kunne vært effektivisert for omlag 430 millioner kroner akkumulert i perioden 2015–2020. For det andre kan erfaring fra gjennomføringen av prosjekter være til nytte for andre prosjekter eller andre etater. Ved å kunne dele erfaringene fra effektivisering vil det være større sannsynlighet for at etatene lykkes i effektiviseringsarbeidet. FD har opprettet et nettverk for kontinuerlig forbedring og effektivisering. Dette er et forum som legger til rette for samhandling og felles situasjonsforståelse (Forsvarsdepartementet 2016a).

7. Etaten har en helhetlig oversikt og styring over arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering, herunder oversikt over tiltak som har vært gjennomført, gjennomføres eller skal gjennomføres

For å lykkes med kontinuerlig forbedring og effektivisering er det viktig at organisasjonene har en helhetlig oversikt og styring over arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering. Dette innebærer en oversikt over hvilke tiltak som har vært gjennomført, gjennomføres eller skal gjennomføres. En helhetlig oversikt vil også bidra til at alle relevante tiltak initieres og følges opp på riktig nivå, samt at gevinstene fanges opp. Lillekvelland og Strand (2014) har tidligere vist at det er hyppig stillingsrotasjon internt i Forsvaret. Dette kan føre til at kompetansen personell har innenfor kontinuerlig forbedring og effektivisering fort kan forsvinne. Det er derfor viktig at etatene sørger for kontinuerlig å opprettholde kompetanse internt, og dermed være robuste for endringer – både på øverste nivå, og på prosjektnivå.

8. Etaten har tatt i bruk insentiver for å initiere eller gjennomføre tiltak som vil realisere kvalitative og/eller kvantitative gevinster

En viktig måte for å motivere og initiere til tiltak er å benytte insentiver. Effektivisering tar tid og ressurser og kommer sjelden av seg selv (Bogetoft 1997). Derfor er det nødvendig å ha insentiver som kan belønne effektiviseringsarbeid. I Hanson og Kvalvik (2015) vises det til at insentiver som rettes mot økt effektivisering, og treffer alle aktører i en organisasjon, bidrar til et vellykket effektiviseringsregime.

4.2 Evaluering av etatenes metode og organisering

I dette kapittelet vil vi vurdere hvordan etatene har innrettet seg for å jobbe med kontinuerlig forbedring og effektivisering, basert på kriteriene satt i kapittel 4.1. Empirien for vurderingen består av dokumentasjon vi har innhentet fra etatene, og informasjon som er gitt muntlig i samtaler med etatene. I tillegg har vi sendt ut et skjema med utfyllende spørsmål²² som etatene har besvart. Vurderingen tar utgangspunkt i informasjonen som var prosjektet i hende ved RKR 3-rapporteringen. Vi kan ikke utelukke at det eksisterer relevant informasjon som ikke har kommet oss i hende, og at det derfor kan være forhold som ikke er adressert. Det er viktig å understreke at dette er informasjon som er etatenes egne beskrivelser av hvordan effektiviseringsarbeidet foregår. Vi vurderer derfor metode og organisering etter hvordan etatene selv beskriver den, ikke nødvendigvis hvordan de fungerer i praksis.

For hver etat vurderer vi om de åtte kriteriene beskrevet i kapittel 4.1 oppfylles: a) Tilfredsstillende (grønn), b) Noe mangelfullt (gul) eller c) Lite tilfredsstillende (rød). I tabell 4.1 er vurderingen av hver etats arbeid oppsummert. Det er viktig å påpeke at vurderingen av etatenes metode og organisering er gjort etter første året i langtidsperioden, og at mye arbeid derfor er i oppstartsfasen.

²²Se vedlegg A.

	Forsvaret	FB	FMA
1. Sektorfelles metode	Grønn	Grønn	Grønn
2. Nye tiltak	Rød	Grønn	Grønn
3. Sektorfelles løsninger	Hvit	Hvit	Hvit
4. Dedikerte funksjoner	Gul	Grønn	Grønn
5. Lokale ressurser	Gul	Grønn	Grønn
6. Samhandling på tvers	Gul	Grønn	Grønn
7. Oversikt og styring	Rød	Grønn	Grønn
8. Bruk av insentiver	Grønn	Rød	Rød
TOTAL VURDERING	Gul	Grønn	Grønn

Tabell 4.1 Evaluering av etatenes metodikk og organisering i henhold til krav satt i IVB LTP. NSM og FFI gis ikke en selvstendig vurdering for hvert kriterie.

Etatene har lyktes på mange områder, spesielt når det gjelder bruk av felles metode for gevinstrealisering. Samtidig er det noen utfordringer knyttet til identifiseringen av nye tiltak. Resultatene må imidlertid sees i sammenheng med at det bare er gjennomført ett av langtidsperiodens fire år, og det er således mulighet for å endre kurs. For vurderingene av hver etat, se kapittel 4.2.1 – 4.2.4. NSM og FFI gir vi en overordnet status samlet da disse etatene har et beskjedent krav til effektivisering relativt til de andre etatene.

4.2.1 Forsvaret

1. Etaten benytter sektorfelles metode for gevinstrealisering

Forsvaret (Forsvarsstaben 2017b) har utarbeidet en egen metode for gevinstrealisering som bygger på DFØ og FDs metode. Denne beskriver hvordan Forsvaret skal organisere seg og jobbe med gevinstrealisering av tiltak som settes i gang. Metoden følger i stor grad trinnene som er beskrevet i kapittel 3, men har i tillegg presisert ytterligere leveranser som skal utarbeides i enkelte av gevinstrealiseringstrinnene.

Det første trinnet i resultatkjeden er å identifisere tiltak for kontinuerlig forbedring og effektivisering. Tiltakene som Forsvaret skal gjennomføre i perioden er i hovedsak identifisert gjennom Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) og/eller McKinseys rapport om modernisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren (McKinsey 2015). I tillegg er flere av tiltakene som har gitt gevinst i 2017 satt i gang før FMR.²³

I det andre trinnet i resultatkjeden skal Forsvaret identifisere gevinster. For Forsvarets del er flere av tiltakene som skal gjennomføres beskrevet overordnet i IVB. Dette er tiltak knyttet til utdanningsreformen, logistikk og anskaffelser. Forsvaret anser tiltakene og gevinstene som er

²³Se kapittel 5.2 for detaljer.

gitt i IVB som en initiell gevinstrealiseringsplan, da denne sees på som en forventning eller rammebetingelser for tiltaket som skal settes i gang. I tillegg er det i IVB LTP gitt ett krav til gevinster innen for andre områder, som for eksempel logistikk eller anskaffelser. Det er opp til Forsvaret selv å identifisere hvordan gevinstene innenfor disse områdene skal realiseres.

I det tredje trinnet i resultatkjeden, «planlegge gevinstrealisering», skal det utarbeides interessentanalyse og nullpunktsmålinger. I tillegg til dette vil Forsvaret utarbeide et styringsdokument med implementeringsplan, prosjektplan, utredning med løsningsalternativer og anbefaling, kommunikasjonsplan, og det skal benyttes metode for omstilling i Forsvaret (METFOR).

Forsvaret beskriver at styringsdokumentet skal være et samledokument som beskriver overordnede forventninger og rammer for gjennomføringsfasen. Dette dokumentet skal definere grunnlaget for ledelse og styring av gjennomføringsfasen og danner grunnlaget for hvorvidt prosjektet har vært en suksess. Prosjektplanen skal beskrive når og hvordan prosjektmålene skal oppnås, i tillegg til å beskrive framdrift, planlagte prosjektkostnader og aktiviteter i trinnet «planlegge gevinstrealisering». En utredning med løsningsalternativer og anbefaling skal beskrive flere alternative løsninger med kost/nyttevurderinger og anbefaling. Kommunikasjonsplanen baseres på interessentanalysen og skal beskrive hvilke kommunikasjonsaktiviteter som skal gjennomføres av hvem, når, hvor, hvordan (kanal) og hvorfor.

METFOR skal benyttes i prosjekter som medfører konsekvenser for personell, og skal beskrive aktiviteter innen ulike fagområder som må utføres for å sikre vellykket gjennomføring. Dette skal støtte den ansvarlige i gjennomføringen. METFOR skal også angi en tidsplan for gjennomføringsfasen.

For sentrale tiltak skal det også etableres en styringsgruppe. Styringsgruppen er overordnet ansvarlig for styring og oppfølging av prosjektet. Gruppen skal beslutte saker som løftes fra prosjektet og DIF-ene, gi føringer basert på prosjektrapportering og gi anbefalinger fra prosjektet for sjef FST. Det er sjef FST som tar en endelig avgjørelse på hvorvidt tiltakene skal gjennomføres.

I tillegg skal det etableres en prosjektgruppe. Prosjektgruppen skal etableres på nivået under virksomhetsledelsen. Prosjektet vil utarbeide prosjektets leveranser og består gjerne av representanter fra DIF-er som skal implementere valgt løsning.

For de andre trinnene i resultatkjeden følger Forsvaret i stor grad DFØ og FDs metode. Forsvarets egen metode synliggjør også roller og ansvar for sentrale og lokale tiltak (se kriteria 4).

I Forsvarets metode beskrives det imidlertid ikke hvorvidt de ulike leveransene bør gjennomføres uavhengig av tiltakenes kompleksitet og omfang. Dette kan (være med på å) skape utfordringer på to ulike nivå. For det første kan et krav om for detaljerte leveranser i alle typer prosjekt hindre at tiltak fremmes. Dette kan for eksempel gjelde ved lokale tiltak, eller tiltak som har til hensikt å skape kontinuerlig forbedring. For det andre vil dette kunne gjøre at tiltak som gjennomføres, ikke nødvendigvis følger trinnene og dermed har de leveransene de minimum bør ha. Dersom et prosjekt har åpenbare mangler, vil det kunne føre til usikkerhet når tiltaket skal dokumenteres.

Etter vår vurdering har Forsvaret tatt i bruk en hensiktsmessig metode for gevinstrealisering, som tilfredsstillende til kravene til en sektorfelles metode. Hvorvidt de enkelte prosjektene benytter metoden tar vi stilling til i kapittel 5.

Status: GRØNN

2. Etaten jobber systematisk med å identifisere nye tiltak på alle nivå i organisasjonen (som skal gi gevinst ut over tiltakene identifisert i IVB LTP)

Vi kan ikke se at det er etablert noen systematisk metode eller struktur for å identifisere nye tiltak i Forsvaret. Denne mangelen gjelder både for sentrale tiltak som kommer *top-down*, men også for lokale tiltak som skal komme *bottom-up*.

I Forsvarets egen metode er det likevel beskrevet hvordan håndteringen av lokale tiltak skal foregå, dersom disse blir identifisert. Det er forfatteren av en prosjektide som får oppgaven med å utarbeide et prosjektforslag. En slik tilnærming kan på den ene siden sikre at forslaget blir fulgt opp i tråd med ideen, men på den andre siden kan merarbeidet for den som kommer med ideen være til hinder for å framsende en prosjektide. Dette vil i neste omgang bidra til at effektivisering og kontinuerlig forbedring ikke kommer nedenfra og opp, men er noe som blir satt i gang fra sentralt hold. Det er heller ingen systematikk i hvordan eventuelle lokale tiltak blir tatt videre og fulgt opp fra sentralt hold. Dette kan gjøre at tiltak som identifiseres ikke nødvendigvis vil bli gjennomført eller rapportert.

For å gjennomføre tiltak, må tiltakene først identifiseres. Mangelen på struktur i arbeidet med identifisering av nye effektiviseringstiltak gjør at vi vurderer Forsvarets organisering som «lite tilfredsstillende» innenfor kriterie 2.

Status: RØD

3. Gjennom identifiseringen av nye tiltak har etaten identifisert områder som egner seg for sektorfelles løsninger og standardisering

På nåværende tidspunkt har vi ikke mulighet til å evaluere Forsvaret innenfor dette punktet. Det er bare gjennomført et av fire år av langtidsplanen, og det er på nåværende tidspunkt ikke identifisert eller gjennomført tiltak som egner seg for sektorfelles løsninger. Det er likevel viktig at etaten jobber med dette i de neste årene, da det potensielt kan være gevinster innenfor dette området som ikke er identifisert.

Status: UKJENT

4. Etaten har dedikerte funksjoner med kompetanse om kontinuerlig forbedring og effektivisering

I gevinstrealiseringsarbeidet følger Forsvaret en såkalt RACI-tilnærming (utfører, ansvarlig, konsultert, informert).²⁴ Hver bokstav beskriver hvilke roller og ansvar ulike avdelinger og nivåer skal ha ved de ulike leveransene gjennom hele resultatkjeden. Forsvarsstabens planavdeling (FST/Planavdelingen) har det overordnede ansvar for struktur- og organisasjonsutvikling samt effektivisering i Forsvaret, og vil i de aller fleste tilfeller være ansvarlig for tiltakene som gjennomføres (A). DIF-ene er mottager av den valgte løsninger og er som hovedregel de som utfører tiltakene og utarbeider leveranser gjennom konkrete tiltak (R). FST/HR har et særskilt ansvar for å sikre gjennomføring og implementering av valgt løsning (I). I de tilfellene der det er personellmessige konsekvenser av tiltaket skal arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsmiljøutvalg ivareta personellens interesser og konsulteres (C). For tiltak som skal gjennomføres på lokalt nivå er fordelingen av R, A, C og I i prinsippet det samme, men rollene er annerledes. Her er det DIF-ene sentralt som er ansvarlige, mens avdelingene er de som skal utføre tiltakene.

Plan- og utviklingsseksjonen (PU-seksjonen) i FST/Planavdeling er Forsvarets dedikerte ressurs innenfor kontinuerlig forbedring og effektivisering. I denne seksjonen er det fem personer som har

²⁴Henholdsvis *Responsible, Accountable, Consulted og Informed*.

kontinuerlig forbedring og effektivisering som en av sine arbeidsoppgaver. Det er også planlagt å ansette en egen ressurs i PU-seksjonen som skal jobbe fulltid med kontinuerlig forbedring og effektivisering i Forsvaret. Vi kjenner ikke til at det er opprettet dedikerte funksjoner lokalt for å drive med kontinuerlig forbedrings- og effektiviseringsarbeid.

Det er dermed en tydelig organisering av effektiviseringsarbeidet i Forsvaret, og det er opprettet dedikerte funksjoner sentralt i etaten. For at funksjonene skal fungere som forutsatt er det imidlertid nødvendig å fylle opp med tilstrekkelig kompetanse og erfaring på effektiviserings- og forbedringsarbeid.

Vi har ikke fått noen rapporter på at er igangsatt kompetanseheving av ansatte i Forsvaret innenfor effektivisering og kontinuerlig forbedring, verken lokalt eller sentralt. Dette, sammen med mangelen på dedikerte funksjoner lokalt, gjør at vi vurderer oppnåelsen av kriterie 4 som «noe mangelfull».
Status: GUL

5. Det er avsatt ressurser lokalt i etaten til å drive strukturert forbedrings- og effektiviseringsarbeid

På bakgrunn av den informasjonen vi har mottatt i forbindelse med rapporten, kan det ikke dokumenteres at Forsvaret setter av øremerkede ressurser til effektiviseringsarbeidet lokalt.²⁵ Forsvaret rapporterer selv at det er avsatt ett årsverk i FLO til å drive strukturert forbedrings- og effektiviseringsarbeid. Det gjennomføres imidlertid tiltak og forbedringer lokalt slik at det nødvendigvis brukes noe ressurser på området. Det kan tenkes at de ulike DIF-ene i større grad setter av ressurser til dette arbeidet, men det har vi ikke grunnlag for å vurdere. Vi vurderer derfor kriterie 5 som «noe mangelfullt» oppfylt i Forsvaret.

Status: GUL

6. Etaten bidrar til samhandling, erfaringslæring og kompetanseoverføring på tvers av etatene, og på tvers av avdelinger internt i etaten

I likhet med de andre etatene, bidrar Forsvaret inn i nettverket som er etablert av FD for kontinuerlig forbedring og effektivisering, for å sikre kompetanseoverføring på tvers av etatene. For å få best mulig utnyttelse av et slikt nettverk er det viktig med kontinuitet i deltagelsen fra de dedikerte funksjonene. I IVB LTP uttrykkes det også en forventning om at de dedikerte funksjonene bidrar aktivt slik at etatene utnytter det potensialet et slikt forum har.

Internt i Forsvaret skal alle prosjektene utarbeide dokumentasjon i etterkant av prosjektgjennomføringen som skal bidra til erfaringsutveksling. I tillegg er Forsvaret den etaten som skal effektivisere mest, og et tilsvarende nettverk på etatsnivå som eksisterer på sektornivå, der de ulike avdelingene kan dele sine erfaringer og drive med kompetanseoverføring, vil være nyttig. Det synes likevel som at Forsvaret i liten grad har et system for samhandling og kompetanseoverføring internt i etaten, og dette gjør vi vurderer oppnåelsen av kriterie 4 som «noe mangelfull».

Status: GUL

7. Etaten har en helhetlig oversikt og styring over arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering, herunder oversikt over tiltak som har vært gjennomført, gjennomføres eller skal gjennomføres

²⁵Lokalt i Forsvaret vil si DIF-nivå og nedover.

FST/Plan er ansvarlige for at effektiviseringen gjennomføres, og prosjektoffiserene skal ha den helhetlige oversikten over og styringen av forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. FST/Plan følger opp de ulike effektiviseringsprosjektene, men det er ingen helhetlig oversikt som gir kontinuerlig status på gjennomføring av sentrale og lokale tiltak. Det er heller ikke etablert et sentralt system for å fange opp lokale forbedringer. Det betyr at Forsvaret mangler en fullstendig oversikt over tiltaksporteføljen hvor det tydelig framgår hvilke prosjekter som gjennomføres, hvordan prosjektene gjennomføres og hvor stor risiko det er knyttet til gevinstrealiseringen i det enkelte prosjekt. Mangelen på en slik oversikt vil kunne gjøre styringen av prosjektporteføljen vanskelig. Denne mangelen vil kunne føre til at potensielle avvik fra planen ikke fanges opp tidlig nok, og at Forsvaret dermed ikke når gevinstkravet. Mangelen på oversikt og styring av effektiviseringsarbeidet i Forsvaret gjør at vi vurderer oppnåelsen av kriterie 7 som «lite tilfredsstillende».

Status: RØD

8. Etaten har tatt i bruk insentiver for å initiere eller gjennomføre tiltak som vil realisere kvalitative og/eller kvantitative gevinster

Forsvaret er den eneste av etatene som har tatt i bruk insentiver for å initiere til effektivisering. Etaten har lagt opp til en insentivstruktur der DIF-ene får beholde potensielle effektiviseringsgevinster. Isolert sett er dette et godt initiativ for å fremme effektivisering, men det er likevel enkelte fallgruver det er viktig å være oppmerksom på. Effektiviseringen på lokalt nivå i Forsvaret gjennomføres uten eksplisitte krav til gevinster, og derfor heller ingen automatikk i at realiserte tiltak og gevinster rapporteres. Når DIF-ene får beholde hele gevinsten kan det derfor føre til at sentralt nivå ikke oppnår oversikt over tiltak og gevinster, og dermed ikke har mulighet for å legge opp til for eksempel erfaringslæring og kompetanseoverføring. Det er derfor viktig å legge opp til en struktur for å fange opp de lokale forbedringene (se kriterie 7). For det andre vil effektivisering på lokalt nivå også kunne frigjøre midler. Dersom kravet fra FD om effektiviseringsgevinster ikke er møtt, vil de midlene som er frigjort lokalt måtte prioriteres sentralt. Dersom alle midlene er omdisponert lokalt, mens de sentrale kravene legger opp til en annen disponering, står Forsvaret potensielt overfor en underfinansiering.

Vi vurderer likevel kriterie 8 om bruk av insentiver som «tilfredsstillende» oppfylt. Vi vil samtidig understreke viktigheten av en struktur der de lokale tiltakene som gjennomføres rapporteres og følges opp.

Status: GRØNN

4.2.1.1 Oppsummering

På bakgrunn av den informasjonen og dokumentasjonen vi har tilgjengelig, vurderer vi Forsvarets metode og organisering for kontinuerlig forbedring og effektivisering til «noe mangelfull». Gitt Forsvarets størrelse, og kompleksitet på de prosjektene som gjennomføres er det ikke unaturlig med enkelte mangler etter det første gjennomføringsåret. Forsvaret bør imidlertid ha fokus på å bedre disse manglene framover.

Vurderingen som ligger til grunn kommer først og fremst av at det ikke er en etablert struktur for å identifisere nye effektiviseringstiltak. Dette gjelder både for sentrale tiltak som kommer fra toppen,

men også lokale forbedringer. Det er med dette ikke sagt at lokale forbedringer ikke finner sted, men det er en mangel at disse ikke nødvendigvis fanges opp. I tillegg er det ingen strukturert opplæring i kontinuerlig forbedring og effektivisering av ansatte på de ulike nivåene i organisasjonen. Det er heller ikke avsatt ressurser lokalt for å drive strukturelt forbedring og effektiviseringsarbeid. I Forsvarets tilfelle kan mangelen på sentralt system for kontinuerlig å følge opp sentrale tiltak, samt fange opp lokale forbedringer, føre til en mangelfull oversikt over etatens arbeid innenfor kontinuerlig forbedring og effektivisering. Vi anbefaler derfor Forsvaret å:

1. starte opplæring av relevant personell, på sentralt og lokalt nivå, innenfor kontinuerlig forbedring og effektivisering
2. øke bevisstheten på alle nivå rundt lokale forbedringer
3. etablere et system som kan fange opp lokale forbedrings- og effektiviseringstiltak
4. etablere et system der lokale og sentrale tiltak kan følges opp over tid for å kontinuerlig ha oversikt over tiltakene og dermed en bedre forutsetning for å styre effektiviseringsarbeidet

	Forsvaret
1. Sektorfelles metode	
2. Nye tiltak	
3. Sektorfelles løsninger	
4. Dedikerte funksjoner	
5. Lokale ressurser	
6. Samhandling på tvers	
7. Oversikt og styring	
8. Bruk av insentiver	
TOTAL VURDERING	

Figur 4.1 Evaluering av Forsvarets metode og organisering i henhold til kriteriene satt i IVB.

4.2.2 Forsvarsbygg

1. Etaten benytter sektorfelles metode for gevinstrealisering

Forsvarsbygg har har to prosjekter, der begge prosjektene arbeider etter DFØ og FDs metode for gevinstrealisering. Prosjektene er organisert innenfor de to kategoriene som er skissert i IVB LTP: 1) bedre drift og 2) bedre investering i henholdsvis driftsoptimaliseringsprosjektet og investeringsforbedringsprosjektet. I begge prosjektene ligger det også tiltak som skal forbedre og effektivisere stab, støtte og ledelse. Hvert prosjekt består igjen av flere delprosjekter og tiltak. Tiltakene er identifisert gjennom et sentralt program for gevinstrealisering i Forsvarsbygg. Dette programmet skal legge til rette for å koordinere og målrette innsatsen som skal sikre effektiviseringsgevinstene for langtidperioden. Det er stab for virksomhetsstyring og økonomi som leder arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering i Forsvarsbygg. Til forskjell fra Forsvaret er det ingen eksplisitte tiltak eller krav til hvilke type gevinster Forsvarsbygg skal realisere, ut over fordelingen mellom drift og anskaffelse av EBA. Forsvarsbygg har derfor selv identifisert tiltak med tilhørende gevinster som skal realiseres i perioden. Metoden som benyttes er beskrevet i Forsvarsbygg (2018b).

Forsvarsbyggs gevinster vil synliggjøres i tråd med deres økonomimodell. Denne er satt opp etter Forsvarsbyggs leveranser som igjen er definert med utgangspunkt i finansieringskilde i statsbudsjettet. De ulike leveransene deles inn i:

- bevilgninger
- oppdrag
- husleie
- forsyning
- avhending
- bolig og kvarter
- tilleggstjenester

Alle kostnader og inntekter kan enten henføres direkte eller indirekte til en av disse leveransene. Direkte kostnader kan knyttes til prosjekter og er den største posten. Effektivisering innenfor dette området vil synliggjøres i prosjektkostnadene. De kostnadene som ikke kan knyttes til prosjekter, som f.eks. administrative kostnader eller gjennomføringskostnader henføres indirekte til de ulike leveransene via timepris. For Forsvarsbygg vil derfor effektivisering av stab og støtte føre til at utviklingen i timepriser vil reduseres i de kommende årene.

Forsvarsbygg benytter i stor grad den sektorfelles metoden og vår vurdering er at oppnåelsen av kravet er «tilfredsstillende».

Status: GRØNN

2. Etaten jobber systematisk med å identifisere nye tiltak på alle nivå i organisasjonen (som skal gi gevinst ut over tiltakene identifisert i IVB LTP)

Forsvarsbygg har opprettet et eget Flyt-program for å legge til rette for en kultur for kontinuerlig forbedring og effektivisering, ved at medarbeidere kontinuerlig søker etter prosesser eller arbeidsoppgaver som kan gjøres på en bedre måte.²⁶ Gjennom dette programmet er det etablert «flyt-ambassadører». Ved utgangen av 2017 var omlag 50 personer fra ulike avdelinger og seksjoner skolert gjennom interne kurs. Ambassadørene skal både ha en pådriverrolle og være prosessledere for kontinuerlig forbedring. Alle avdelinger og seksjoner har blitt tilordnet en flyt-ambassadør, og har implementert prosesser som skaper forbedringer. Slike etablerte funksjoner vil være viktig for å skape kontinuerlig forbedring. Det vil endre holdninger og kultur, som igjen vil skape rom for at forbedringene kommer nedenfra og opp.

Det er også etablert en erfaringsbank med alle pågående og avsluttende tiltak, slik at «flyt-ambassadørene» kan holde seg oppdatert på hvilke tiltak som pågår. I tillegg er det etablert en løsning i Forsvarsbyggs ledelsesinformasjonssystem (LIS) for oppfølging av fremdrift og gevinster for alle tiltak og aktiviteter. Dette er en god metode for å sikre at tiltakene som er identifisert gjennomføres i henhold til plan.

Det utføres i stor grad et arbeid for å systematisk identifisere nye tiltak i Forsvarsbygg. Vurderingen av kriterie 2 settes derfor til «tilfredsstillende».

Status: GRØNN

²⁶Flytprogrammet baserer seg på prinsippene fra Lean-metodikken.

3. Gjennom identifiseringen av nye tiltak har etaten identifisert områder som egner seg for sektorfelles løsninger og standardisering

Det er i Forsvarsbyggs natur at enkelte av gevinstene også vil gi sektorgevinster. Det er bare gjennomført ett av fire år i langtidsplanen, og det er på nåværende tidspunkt ikke identifisert eller gjennomført tiltak som egner seg for sektorfelles løsninger. Vi har derfor ikke mulighet til å evaluere Forsvarsbygg på dette punktet. Det er likevel viktig at etaten jobber med identifisering av sektorfelles løsninger og standardisering, da det potensielt kan være uidentifiserte gevinster innenfor området.

Status: UKJENT

4. Etaten har dedikerte funksjoner med kompetanse om kontinuerlig forbedring og effektivisering

Det er opprettet en sentral arbeidsgruppe i Forsvarsbygg som har representanter for alle effektiviseringsprosjektene som skal settes i gang. Prosjektgruppen vil koordinere prosjektene som er satt i gang. Arbeidsgruppen rapporterer til en styringsgruppe som tar ansvar for at de ulike gevinstrealiseringsprosjektene følger samme metodikk og maler. I tillegg vil de sørge for at det er en omforent forståelse internt i etaten om mål, metoder og gevinster. Arbeidsgruppen ledes av stabsdirektør for virksomhetsstyring og økonomi.

I begge prosjektene som gjennomføres er det etablert funksjoner på flere nivå, som skal sørge for at tiltakene gjennomføres. Dette inkluderer en gevinsteier fra Forsvarsbyggs ledergruppe som skal sørge for at tiltakene gir den effekten som er forutsatt. Alle tiltakene er også kategorisert under en gevinstprofil, med en egen gevinstprofilansvarlig. Denne personen vil være en leder på avdelings- og seksjonsnivå (se kapittel 5.3.1). I tillegg vil «flyt-ambassadørene» ha kontinuerlig forbedring som en del av sine arbeidsoppgaver. Dette gjør at vi vurderer at Forsvarsbygg oppfyller kriterie 4 «tilfredsstillende».

Status: GRØNN

5. Det er avsatt ressurser lokalt i etaten til å drive strukturert forbedrings- og effektiviseringsarbeid

Gjennom flytprogrammet er det skolert omlag 50 personer i ulike avdelinger og seksjoner som har kontinuerlig forbedring og effektivisering som sine ansvarsområder. Dette er lokale ressurser som kontinuerlig skal søke etter små forbedringer i det løpende arbeidet. Oppnåelsen av kriterie 5 vurderes på bakgrunn av dette som «tilfredsstillende».

Status: GRØNN

6. Etaten bidrar til samhandling, erfaringslæring og kompetanseoverføring på tvers av etatene, og på tvers av avdelinger internt i etaten

I likhet med de andre etatene, bidrar Forsvarsbygg inn i nettverket som er etablert av FD for effektivisering og kontinuerlig forbedring, slik at det kan være kompetanseoverføring på tvers av etatene. Internt i Forsvarsbygg har begge prosjektene som er satt i gang representanter inn i ledergruppen, slik at erfaringer kan deles på øverste nivå. Den sentrale arbeidsgruppen skal koordinere effektiviseringsarbeidet og sikre at de to prosjektene samhandler på tvers (se kriterie 4). I tillegg

har «flyt-ambassadørene» anledning til kompetanseoverføring og læring ved bruk av erfaringsbanken som er opprettet. Det arrangeres også månedlige Skype-møter for «flyt-ambassadørene» som legger til rette for erfaringsoverføring. Oppnåelsen av kriterie 5 er «tilfredsstillende».

Status: GRØNN

7. Etaten har en helhetlig oversikt og styring over arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering, herunder oversikt over tiltak som har vært gjennomført, gjennomføres eller skal gjennomføres

Organiseringen av effektiviseringsarbeidet gir en god oversikt og styring over de tiltakene og forbedringene som skjer. Gjennom erfaringsbank og en etablert løsning i Forsvarsbyggs ledelsesinformasjonssystem er det lett å holde oversikt over det pågående arbeidet. Vi vurderer derfor kriterie 7 som «tilfredsstillende» oppfylt.

Status: GRØNN

8. Etaten har tatt i bruk insentiver for å initiere eller gjennomføre tiltak som vil realisere kvalitative og/eller kvantitative gevinster

På bakgrunn av den informasjonen vi har tilgjengelig kan vi ikke se at det er benyttet insentiver for å initiere eller gjennomføre tiltak i Forsvarsbygg. Mangelen på bruk av insentiver i etaten gjør at vi vurderer oppnåelsen av kriterie 8 som «lite tilfredsstillende».

Status: RØD

4.2.2.1 Oppsummering

Forsvarsbygg får på bakgrunn av den informasjonen vi har tilgjengelig en total evaluering lik «tilfredsstillende». Forsvarsbygg har en god struktur på effektiviseringsarbeidet, og det arbeides med kontinuerlig forbedring og effektivisering på alle nivå i organisasjonen. For å forbedre effektiviseringsarbeidet ytterligere anbefaler vi Forsvarsbygg å:

1. vurdere bruk av insentiver for å fremme effektivisering på lokalt nivå
2. forsette å ha et stort fokus på kontinuerlig forbedring og effektivisering i hele etaten, for å legge til rette for en kultur for kontinuerlig forbedring og effektivisering
3. sørge for at nye tiltak som blir identifisert gjennomføres slik at potensielle gevinster vil realiseres

4.2.3 Forsvarsmateriell

1. Etaten benytter sektorfelles metode for gevinstrealisering

En av hensiktene bak opprettelsen av Forsvarsmateriell som egen etat i 2016 var å oppnå kvalitetsforbedring og effektivisering av materiellinvesteringer og materiellforvaltning. Opprettelsen foregikk gjennom tre faser, der fase I var etableringen av en interimorganisasjon, fase II var tilpassing av organisasjonen for å bli en effektiv og funksjonsdyktig etat, og fase III skulle etablere normal

	FB
1. Sektorfelles metode	
2. Nye tiltak	
3. Sektorfelles løsninger	
4. Dedikerte funksjoner	
5. Lokale ressurser	
6. Samhandling på tvers	
7. Oversikt og styring	
8. Bruk av insentiver	
TOTAL VURDERING	

Figur 4.2 Evaluering av Forsvarsbyggs metode og organisering i henhold til kriteriene satt i IVB.

drift og arbeide med fortsatt effektivisering (Forsvarsdepartementet 2016b). I alle fasene ble det utarbeidet rapporter for hvordan fasene skulle gjennomføres.

I fase II ble alle Forsvarsmateriells hovedprosesser kartlagt. Det ble deretter utarbeidet en rekke tiltak innenfor tre områder: intern drift, materiellinvesteringer og materiellforvaltning. Flere av tiltakene ble identifisert med bakgrunn i McKinseys rapport om forbedring og effektivisering i forsvarssektoren samt tidligere FFI-forskning (se f.eks. Presterud og Øhrn (2015) og Presterud mfl. (2015)). Alle de identifiserte tiltakene ble samlet i en tiltaks- og gevinstrealiseringsplan. Det ble totalt identifisert 84 tiltak, med flere undertiltak. Gevinstene i denne planen var både kvantitative og kvalitative.

Forsvarsmateriell søker å forbedre sine tre hovedprosesser: *framskaffe*, *forvalte* og *utfase*. Hver hovedprosess har en definert prosesseier som står ansvarlig for at det innføres strategisk styring av hovedprosessene. Prosesseieren for *framskaffe* er investeringsdirektør og prosesseieren for *forvalte* og *utfase* er teknisk direktør. I tillegg er det etablert et tverrfaglig prosessesteam som skal støtte prosesseier i arbeidet med å videreutvikle og forbedre prosessene. Teamene skal bestå av utvalgte ledere og medarbeidere fra fagavdelinger, kapasiteter og stab. I tillegg kan det være eksterne bidragsytere i teamene etter behov. Det er prosesseieren for hovedprosessene som er ansvarlig for gjennomføring og realisering av gevinster knyttet til hvert enkelttiltak. Dette gjør at tiltakene i tiltaksplanen har en ansvarlig direktør oppført som tiltaksansvarlig.

Parallelt med gevinstrealiseringen av identifiserte tiltak skal prosessesteamene jobbe kontinuerlig med å identifisere nye tiltak som skal gjennomføres, som et ledd i arbeidet med kontinuerlig forbedring.

Forsvarsmateriell har i identifiseringen og gjennomføringen av tiltak benyttet DFØ og FDs metode for gevinstrealisering. I tillegg har etaten tatt i bruk *Lean* som filosofi for kontinuerlig forbedring (Forsvarsmateriell 2016a). Etaten rapporterer selv at de er umoden på sektorens metode og henger etter på dokumentering av gevinster knyttet til Fase III-plan. FMA har likevel etablert en metode for gevinstrealisering, og skal i teorien følge den sektorfelles metoden. Vi vurderer derfor kriteriet som «tilfredsstillende» oppfylt, men anbefaler FMA å øke kunnskapen om gevinstrealisering for å følge dette opp i praksis.

Status: GRØNN

2. Etaten jobber systematisk med å identifisere nye tiltak på alle nivå i organisasjonen

(som skal gi gevinst ut over tiltakene identifisert i IVB LTP)

Forsvarsmateriell har etablert et system for å rapportere og fange opp lokale tiltak i etaten. Dette systemet er integrert i Remedy internoppfølgings,- oppdrags- og risikostyringssystem (RIO-ORS). Verktøyet gjør det mulig for alle ansatte å legge inn nye tiltak i gjennom Forsvarets og Forsvarsmaterielle intranett. I utgangen av 2017 var det kommet inn i overkant av 200 nye forbedringsforslag gjennom dette verktøyet. I RIO-ORS kan alle se framdriften på de identifiserte tiltakene, og når et tiltak blir lagt inn her, vil det bli vurdert sentralt før det blir delegert en tiltaksansvarlig. Denne personen skal sørge for at tiltaket gjennomføres i linjen. Tiltakene som registreres skal dokumenteres i henhold til DFØ og FDs metode for gevinstrealisering. Ved at alle tiltakene som blir registrert i webportalen blir fordelt ut til tiltaksansvarlige, samtidig som det er en prosesseier som står som øverste ansvarlig, sørger man for at hele organisasjonen kan jobbe med kontinuerlig forbedring. Dette er en god metode for å skape forankring til tiltakene og gjøre terskelen for å rapportere mulige forbedringstiltak mindre. På bakgrunn av dette vurderer vi oppnåelsen av kriterie 2 som «tilfredsstillende». Det er imidlertid viktig at Forsvarsmateriell sentralt tar ansvar for at tiltakene som kommer inn gjennomføres og dokumenteres.

3. Gjennom identifiseringen av nye tiltak har etaten identifisert områder som egner seg for sektorfelles løsninger og standardisering

Enkelte av tiltakene hos FMA vil også gi sektorgevinster (eller gevinster utenfor egen etat). FMA har også et krav om å bidra til effektivisering av Forsvarets materielldrift (se kapittel 5.4.3). Det er bare gjennomført ett av fire år av langtidsplanen, og det er på nåværende tidspunkt ikke identifisert eller gjennomført tiltak som egner seg for sektorfelles løsninger. Vi har (på nåværende tidspunkt) derfor ikke mulighet til å evaluere Forsvarsmateriell innenfor dette punktet. Det er likevel viktig at etaten jobber med identifisering av sektorfelles løsninger og standardisering, da det potensielt kan være uidentifiserte gevinster innenfor området.

Status: GRØNN

4. Etaten har dedikerte funksjoner med kompetanse om kontinuerlig forbedring og effektivisering

Det er strategi- og planseksjonen som har ansvaret for helhetlig oppfølging av samtlige tiltak i planen, samt nye tiltak som er registrert i RIO-ORS. Denne seksjonen har i dag en dedikert ressurs til *Lean*-opplæring og organisering av «endringsagenter». Det er drevet opplæring av mellom 50 og 60 «endringsagenter» i Forsvarsmaterielle avdelinger. Disse har ansvar for å implementere kontinuerlig forbedring i etaten. Opplæringen av endringsagenter skal følges opp i tiden framover for å øke kompetansen til endringsagentene ytterligere. Fra 1. august 2018 skal det også etableres en egen ressurs i Forsvarsmaterielle strategi- og planseksjon som skal være dedikert til gevinstrealisering og metode.

De dedikerte funksjonene som er opprettet gjør at Forsvarsmateriell «tilfredsstillende» oppfyller kriterie 4.

Status: GRØNN

5. Det er avsatt ressurser lokalt i etaten til å drive strukturert forbedrings- og effektiviseringsarbeid

I tillegg til endringsagentene, er det satt i gang et eget program som er obligatorisk for alle ansatte for å øke kompetansen i kontinuerlig forbedring. Her skal den enkelte ansatt igjennom ulike e-læringsseksjoner med påfølgende diskusjoner. Målet er at det skal etableres en kultur for kontinuerlig forbedring i etaten, og at dette på sikt vil bidra til effektiv materiellforvaltning og materiellinvestering, ut over de kvantitative gevinstene. Kriterie 5 er dermed «tilfredsstillende» oppfylt.

Status: GRØNN

6. Etaten bidrar til samhandling, erfaringslæring og kompetanseoverføring på tvers av etatene, og på tvers av avdelinger internt i etaten

I likhet med de andre etatene, bidrar Forsvarsmateriell inn i nettverket som er etablert av FD for effektivisering og kontinuerlig forbedring. I tillegg er det opprettet et internt nettverk mellom endringsagenter i etaten. For identifikasjon og oppfølging av tiltak er det også etablert tverrfaglige prosesssteam, som kan bidra til kompetanseoverføring mellom avdelingene internt i etaten. Dette gjør at Forsvarsmateriell oppfyller kriterie 6 «tilfredsstillende».

Status: GRØNN

7. Etaten har en helhetlig oversikt og styring over arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering, herunder oversikt over tiltak som har vært gjennomført, gjennomføres eller skal gjennomføres

Gjennom styringssystemet RIO-ORS har Forsvarsmateriell en god oversikt over arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektiviseringsarbeidet som skjer i etaten. Systemet gir lett oversikt over hvilke tiltak som er gjennomført, hva som bør følges opp og hvem som er ansvarlig. En god oversikt over tiltakene gir også en god forutsetning for å styre arbeidet i riktig retning, og kriterie 7 vurderes derfor som «tilfredsstillende» oppfylt.

Status: GRØNN

8. Etaten har tatt i bruk insentiver for å initiere eller gjennomføre tiltak som vil realisere kvalitative og/eller kvantitative gevinster

På bakgrunn av den informasjonen vi har tilgjengelig kan i ikke se at det er benyttet insentiver for å initiere eller gjennomføre tiltak i Forsvarsmateriell, og kriterie 8 vurderes derfor som «lite tilfredsstillende» oppfylt.

Status: RØD

4.2.3.1 Oppsummering

Forsvarsmateriell får på bakgrunn av den informasjonen vi har tilgjengelig en total evaluering lik «tilfredsstillende». Effektivisering og kontinuerlig forbedring er et område etaten har satt stort fokus på, og metode og organisering er deretter. Det er likevel viktig å legge til rette for en kultur for kontinuerlig forbedring i hele etaten, og at fokuset på området holdes oppe. Etaten må passe på at effektiviseringsarbeidet følges opp lokalt, og at de grepene som er tatt for opplæring følges opp. Det er en fare for at de ansatte kan «mettes», og at oppmerksomheten rundt kontinuerlig forbedring og effektivisering vil avta etter hvert, uten at de reelle gevinstene oppnås. Vi anbefaler Forsvarsmateriell å:

	FMA
1. Sektorfelles metode	
2. Nye tiltak	
3. Sektorfelles løsninger	
4. Dedikerte funksjoner	
5. Lokale ressurser	
6. Samhandling på tvers	
7. Oversikt og styring	
8. Bruk av insentiver	
TOTAL VURDERING	

Figur 4.3 Evaluering av Forsvarsmateriells metode og organisering i henhold til kriteriene satt i IVB.

1. forsette å ha stort fokus på kontinuerlig forbedring og effektivisering i hele etaten, for å legge til rette for en kultur for effektivisering og kontinuerlig forbedring
2. sørge for at nye tiltak som blir identifisert gjennomføres slik at potensielle gevinster vil realiseres
3. vurdere bruk av insentiver for å fremme effektivisering på lokalt nivå

4.2.4 NSM og FFI

NSM og FFI har et relativt lavt effektiviseringskrav sammenlignet med de andre etatene. De to etatene oppgir at de benytter sektorfelles metode og har ikke gjort egne tilpasninger av metoden. Tiltakene som skal gjennomføres skal likevel skje i henhold til forsvarssektorens felles metode. Både NSM og FFI søker å identifisere tiltak som kan forbedre egen etat. Det er også i noen grad etablert dedikerte funksjoner for kontinuerlig forbedring og effektivisering i begge etater. Blant annet er det gjennomført et *Lean-kurs* for ansatte i staben ved FFI. Dette for å øke kompetansen på kontinuerlig forbedring og effektivisering. Vi har ingen kjennskap til at det er utført kompetansehevende tiltak ved NSM innenfor dette området. På tross av et relativt beskjedent krav, er det viktig at både NSM og FFI holder fokuset på området oppe, og legger til rette for at det etableres en kultur for kontinuerlig forbedring og effektivisering.

5 Etatenes effektiviseringstiltak og -prosjekter

5.1 Kriterier for evaluering av igangsatte effektiviseringsprosjekter

Den andre metoden vi benytter for å evaluere effektiviseringen er å vurdere status på effektiviseringsprosjektene. For å lykkes med et effektiviseringsprosjekt er det viktig å følge alle trinnene i resultatkjeden. Med bakgrunn i resultatkjeden fra kapittel 3 har vi derfor utarbeidet et sett med kriterier som vi bruker for å vurdere effektiviseringsprosjektene. Kriteriene som ligger til grunn er i stor grad «avsjekk» som det er mulig å svare «ja» eller «nei» på. Vi vurderer alle prosjektene etter om oppfyllelsen av kriteriet er «lite tilfredsstillende» (rød), b) «noe mangelfull» (gult) eller c) «tilfredsstillende» (grønn). Dersom et prosjekt er «tilfredsstillende» er det høy sannsynlighet for at de planlagte gevinstene fra prosjektet vil realiseres. Tilsvarende vil det være lav sannsynlighet for at de planlagte gevinstene fra et prosjekt realiseres dersom prosjektet i sum er «lite tilfredsstillende».

Kriteriene vi har satt er som følger:

1. Det er identifisert konkrete tiltak i effektiviseringsprosjektene.
2. I tiltakene er gevinstene konkretisert (både kvalitative og kvantitative).
3. Prosjektene har utarbeidet:
 - (a) interessentanalyse
 - (b) nullpunktsmåling
 - (c) gevinstrealiseringsplan
4. Prosjektene er satt i gang som forutsatt for å realisere gevinster i henhold til krav.
5. Det arbeides aktivt i prosjektene for å identifisere ytterligere gevinster (kvalitative og kvantitative).
6. Gevinstene fra tiltakene og prosjektet er godt dokumentert og etterprøvbare:
 - (a) Gevinstene kan synliggjøres ved bruk av den initielle nullpunktsmålingen
 - (b) Dokumentasjonen som ligger til grunn sannsynliggjør at gevinstene er realisert
 - (c) Gevinstene rapporteres på et fornuftig nivå
7. Prosjektene som er satt i gang er godt organisert.

Kombinasjonen av evalueringen av etatenes metode og organisering i forrige kapittel og evalueringen av prosjektene, kan sees på som en totalvurdering av effektiviseringsarbeidet i etatene. Vurderingen baserer seg i stort på den informasjonen som er blitt innhentet skriftlig eller muntlig innen tidspunktet for rapportutgivelsen. I neste del-kapittel vil vi beskrive prosjektene i detalj, samt vurdere hvert enkelt prosjekt opp mot kriteriene. Vi vil også komme med noen anbefalinger for hvordan prosjektene kan forbedres ytterligere.²⁷

I evalueringene benytter vi oss av kravene fra felles metode for gevinstrealisering i forsvarssektoren. Vi vurderer imidlertid ikke de kvalitative implikasjonene tiltakene måtte ha. Dette innebærer at vi ikke tar stilling til om de ulike effektiviseringsprosjektene i utgangspunktet er hensiktsmessig å gjennomføre, eller om prosjektene er vellykket ut over kriteriene vi har vurdert de etter.

²⁷Se vedlegg B.1 for vurderingen av alle kriteriene per prosjekt.

5.2 Forsvaret

Forsvaret er den etaten som skal realisere flest gevinster i løpet av langtidperioden. I IVB LTP er kravet til gevinster for Forsvaret 270 millioner i 2017, som økes til 492 millioner i 2020. Totalt skal effektiviseringsgevinstene i Forsvaret frigjøre rundt 1,4 mrd. kroner årlig innen utgangen av 2020. I tillegg skal det gjennomføres tiltak med kvalitative gevinster som en del av kontinuerlig forbedring.

Tiltakene som lå til grunn for fastsettelse av kravet i IVB LTP er i hovedsak identifisert gjennom Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) og/eller McKinseys rapport om modernisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren (McKinsey 2015). McKinsey (2015) identifiserte et effektiviseringspotensial på 3,5–4,6 mrd. for hele forsvarssektoren.

Forsvarsdepartementet (2015a) gikk igjennom tiltakene som McKinsey anbefalte, og justerte gevinstpotensialet til mellom 2,2 og 2,9 mrd. Dette ble antatt å være et mer realistisk potensial, og Forsvaret ble gitt i oppdrag å realisere deler av dette gjennom IVB LTP. Dette kom i tillegg til tiltak som tidligere var identifisert, og som Forsvaret var i gang med før oppdraget ble gitt.²⁸

Gevinstene Forsvaret skal realisere er innenfor gevinstkategoriene utdanning, logistikk, HR, anskaffelser, drift av EBA og FIF 3.0. I tillegg skal Forsvaret kontinuerlig arbeide med å identifisere ytterligere tiltak med tilhørende gevinster. Det er disse tiltakene vi omtaler som lokale tiltak.

5.2.1 Utdanningsreformen

Gjennom IVB er Forsvaret gitt i oppdrag å reformere utdanningssystemet. Hensikten er å skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen, og samtidig redusere utgiftene. Som vi viste i kapittel 2.5 er effektiviseringsgevinstene som skal realiseres i dette prosjektet totalt på 540 millioner 2017-kroner. Det er gjennom IVB identifisert flere tiltak som skal bidra til kvalitative forbedringer i utdanningssystemet og kvantitative effektiviseringsgevinster. Realiseringen av gevinstene skal komme blant annet ved å gå fra seks ulike høyskoler og fire befalsskoler til én felles høyskole. Innholdet i utdanningene skal også endres for å understøtte Forsvarets to militære personellkategorier. Omstillingen vil gjennomføres slik at organisasjonen og de nye utdanningsløpene er klar med oppstart 1. august 2018.

I IVB er tiltakene i utdanningsreformen kategorisert etter type. Denne kategoriseringen er vist i tabell 5.1. Gjennom økt styring, kontroll og organisatorisk sammenslåing skal Forsvaret realisere kvantitative gevinster ved å redusere antall administrativt ansatte og få et høyere forholdstall mellom studenter og faglige ansatte. Ved å endre leveransemodellene skal de kvantitative gevinstene komme som følge av blant annet reduksjon i utdanningslengde, økt samarbeid med sivile og harmonisert grunnleggende offisersutdanning (GOU). Det er også tiltak som skal sentralisere Forsvarets kompetanse- og videreutdanningssenter (FOKUS) samt sentralisere etter- og videreutdanning og eksternt kjøpte kurs. Dette er omtalt som «samling av funksjoner».

Gjennomføringen av utdanningsreformen skjer i henhold til metoden som beskrives i kapittel 4.2.1. Det er blant annet utarbeidet et prosjektmandat, og forsvarssjefen har utarbeidet en gjennomføringsplan for prosjektet (se Forsvaret 2017b). I gjennomføringsplanen beskrives det hvordan

²⁸ Disse tiltakene var renhold, HR-transformasjon og FIF 3.0.

Type tiltak	Krav (mill. NOK)
Økt styring, kontroll og organisatorisk sammenslåing	195
Endrede leveransemodeller	279
Samling av funksjoner	66
Totalsum	540

Tabell 5.1 Krav til gevinster i utdanningsreformen kategorisert etter tiltakstype som gitt i IVB.

utdanningssystemet skal omgjøres med risiko- og konsekvensvurdering for alle endringene samt en risikovurdering for hele prosjektet. I forsvarssjefens gjennomføringsplan for utdanningsreformen er det beskrevet hvilke kvalitative gevinster som oppnås gjennom utdanningsreformen. Totalt listes det opp 19 kvalitative gevinster med tilhørende gevinstområder, gevinstansvarlig og tidspunkt for gevinst. Det er krevende å måle kvalitative forbedringer, og det er derfor også utarbeidet resultatindikator for hver enkelt gevinst. For flere av resultatindikatorne er det likevel ikke beskrevet hvordan de kvalitative gevinstene kan la seg måle, bare hvordan tiltakene skal gjennomføres. Et eksempel på dette er gevinsten «Sterkere kultur og profesjonsidentitet på tvers av forsvarsgren etableres tidlig i karrieren». Resultatindikatoren for denne gevinsten er «felles moduler 1. semester og felles modul 5. semester». For å lykkes med de kvalitative tiltakene og oppnå de kvalitative gevinstene bør det etterstrebes måling og oppfølging av tiltakene som settes i gang. Det er etablert en egen utdanningsseksjon for strategisk styring av utdanningsporteføljen i FST HR samt et høyskolestyre med resultatansvar. Forsvarssjefen peker på at dette er sentrale elementer for å sikre nødvendig oppfølging av kvalitative gevinster.

De kvantitative gevinstene som skal realiseres i utdanningsreformen kommer blant annet som følge av redusert personellstruktur. Forsvaret har selv identifisert et nedtrekk på 292 årsverk, noe som utgjør 256 millioner kroner i fireårsperioden. Dette er 27 flere årsverk enn kravet fra FD. Reduksjonen i årsverk skal hovedsaklig skje i 2018 og 2019. Av de resterende kvantitative gevinstene er det blant annet planlagt å frigjøre 55 millioner ved å redusere grunnleggende befalsutdanning fra 1 år til 12 uker.

Vi har vurdert hele prosjektet som «tilfredsstillende». De fleste kriteriene oppfylles i stor grad, med unntak om kriteriet om at det aktivt arbeides for å identifisere ytterligere gevinster. Vi anbefaler derfor Forsvaret å:

- vurdere om alle mulige gevinster i prosjektet er identifisert, og om andre gevinster som har blitt realisert i prosjektet er dokumentert

Status: GRØNN

5.2.2 HR-transformasjon

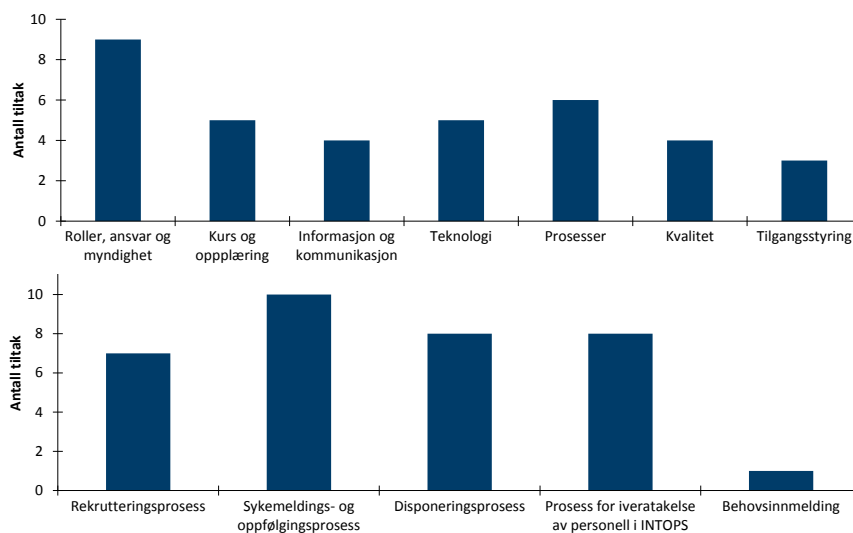
Som et sentralt tiltak skal Forsvaret reformere og effektivisere HR-området i sektoren. Totalt skal det frigjøres 198 millioner kroner innenfor dette prosjektet. Prosjektet har pågått fra 2015 til og med 2017. Hensikten med prosjektet har vært å levere bedre kvalitet i HR-tjenestene og redusere antall HR-stillinger i Forsvarets stabs- og støttestruktur. FST Planavdeling har gjennom to

interne utredninger vurdert HR-organisasjonens potensiale for effektivisering og utarbeidet plan for gjennomføring av prosjektet. Dette ble oppsummert i en gevinstrealiseringsplan. De kvantitative gevinstene som ble planlagt realisert var først og fremst reduksjon i antall HR-medarbeidere (Forsvarsstaben 2016).

Prosjektet er avsluttet, og det har i etterkant blitt utarbeidet en rapport som beskriver gjennomføringen av prosjektet og tilhørende gevinster (Forsvarsstaben 2017c). Totalt har HR-søylen i Forsvaret blitt redusert med 223 årsverk (per 1. august 2017), og det er estimert en nettogevinst på henholdsvis 146 og 180 millioner i 2017 og 2018.

Prosjektet har fulgt Forsvarets egen metode for gevinstrealisering, og har vært gjennomført i tre faser: design, implementering og stabilisering. Gjennom designfasen ble ny HR-organisasjonsmodell, organisasjon, årsverksbetraktninger og nye prosesser utarbeidet. Dette danner grunnlaget for et gjennomføringsoppdrag, som skulle implementeres. I implementeringsfasen ble ny HR-organisasjon innført, og det ble etablert en plan for opplæring for å sikre tilstrekkelig individuell kompetanse. Gjennom stabiliseringsfasen har Forsvaret sikret at ny HR-organisasjon fungerer som forutsatt samt iverksatt nødvendige justeringer av HR-organisasjonen (Forsvarsstaben 2017c).

Sluttrapporten beskriver organisering, roller, ansvar og måloppnåelse for prosjektets viktigste tiltak. Det er i tillegg identifisert en rekke kvalitative tiltak i etterkant av stabiliseringsfasen. Disse tiltakene har til hensikt å sikre en bedre måloppnåelse innenfor de relevante områdene. Tiltakene er delt inn i eksternt rettede tiltak og prosessrettede tiltak. De eksternt rettede tiltakene skal sørge for at HR-leveransene forbedres ytterligere og de prosessrettede tiltakene skal bedre interne prosesser. Antall tiltak er kategorisert og vises i figur 5.1.



Figur 5.1 Tiltak som er identifisert gjennom HR-prosjektet og som skal følges opp i etterkant. I øverste figur vises antall eksternt rettede tiltak kategorisert etter tiltaksområde, og i nederste figur vises antall prosessrettede tiltak kategorisert etter prosessområde.

På bakgrunn av prosjektets realisering av tiltak og gevinster vurderer vi gjennomføringen av HR-reformen som «tilfredsstillende».

Status: GRØNN

5.2.3 Effektivisering av forsyningstjenesten

I IVB LTP er det identifisert en rekke tiltak som skal effektivisere forsyningstjenesten. Dette inkluderer å halvere antall forsyningslagere i Forsvaret, redusere forsyningstjenesten med 110 årsverk, modernisere lagerteknologi og videreutvikle samarbeid med sivile (Forsvarsdepartementet 2016a). Dette skal i langtidsperioden føre til effektiviseringsgevinster på 123 millioner, med gevinstuttak fra 2018. Gevinstene som er identifisert skal komme både som følge av EBA-besparelse og årsverksreduksjon.

Det er FLO som står ansvarlig for gjennomføringen av tiltaket, og har nedsatt en arbeidsgruppe med støtte fra PWC og Forsvarsbygg. Arbeidsgruppen har rapportert til en styringsgruppe bestående av ledelsen i FLO og arbeidstakerorganisasjonene. Arbeidsgruppen har utarbeidet en gjennomførings- og gevinstrealiseringsplan, der gevinster og kostnader er identifisert.

Det er identifisert en rekke kostnader knyttet til tiltaket. Kostnadene vil i perioden utgjøre omlag 85 millioner kroner. Dette vil naturlig nok gi en reduksjon i gevinstene som er identifisert, slik at netto gevinstuttak vil bli mindre. Forsvaret rapporterer at gevinstene vil utgjøre 87 millioner kroner, og at disse gevinstene ikke vil komme innenfor det tidsrommet som forutsatt i IVB LTP.

I sum vurderer vi prosjektet til å være «noe mangelfullt». For å lykkes med prosjektet anbefaler vi å:

- konkretisere kvalitative gevinster som vil realiseres i prosjektet
- aktivt arbeide for å identifisere ytterligere gevinster for å realisere kravet
- dokumentere hvilke tiltak som gir gevinster, og hvilke gevinster disse gir i forhold til nullpunktsmålingene

Status: GUL

5.2.4 Effektivisering av vedlikeholdstjenesten

Det ligger også til grunn et krav om å effektivisere vedlikeholdstjenesten, som skal frigjøre 307 millioner kroner innen utgangen av 2020. Av alle kravene som er gitt i IVB er dette det enkelttiltaket med høyest krav. Det er beskrevet at «*vedlikeholdstjenestene i Forsvaret skal innrettes mot leveranser til de operative kapasitetene og fastsatte krav til beredskap. Vedlikeholdstjenestene skal dimensjoneres på en slik måte at behovene for de operative kapasitetene ivaretas i en eventuell krise eller væpnet konflikt*». Dette skal gjøres ved å a) forbedre interne prosesser slik at kostnadene til vedlikehold i egne verksteder reduseres, b) etablere tydelige vedlikeholdsstandarder og c) innføre et felles sett med operasjonelle standarder. I tillegg skal bortsetting av vedlikeholdstjenester vurderes (Forsvarsdepartementet 2016a).

I tråd med DFØs metode er det utarbeidet et prosjektmandat som beskriver forutsetninger, leveranser og organisering (roller og ansvar) samt tidsplan for prosjektet. Det er FLO som er overordnet ansvarlig for å utarbeide leveransene i prosjektet. Per 1. juni 2018 har ikke vi mottatt en gevinstrealiseringsplan med konkrete tiltak eller gevinster. Det er likevel kommet rapporter på at Forsvaret er i forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonene for å ferdigstille planen. Vår vurdering

er likevel at det er stor risiko for at gevinstene knyttet til effektivisering av vedlikeholdstjenesten ikke vil gi ønsket effekt innen utgangen av 2020.

McKinsey (2015) viser til at en forutsetning for å realisere gevinster innen vedlikehold er minimering av flaskehals langs hele gevinstkjeden. Etter etableringen av Forsvarsmateriell har dette blitt tydeliggjort i ennå større grad. Forsvarsmateriell legger et grunnlag for drift av våpensystemer, og må derfor også drive god eierskapsforvaltning slik at disse flaskehalsene minimeres. Dette er imidlertid ivaretatt gjennom Forsvarsmateriells krav om å bidra til effektivisering av Forsvarets materielldrift (se kapittel 5.4.3).

Vurderingen av effektivisering av vedlikeholdstjenesten er i sum «lite tilfredsstillende». Vår anbefaling er derfor å:

- igangsette arbeidet med gevinstrealisering
- konkretisere tiltak som skal gi effekt
- identifisere mulige gevinster knyttet til tiltakene
- utarbeide planer for hvordan tiltakene skal gjennomføres, og når gevinstene skal realiseres
- organisere prosjektet slik at roller, ansvar og myndighet tydelig fremkommer

Status: RØD

5.2.5 Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret

I IVB er det gitt et krav om å realisere effektiviseringsgevinster tilsvarende 84 millioner kroner i langtidsperioden ved sentralisering av anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret.²⁹ Dette er et tiltak som tidligere har vært forsøkt gjennomført, men ble ikke gjennomført da FLO ikke var dimensjonert for dette (Forsvarsstaben 2017a). I ettertid har det vært forsøkt ulike løsninger, men disse har ikke gitt ønsket effekt. På bakgrunn av dette ble det derfor i 2015 bestemt av Forsvarssjefens høynivågruppe at anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret skulle sentraliseres.

Forsvaret har utarbeidet en egen gevinstrealiseringsplan for prosjektet. Gevinstrealiseringsplanen legger opp til to faser: I den første fasen skal den sentrale anskaffelsesfunksjonen internt i FLO sentraliseres og fase to omhandler sentralisering av anskaffelsesfunksjonen i hele Forsvaret, der målet er å få færrest mulig lokale innkjøpere, med reduserte fullmakter (Forsvarsstaben 2017a).

Forsvaret har identifisert ytterligere gevinster fra tiltaket, og i gevinstrealiseringsplanen legger Forsvaret opp til å realisere effektiviseringsgevinster tilsvarende 220 millioner kroner i langtidsperioden (Forsvarsstaben 2017a). I RKR3 2017 rapporterer Forsvaret at ytterligere gevinster er identifisert, og legger opp til å effektivisere for 238 millioner kroner i dette prosjektet.

I gevinstrealiseringsplanen blir det lagt opp til 15 tiltak, der 9 av tiltakene vil gi kvalitative gevinster og 6 av tiltakene gir kvantitative gevinster. Omtrent halvparten av de kvantitative gevinstene (120 millioner) er planlagt å skulle realiseres ved bedre oppfølging og reforhandling av rammeavtaler. Videre er det lagt opp til en gevinst på rundt 80 millioner ved å øke dekningen på rammeavtaler

²⁹For 2017 er det et negativt krav på 11 millioner kroner som følge av et lån fra FD på 38 millioner kroner som skal betales tilbake i gevinsten f.o.m. 2018.

fra 40 til 80 prosent. Det er også estimert en gevinst på 30 millioner ved redusert årsverksforbruk innenfor lokalt innkjøp. De kvalitative gevinstene som skal realiseres gjennom prosjektet kommer blant annet gjennom reduksjon av avvik, økt kvalitet på masterdata og økt kompetanse.

For å måle gevinstene har FLO utarbeidet en egen veileder for måling av besparelser. Veilederen definerer metoder for kvantifisering av besparelser for ulike typer av tiltak.

For alle tiltakene er det etablert nullpunktsmåliger, og det er lagt opp til at det også skal utføres målinger underveis i prosjektet for alle tiltakene. Dette gjør det enkelt å se om tiltakene gir den ønskede gevinsten. For alle tiltakene er det også utarbeidet gevinstprofiler som angir avhengigheter og forutsetninger, håndtering av usikkerhet samt ansvarlig. Det er også etablert hvilke tiltak som skal settes i gang i linjen. Å gjennomføre disse tiltakene er en forutsetning for at gevinstene realiseres.

På tross av en klart etablert metode med tilhørende nullpunktsmåliger gjør en ny kontoplan for Forsvaret det vanskeligere å følge opp nullpunktsmålingene underveis slik det er lagt opp til. Dette gjør at det ikke er mulig å vurdere i hvilken grad tiltakene har den ønskede effekten, eller hvordan organisasjonen følger opp tiltakene.³⁰ Gevinstprofilene som er utarbeidet er lite detaljerte og inneholder i stor grad de samme elementene for mange av tiltakene. Vi vurderer derfor prosjektet i sum til å være «noe mangelfullt», og anbefaler derfor å:

- utarbeide dokumentasjon som kan følges opp og sannsynliggjøre at gevinstene realiseres
- spesifisere gevinstprofilene i henhold til gevinsten som skal realiseres

Status: GUL

5.2.6 Drift av eiendom, bygg og anlegg (EBA)

I henhold til IVB skal Forsvaret realisere 66 millioner kroner innenfor drift av EBA. Gevinstene skal være realisert i 2017 innenfor bortsetting av renhold og reduksjon i antall boliger.

Gjennom renholdsprosjektet skal Forsvaret konkurranseutsette renholdstjenester. Dette var planlagt å gi en effektiviseringsgevinst på totalt 60 millioner kroner. Prosjektet beskriver selv at det kun er kvantitative gevinster knyttet til tiltaket, da kvalitet i renhold er en forutsetning for å tilfredsstillende kontrakt- og myndighetspålagte standarder. Tiltaket skulle ha effekt fra 1. mai 2016.

Vi har mottatt dokumentasjon (gevinstregnskap) på dette tiltaket, og dokumentasjonen viser at det i 2017 ble tatt ut gevinster for totalt 99 millioner kroner for dette tiltaket.³¹ Prosjektet har således vært en suksess, og har gitt større gevinster enn forutsatt.

I tillegg skulle Forsvaret redusere antall boliger. For dette prosjektet har ikke vi mottatt noen dokumentasjon på gjennomføringen. I forsvarssjefens virksomhetsplan beskrives det likevel at 100 boliger er utrangert og at dette ga en brutto reduksjon i husleieutgiftene på 10 millioner kroner. Justert for reduksjon i framleieinntektene har netto utgiftsreduksjon fra dette tiltaket vært 6 millioner kroner i 2017 (Forsvarssjefen 2017, Vedlegg G).

³⁰Gevinstrealiseringsplanen vi har mottatt er versjon 2.0, oppdatert i februar 2017.

³¹I tillegg ble det tatt ut 56 millioner kroner i 2016.

Totalt vurderes prosjektet «Drift av EBA» til å være «noe mangelfullt» gjennomført. Forsvaret bør derfor:

- dokumentere arbeidet som har vært utført i prosjektene
- sannsynliggjøre at gevinstene fra reduksjon av boliger er blitt realisert med utgangspunkt i en nullpunktsmåling
- utarbeide et gevinstregnskap

Status: GUL

5.2.7 FIF 3.0

I forbindelse med etableringen av fellesintegrert forvaltningssystem (FIF) 3.0, er det gitt et krav om å realisere effektiviseringsgevinster tilsvarende 94 millioner kroner i langtidsperioden.

Det er LOS-programmet i Forsvaret som har fått i oppgave å lede prosessen med gevinstrealisering i forbindelse med FIF 3.0. Gevinstregnskap og gevinstrealiseringsplan ble ferdigstilt i slutten av 2014, og det ble den gang beskrevet et gevinstpotensial med anbefalte tiltak og organisering for at Forsvaret på best mulig måte kan utnytte mulighetsrommet systemet gir. De 94 millionene som Forsvaret skal realisere er derfor identifisert ved 81 tiltak i en ny gevinstrealiseringsplan. Alle de 81 tiltakene er dokumentert i detaljerte tiltaksbeskrivelser som beskriver tiltaket, angir gevinst, viser avhengigheter, viser mål- og resultatindikatorer for tiltaket med mer. Gevinstrealiseringsplanen baserer seg på det opprinnelige gevinstregnskapet samt støttedokumentasjonen for de 81 tiltakene (Forsvaret 2017a). Gevinstene skal realiseres fra og med 2018.

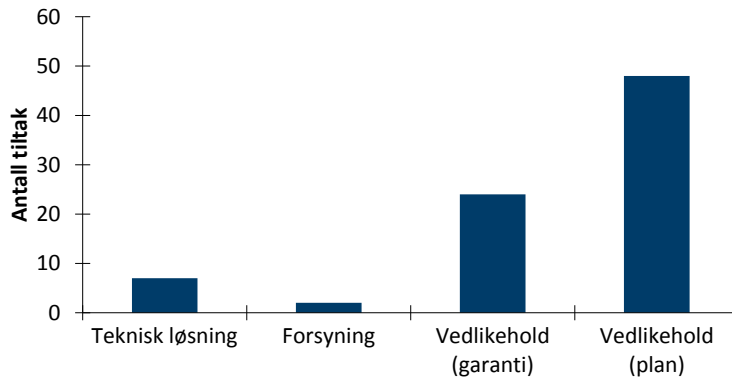
De 81 tiltakene fordeler seg mellom fire gevinstområder: teknisk løsning, forsyning, vedlikehold (garanti) og vedlikehold (plan). I figur 5.2 viser vi hvordan de 81 tiltakene fordeler seg på de fire gevinstområdene. Tiltakene innenfor gevinstområdet teknisk løsning omhandler hvordan de nye tekniske løsningene kan gi gevinster. Flere av tiltakene innenfor denne kategorien har negativ gevinst (fører til økte kostnader).

Det er to tiltak innenfor kategorien forsyning. Dette er tiltak som er ivaretatt gjennom andre effektiviseringsprosjekter, og vil derfor ikke gi gevinst i dette prosjektet (tiltakene innenfor denne kategorien knytter seg til tiltak som er beskrevet i kapittel 5.2.4 og 5.2.5). Innen gevinstområdet vedlikehold (garanti) er det tiltak som gjør at kostnader for materiell og internt vedlikehold reduseres, og i gevinstområdet vedlikehold (plan) vil tiltakene frigjøre kapasitet i vedlikeholdsproduksjon gjennom bruk av forbedret planverktøy.

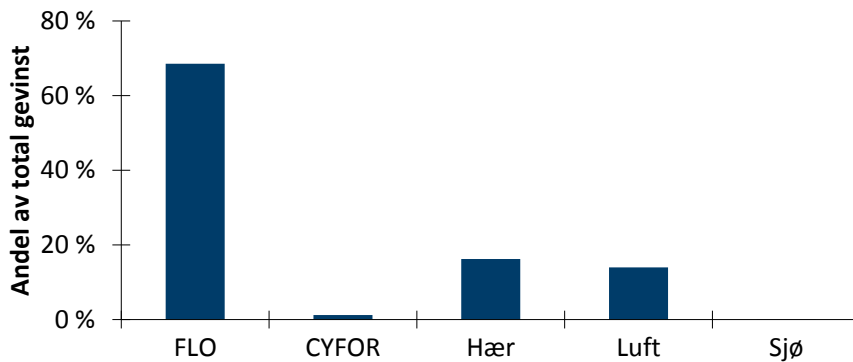
Tiltakene treffer flere DIF-er i Forsvaret, og gevinstrealiseringsplanen viser hvilke DIF-er som får gevinstene. Fordelingen av gevinstene er vist i figur 5.3. Hovedvekten av effektiviseringsgevinster vil tilfalle FLO, men noe vil også tilfalle andre DIF-er.

I tillegg til kvantitative gevinster beskriver gevinstrealiseringsplanen «ikke-prissatte nyttevirksomheter» (kvalitative gevinster):

- **Økt fleksibilitet** – Med fleksibilitet menes organisasjonens omstillingsevne til å reagere hurtig og proaktivt for å tilpasse seg endringer i ytre eller interne rammebetingelser.



Figur 5.2 Antall tiltak identifisert i gevinstrealiseringsplanen for FIF 3.0, fordelt ut på gevinstområder. Antall tiltak totalt er 81.



Figur 5.3 Fordelingen av effektiviseringsgevinster fra FIF 3.0 mellom DIF-er i Forsvaret. Total gevinst er på 94 millioner.

-
-
- **Økt pålitelighet** – Med økt pålitelighet menes heving av kvalitet i organisasjonens evne til å levere. Eksempelvis evne til å levere riktig produkt til rett tid, i riktig mengde og til riktig bruker.
 - **Økt datakvalitet** – Flere av deltiltakene bidrar enkeltvis til økt kvalitet i data og/eller bedre tilgjengeliggjøring av eksisterende data.
 - **Økt reaksjonsevne** – Med reaksjonsevne menes organisasjonens evne til å levere raskt. Det kan for eksempel være tiden det tar fra en ordre er mottatt til den er gjennomført.
 - **Redusert tidsbruk** – Redusert tidsbruk som ikke er prissatt, og ikke inngår i verdien av økt datakvalitet, er anslått å gi Forsvaret en middels positiv nytteverdi.

Forsvarets effektivisering som følge av FIF 3.0 vurderes som «tilfredsstillende». Prosjektet anbefales likevel å:

- jobbe aktivt med å identifisere ytterligere gevinster slik at gevinster kan realiseres i henhold til kravet

Status: GRØNN

5.2.8 Lokale tiltak

I tillegg til de sentrale tiltakene som er identifisert gjennom IVB LTP har det i noen grad også blitt identifisert og gjennomført lokale tiltak i Forsvaret i 2017.³² Dette er i henhold til oppdraget gitt i IVB om identifisering av tiltak på alle nivå i etatene. De lokale tiltakene som er identifisert og gjennomført er i stor grad små kvantitative forbedringer i ulike DIF-er. I tillegg er det satt i gang to større prosjekter på lavere nivå som skal føre til kvalitative og kvantitative forbedringer.

De to større prosjektene som er satt i gang er K10+-prosjektet i FLO og effektivisering av kommunikasjonsvirksomheten i Forsvaret som utføres ved Forsvarets mediesenter (FMS).

K10+ er et program som er opprettet av sjef FLO for å videreutvikle anskaffelsesfunksjonen i FLO. Programmet ble startet opp i 2016 på bakgrunn av McKinseys gjennomgang av anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret. I Forsvarsdepartementet (2015b) ble gevinstpotensialet identifisert til å være omlag 578 millioner 2015-kroner. Programmet skal utvikle nye kompetanseområder, prosesser og verktøy for å øke effektiviteten innen anskaffelsesfunksjonen i FLO. Programmet skal resultere i betydelige effektiviseringsgevinster gjennom å kunne utnytte leverandørmarkedet mer effektivt (FLO 2017). Flere av gevinstene som kommer fra dette programmet er overført til andre identifiserte tiltak (innenfor logistikk og anskaffelser, se kapittel 5.2.4 og 5.2.5). Programmet er under utarbeidelse, og det er ikke lagt til grunn hvor stort det endelige effektiviseringspotensialet vil være.

Det er også utredet hvordan kommunikasjonsvirksomheten i Forsvaret kan forbedres og effektiviseres. Formålet med tiltaket er å oppnå en mer robust, effektiv og koordinert kommunikasjonsorganisasjon med større gjennomføringsevne både i fred, krise og krig. Tiltaket har blitt ledet av

³²De lokale tiltakene det henvises til her kommer i tillegg til deltiltakene som er organisert i linjen for de sentrale prosjektene.

FMS, med en arbeidsgruppe bestående av representanter fra ulike DIF-er. Målet er å oppnå en synlig kvalitetsgevinst fra 2019. I tillegg legger gevinstrealiseringsplanen for dette prosjektet opp til kvantitative gevinster på mellom 30 og 45 millioner kroner. Det er imidlertid en stor usikkerhet knyttet til disse gevinstene, og Forsvaret har selv i ettertid rapportert at det kun vil være kvalitative gevinster som vil realiseres fra tiltaket.

Begge de to prosjektene omtalt over følger den etablerte metodikken for gevinstrealisering, og bør følges opp og rapporteres på samme måte som de sentrale tiltakene.

I 2017 har Forsvaret realisert 68 millioner kroner ved å gjennomføre lokale tiltak. Gjennom disse tiltakene har blant annet Sjøforsvaret redusert bruken av pensjonister, overført stillinger fra ledelse/administrasjon/støtte til operative avdelinger og Hæren har fått bortfall av kostnader mot FLO/FMA.

På tross av tiltakene som er gjennomført, og de to prosjektene som er i utarbeidelse, er det ikke satt i gang et sentralt program i Forsvaret for kontinuerlig forbedring og effektivisering på lokalt nivå. Det er heller ikke etablert tydelige rutiner internt i organisasjonen for hvordan forbedringer ut over tiltakene som er satt i gang kan fanges opp. Se forøvrig kapittel 4.2.1 for vurderingen av metoden.

For å skape insentiver til effektivisering har FST besluttet at realiserte gevinster tilhørende lokale tiltak beholdes i DIF-ene, og at de frigjorte ressursene omdisponeres innenfor DIF-enes kjernevirksomhet. Kravene til effektivisering gitt i IVB legger enkelte føringer på hva som skal gjennomføres, men *«det understrekes at etatene er ansvarlige for å realisere det kravet som ligger til grunn, og at det gis handlefrihet til å beslutte hvilke tiltak som faktisk gjennomføres»*. I praksis vil dette bety at dersom etatene ikke når effektiviseringskravet i ett år for de prosjektene som er satt i gang, står de fritt til å komme opp med andre tiltak som vil frigjøre ressurser.

5.3 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg skal realisere gevinster for totalt 254 millioner kroner i langtidsperioden. For 2017 var kravet til Forsvarsbygg å realisere gevinster tilsvarende 30 millioner kroner. Innen utgangen av 2020 økes dette kravet til 81,5 millioner.

Gevinstene som skal realiseres er i IVB delt opp mellom drift og anskaffelse av EBA. Forsvarsbygg rapporterer at de har satt i gang fem prosjekter som skal sørge for at de når kravet om effektivisering innen utgangen av 2020. Prosjektene som settes i gang er å anse som sentrale tiltak og deles inn i driftsoptimaliseringsprosjektet (DOP), organisasjonsutviklingsprosjektet³³, investeringsforbedringsprosjektet, prosjektportalprosjektet og flytprosjektet. Tiltakene er identifisert gjennom en sentral arbeidsgruppe, med et mandat til å etablere en gevinstrealiseringsplan hvor kvalitative og kvantitative gevinster prioriteres, tallfestes og beskrives.

Forsvarsbygg måles på kontinuerlig forbedring og effektivisering gjennom to styringsparametre. Den første (Ø-1-3) måler hvorvidt etaten klarer å frigi midler fra effektivisering og er den samme som alle etatene har. Den andre (I-1-1) skal måle hvordan Forsvarsbygg jobber med kontinuerlig forbedring. Dette gjør at Forsvarsbygg i RKR3 har rapportert mer omstendelig rundt effektivisering enn de andre etatene. Videre danner dette et bedre grunnlag for å si noe om hvordan de jobber med effektivisering.

³³Herunder reduksjon i stab, støtte og ledelse samt effektivisering og digitalisering av prosesser og oppgaver.

5.3.1 Driftsoptimaliseringsprosjektet (DOP)

Dette prosjektet skal frigjøre 137 millioner kroner innen utgangen av 2020 gjennom henholdsvis kontinuerlig forbedring og effektivisering av anskaffelses- og innkjøpsprosess (110 mill.), og effektivisering av stab og ledelsesfunksjoner (27 mill.). I tillegg er det skissert kvalitative forbedringer, med en

kvantitativ gevinst på 50 millioner. Prosjektet har vært utarbeidet i tråd med DFØs metode for gevinstrealisering, og beskriver metoden gjennom Forsvarsbygg (2017). Det er nedsatt en arbeidsgruppe, utarbeidet prosjektplaner og identifisert gevinster. Gevinstene som skal realiseres er identifisert gjennom fem gevinstprofiler. Gevinstprofilene beskriver forslag til tiltak og deles inn i: 1) bedre planlegging, 2) bedre anskaffelser, 3) bedre samhandling, 4) bedre forvaltningssystemer og 5) kompetanseheving. I gevinstprofilen skal det angis gevinsteier, gevinstansvarlig, forutsetninger, avhengigheter og risikovurdering knyttet til hvert enkelt tiltak. Gevinsteieren er en som sitter i ledergruppa til Forsvarsbygg Eiendomsforvaltning (EF), mens gevinstansvarlige er prosjektleder som skal detaljere planen og sørge for gjennomføring av planen. I tillegg til dette skal alle tiltak som gjennomføres ha en tiltaksansvarlig som skal sørge for at tiltaket gjennomføres og at gevinster realiseres. På denne måten har man sikret at tiltakene blir identifisert og blir gjennomført av de som har kjennskap til områdene det effektiviseres på. I tillegg vil gevinsteierne sikre forankring og oppfølging.

Totalt er det identifisert 157 tiltak som etaten ønsker å gjennomføre. Forsvarsbygg rapporterer selv at disse tiltakene blir håndtert systematisk, og at det legges opp til at tiltakene blir diskutert i rette fora på relevant nivå. Nivået avhenger av hvilken type tiltak det er: strategisk, taktisk eller operativt. Strategiske tiltak skal håndteres på ledergruppenivå, taktiske tiltak håndteres av faglinjen eller ledergruppe i aktuell region, og operative tiltak håndteres i linjen. Det er ikke identifisert hvor store effektiviseringsgevinster hvert enkelt tiltak vil ha, men hvor store gevinster det potensielt kan være innenfor hver gevinstprofil. I figur 5.4 viser vi hvordan tiltakene fordeler seg og hvor store kvantitative gevinster som skal realiseres innenfor hver gevinstprofil. Søylene viser antall tiltak, og den lyseblå streken viser planlagte gevinster innenfor hver gevinstprofil.

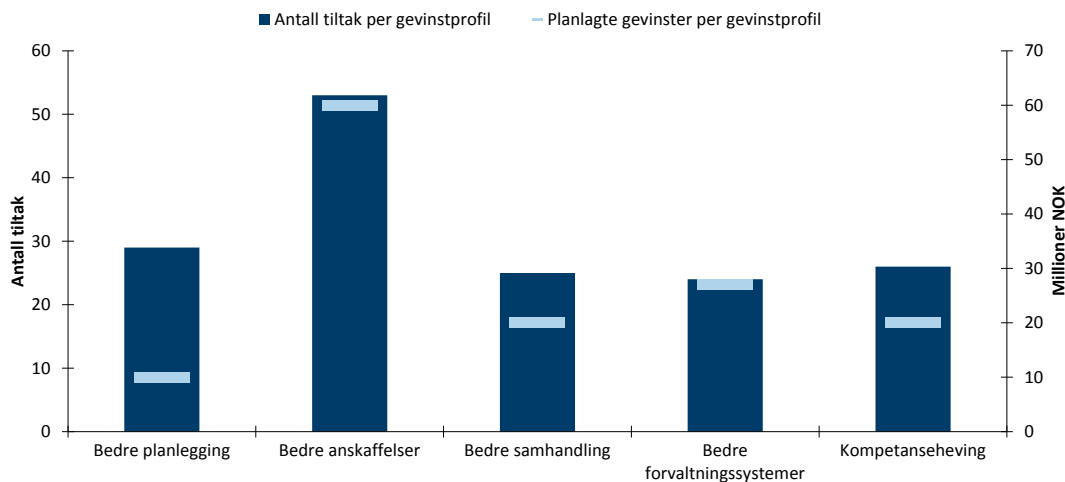
Den største utfordringen knyttet til gevinstrealiseringen av driftsoptimalisering av EBA er dokumentasjon av i hvilken grad de enkelte tiltakene kan knyttes til realisering av gevinster. For å skape sammenheng mellom tiltak og måleparametere er det derfor etablert et gevinstskjema som skal underbygge, og gi eksempler på at tiltakene virker. Parallelt med gevinstskjemaet vil Forsvarsbygg teste ut ulike måleparametere som på sikt vil erstatte behovet for gevinstskjemaene.

I tillegg er det identifisert tiltak som bidrar til kvalitative forbedringer. Disse forbedringene oppnås blant annet gjennom digitalisering og forbedring av tilleggstjenester.

Vi vurderer driftsoptimaliseringsprosjektet i Forsvarsbygg til å gjennomføres på en «tilfredstillende» måte. Forsvarsbygg bør likevel:

- dokumentere hvilke tiltak som gir effekter, og hvordan effektene blir synliggjort i Forsvarsbyggs leveranser

Status: GRØNN



Figur 5.4 Kategorisering av tiltak i driftsoptimaliseringsprosjektet i Forsvarsbygg. Antall tiltak er 157.

5.3.2 Investeringsforbedringsprosjektet

Forsvarsbygg skal også realisere gevinster innenfor investering og avhending. I perioden skal det frigjøres 117 millioner kroner fra dette prosjektet. Det er utarbeidet tre ulike gevinstprofiler i investeringsprosjektet: reduserte administrative kostnader, reduserte generelle kostnader og reduserte entreprisekostnader. De tre gevinstprofilene viser avhengigheter, forutsetninger, målparametere, usikkerhet og interesser og er dokumentert i Forsvarsbygg (2018a). I tillegg viser hver gevinstprofil hvilke tiltak som skal følges opp for å realisere gevinstene. Innenfor hver gevinstprofil er det også en gevinststeier og en gevinstansvarlig samt tiltaksansvarlig, som under DOP.

Vi vurderer investeringsprosjektet i Forsvarsbygg til å være «tilfredsstillende». Vi anbefaler likevel Forsvarsbygg å:

- dokumentere hvilke tiltak som gir gevinster, og tydeliggjøre hvordan gevinstene kan synliggjøres i Forsvarsbyggs leveranser

Status: GRØNN

5.4 Forsvarsmateriell

Forsvarsmateriell skal realisere kvantitative gevinster for totalt 149 millioner kroner i langtidsperioden. For 2017 var kravet til Forsvarsmateriell å realisere gevinster tilsvarende syv millioner kroner. Innen utgangen av 2020 øker dette kravet til 68 millioner.

Gevinstene som skal realiseres er i IVB LTP hovedsaklig delt opp mellom forbedring av investeringsvirksomheten og økt hyllevarekjøp. Begge disse områdene er definert som mål med tilhørende styringsparametere i IVB (hhv. I-2-2 og L-1-4). I tillegg blir Forsvarsmateriell målt på om de klarer å

bidra til effektivisering av Forsvarets materiell drift (L-2-2), samt i hvilken grad de har klart å legge til rette for en kultur for kontinuerlig forbedring (M-1-3). Tiltakene som Forsvarsmateriell skal gjennomføre er beskrevet i en egen tiltaks- og gevinstrealiseringsplan (Forsvarsmateriell 2016b).

5.4.1 Forbedre investeringsvirksomheten

Gjennom forbedring av investeringsvirksomheten skal Forsvarsmateriell realisere 59 millioner kroner innen utgangen av 2020. For å oppnå denne gevinsten skal Forsvarsmateriell effektivisere egen drift for å framskaffe materiell på en raskere og bedre måte. Av tiltakene som skal realisere den kvantitative gevinsten, er det største et tiltak som skal øke kompetanse og bevissthet i teknologivalg ved materiellinvesteringsprosjekter. En økt bevissthet rundt teknologivalg vil kunne føre til en dreining mot hylleware, og vil potensielt redusere gjennomføringskostnadene i prosjektgjennomføringen. I en analyse gjort på potensielle gevinster ved hyllewareanskaffelser viser Presterud mfl. (2015) et potensial for besparelse på mellom 50 og 130 millioner kroner i reduserte gjennomføringskostnader ved å øke andelen hylleware. Til sammenligning har Forsvarsmateriell bare estimert en gevinst på 19 millioner i fireårsperioden ved dette tiltaket.³⁴ Det nest største tiltaket skal gi mindre arbeid ved utarbeidelse av konseptuell løsning (KL) og framskaffelsesløsning (FL). Forsvarsmateriell har estimert at dette utgjør en gevinst på totalt 13,5 millioner kroner i fireårsperioden.

Tiltakene som er identifisert stammer fra kartleggingen av Forsvarsmateriells hovedprosesser, som beskrevet i kapittel 4.2.3. Flere av tiltakene ble identifisert med bakgrunn i McKinseys rapport om forbedring og effektivisering i forsvarssektoren samt tidligere FFI-forskning (se f.eks. Presterud og Øhrn (2015) og Presterud mfl. (2015)). Flere av tiltakene som er identifisert er likevel ikke konkretisert i den grad at det vil gi effektiviseringsgevinster. Forsvarsmateriell bør derfor arbeide for å konkretisere disse, slik at ytterligere gevinster vil realiseres.

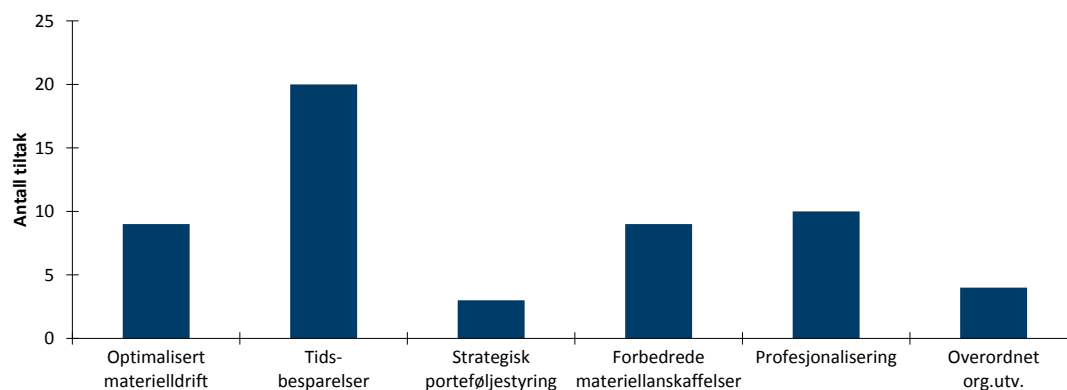
De fleste tiltakene Forsvarsmateriell har identifisert for å forbedre investeringsvirksomheten er likevel av en kvalitativ art. I Forsvarsmateriell (2016b) er de kvalitative tiltakene kategorisert. Kategoriseringen er vist i figur 5.5.

Tiltakene som gjennomføres er registrert i verktøyet RIO-ORS. I dette verktøyet kan alt personell i etaten legge inn nye tiltak, som følges opp sentralt (se kapittel 4.2.3). I flere tilfeller er det mangelfull utarbeidelse av måleparametere/måleindikatorer og baseline knyttet til de tiltakene som er identifisert ut over tiltaks- og gevinstrealiseringsplanen. Dette gjør at det er vanskelig å følge opp og dokumentere gevinstene fra enkelttiltakene. For tiltak som skal gi gevinster av en viss størrelse bør det være tydelig hvordan gevinstene skal måles og dokumenteres.

For 2017 ble det realisert fem millioner kroner, mot et krav på syv millioner. Gevinstene som ble realisert kom som følge av tiltak gjennomført på lokalt nivå, og var ikke en del av tiltaks- og gevinstrealiseringsplanen. For å nå målet innen 2020 er det viktig at Forsvarsmateriell fokuserer på å realisere gevinstene for de identifiserte tiltakene, samtidig som nye tiltak og gevinster identifiseres og realiseres.

Vi vurderer likevel effektiviseringen av investeringsvirksomheten i Forsvarsmateriell som «tilfredsstillende». For å lykkes med effektiviseringen framover bør Forsvarsmateriell likevel:

³⁴I tillegg kommer gevinster ved reduserte anskaffelseskostnader som følge av økt hyllewareandel. Se kapittel 5.4.2.



Figur 5.5 Kategorisering av identifiserte kvalitative tiltak i FMAs tiltak- og gevinstrealiseringsplan.

- i større grad konkretisere tiltakene som ligger i gevinstrealiseringsplanen, og dermed identifisere ytterligere gevinster og
- utarbeide nullpunktsmålinger for tiltakene for å kunne dokumentere gevinster

Status: GRØNN

5.4.2 Økt hyllevarekjøp

Forsvarsmateriell er også gitt i oppdrag å øke andelen ferdigutviklet materiell (hylleware). Dette er estimert å gi en besparelse på totalt 90 millioner kroner i fireårsperioden.³⁵ For å måle i hvilken grad Forsvarsmateriell er i stand til å dreie anskaffelsene mot en større grad av hylleware/ferdigutviklet materiell er det etablert et nullpunkt der det er gjort en vurdering av kontrakter inngått i perioden 2013–2016. Denne nullpunktanalysen viste at 62 prosent av kontraktene som ble inngått var hyllewareanskaffelser (Forsvarsmateriell 2018). På tross av at det er innenfor dette området de fleste av gevinstene FMA skal realisere ligger, er ikke dette kategorisert som et eget prosjekt. Ved å lage en egen gjennomføringsplan og gevinstrealiseringsplan innenfor hyllewareanskaffelser vil FMA øke bevisstheten rundt hylleware, både internt i anskaffelsesmiljøene, men også eksternt. Dette vil være i tråd med det som både Forsvarsdepartementet (2016a) og Forsvarsdepartementet (2016b) legger opp til.

Vi vurderer derfor dette som et eget prosjekt, og vurderingen settes til «noe mangelfull». For å bedre dette bør Forsvarsmateriell:

- utarbeide en egen gjennomførings- og gevinstrealiseringsplan for økt hyllewareanskaffelser
- tydeliggjøre hvordan måling av hylleware gjøres for å kunne sannsynliggjøre at gevinstene realiseres
- aktivt arbeide for å realisere ytterligere gevinster ved økt hylleware, ut over realiserede gevinster

Status: GUL

³⁵I 2017 rapporterte FMA gevinster for 90 millioner kroner innenfor dette området. Gevinstene er realisert tidligere enn forutsatt, men FMA bør ha fokus på å realisere ytterligere gevinster i resten av perioden

5.4.3 Bidra til effektivisering av Forsvarets materielldrift

Et av målene Forsvarsmateriell har er å bidra til effektivisering av Forsvarets materielldrift. På dette området er ikke Forsvarsmateriell gitt et eksplisitt gevinstkrav, og eventuelle gevinster vil tilfalle Forsvaret slik at de kan brukes på prioritert virksomhet. I Forsvarsmateriell (2016b) blir det beskrevet at materielldriften i Forsvaret forventes å øke til 4,3 mrd. i 2020. I gevinstrealiseringplanen er det ikke konkretisert tiltak som skal forbedre materielldriften, men det illustreres at det ligger et stort potensiale ved en effektforbedring på 1 prosent (43 millioner).

Det var en forutsetning at tiltak skulle synliggjøres i samhandlingsavtalene mellom de ulike kapasitetene i FMA og DIF-ene i Forsvaret. Lien mfl. (2018) viser at dette ikke har vært tilfellet i så stor grad som forutsatt. Det er nå etablert et samarbeidsprosjekt mellom de to etatene som har operasjonalisert en felles metode for gevinstrealisering på tvers av etatene. Det er også satt i gang en pilot for bruk av RIO-ORS som felles system for oppfølging av effektiviseringstiltak innenfor området materielldrift (Forsvarsmateriell 2018).

Vi har vurdert Forsvarsmateriell til at dette prosjektet er «noe mangelfull». For at det skal realiseres gevinster innenfor dette området anbefaler vi Forsvarsmateriell å:

- utarbeide tiltak, og identifisere konkrete gevinster som skal realiseres
- utarbeide en gevinstrealiseringsplan som gir detaljer om når tiltaket skal gjennomføres og gevinstene skal realiseres
- dokumentere hvilke tiltak som har vært gjennomført og sannsynliggjøres at disse tiltakene har gitt effekt

Status: GUL

5.5 NSM og FFI

NSM og FFI skal realisere gevinster for henholdsvis 4,6 og 3,7 millioner kroner i langtidsperioden. Sammenlignet med de andre etatene er effektiviseringskravet beskjedent, og det er ikke like utstrakt bruk av metodikken. Disse to etatene har likevel satt i gang effektiviseringsarbeid med flere tiltak som skal realisere både kvalitative og kvantitative gevinster.

Ved FFI omhandler de fleste tiltakene effektivisering av stab og støtte. For å legge til rette for en kultur for kontinuerlig forbedring i staben ved FFI er det også satt i gang et program der alle enhetene i staben skal evaluere minst én prosess i egen enhet. Gevinstene som skal realiseres fra dette vil på kort sikt være kvalitative (FFI 2017).

I NSM er det identifisert en rekke tiltak som skal gjennomføres. Tiltakene som er identifisert vil i tillegg til å realisere det kvantitative kravet, føre til kvalitative gevinster. Det pågår et arbeid som skal konkretisere de ulike tiltakene som er identifisert.

5.6 Totalbildet for effektiviseringsprosjektene

I figur 5.2 viser vi totalbildet av effektiviseringsprosjektene. Ved å kombinere status fra evalueringen av prosjektene med gevinstkravet kan vi gjøre en risikovurdering av prosjektporteføljen.

Etat	Nr.	Prosjekt	Gevinstkrav	Status
Forsvaret	1	Utdanningsreformen	540	Grønn
	2	HR-reformen	198	Grønn
	3	Effektivisering av forsyningstjenesten	123	Gul
	4	Effektivisering av vedlikeholdstjenesten	307	Rød
	5	Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen	220	Grønn
	6	Bortsetting av renhold og reduksjon i antall boliger	66	Gul
	7	FIF 3.0	94	Grønn
FB	8	Driftoptimaliseringsprosjektet	137	Grønn
	9	Investeringsprosjektet	117	Grønn
FMA	10	Forbedre investeringsvirksomheten	59	Grønn
	11	Hyllewarekjøp	90	Gul
	12	Effektivisering av Forsvarets materielldrift		Gul

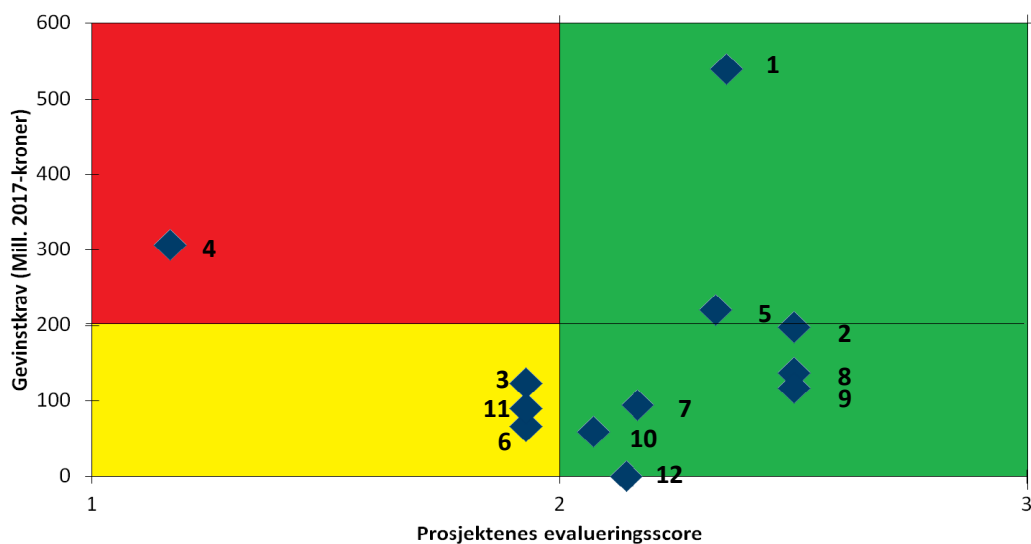
Tabell 5.2 Samlet evaluering av effektiviseringsprosjektene med gevinstkrav fra IVB LTP. For full oversikt over evaluering per kriterie, se vedlegg B.

5.6.1 Risikovurdering av prosjektporteføljen

I kapittel 5.1 beskrev vi at et prosjekt med vurdering «tilfredsstillende» vil ha en høy sannsynlighet for å realisere de planlagte gevinstene fra prosjektet. Tilsvarende vil det være lavere sannsynlighet for at de planlagte gevinstene fra et prosjekt realiseres dersom prosjektet i sum er «lite tilfredsstillende».³⁶ Dersom gevinstkravet for et prosjekt er høyt, vil det også være en høy konsekvens av ikke å gjennomføre prosjektet. I figur 5.6 har vi satt sammen gevinstkravet og vurderingen av hvert prosjekt. Risikoen i prosjektene øker ved å gå til venstre og oppover i figuren, slik at risikoen er størst for prosjekter som ligger i figurens øvre venstre hjørne. Det vil da være relativt stor sannsynlighet for at prosjektet ikke når kravet, samtidig som konsekvensen av å ikke nå kravet er relativt høy.

Vi har delt figur 5.6 inn i tre soner. I den grønne sonen ligger de prosjektene som vi har vurdert til å ha en høy sannsynlighet for å lykkes. I den gule sonen ligger prosjektene vi har vurdert til «lite tilfredsstillende», men der konsekvensen av ikke å realisere gevinstene er liten. I den røde sonen ligger ett prosjekt, der konsekvensen av ikke å lykkes er alvorlig, samtidig som vurderingen av prosjektet er «lite tilfredsstillende». Prosjektet i den røde sonen er «Effektivisering av vedlikeholdstjenesten». Fra vurderingene så langt vil den totale porteføljen i stort realisere planlagte gevinster. For de prosjektene som ligger i gul og rød sone, bør det gjøres grep som øker sannsynligheten for gevinstrealisering frem mot utgangen av langtidperioden.

³⁶Dersom et prosjekt er «lite tilfredsstillende» har det fått score 1, og dersom et prosjekt er «tilfredsstillende» har det fått score 3. Total score på hvert enkelt prosjekt er gitt i vedlegg B.



Figur 5.6 Sammensetting av prosjektvurderingen og gevinstkrav. Hver observasjon representerer et prosjekt. Risikoen i prosjektene øker ved å gå til venstre og oppover i figuren, slik at risikoen er størst for prosjekter som ligger i figurens øvre venstre hjørne. Det vil da være relativt stor sannsynlighet for at prosjektet ikke når kravet, samtidig som konsekvensen av å ikke nå kravet er relativt høy. Nummereringen av observasjonene viser til effektiviseringsprosjektene i tabell 5.2.

6 Oppsummering og videre arbeid

6.1 Oppsummering

Hensikten med denne rapporten har vært å gjøre opp status for effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren etter det første gjennomføringsåret i langtidsplanen. I 2017 har sektoren realisert effektiviseringsgevinster tilsvarende 328 millioner kroner, noe som er 18 millioner høyere enn kravet i dette året. I tillegg har Forsvarsmateriell realisert 90 mill. ved anskaffelse av hyllevarer. Oppnåelsen av kravet i 2017 er kommet som følge av realisering av gevinster ut over prosjekter som er identifisert i IVB LTP, herunder lokale tiltak. Dokumentasjonen fra forbedrings- og effektiviseringstiltakene varierer i kvalitet og omfang. For noen prosjekter er det vanskelig å vurdere om gevinstene er realisert som forutsatt.

Alle etatene jobber etter felles metode for gevinstrealisering, men har likevel valgt forskjellig innretning på arbeidet. Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell har valgt å jobbe etter et *Lean*-prinsipp, og har lagt opp til en systematisk prosess. Begge etatene har etablert systemer for å fange opp forbedringer på lokalt nivå, og søker å endre kulturen i etatene slik at kontinuerlig forbedring blir en naturlig del av daglig drift. Prosjektene som er satt i gang i disse to etatene har en tydelig struktur og ansvarslinjene er etablerte, og dermed er også gjennomføringen gjennomskiktig. Etatenes rapporteringen av forbedring og effektivisering er systematisk. Det gjør det mulig å følge opp tiltakene over tid.

Både Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg har etablert funksjoner på alle nivå med ansvar for kontinuerlig forbedring og effektivisering. Særlig er etableringen av Flyt-ambassadører/endringsagenter et godt tiltak for å sikre forankring på laveste nivå i organisasjonene. I tillegg er alle tiltak som gjennomføres forankret på ledelsesnivå. Etter første året i langtidsperioden er det stor oppmerksomhet rundt kontinuerlig forbedring og effektivisering internt i Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell. Det er likevel en fare for at etatene «mettes», og at trykket på kontinuerlig forbedring og effektivisering avtar framover. Opplæringen av flyt-ambassadører/endringsagenter må derfor føre til en varig kulturendring i disse etatene. For å sikre at kravet om effektiviseringsgevinster blir oppfylt innen utgangen av 2020, må etatene sørge for å identifisere nye tiltak.

Hovedvekten av gevinstrealiseringen i sektoren skal imidlertid skje i Forsvaret. Det er satt i gang store og tunge prosjekter, med mange tiltak som skal iverksettes i linjen. Det viser seg imidlertid at flere av prosjektene som pågår ikke vil møte kravet på verken tid eller gevinst som forutsatt i IVB LTP. Dette kommer som følge av manglende igangsetting av tiltak og fordi de identifiserte tiltakene har lavere gevinstpotensial enn forutsatt. Forsvaret er derfor avhengig av å identifisere ytterligere tiltak for å realisere de nødvendige gevinstene. For 2017 var det gevinster fra de lokale tiltakene som sikret at Forsvaret innfridde kravet.

Det er derfor helt nødvendig at Forsvaret arbeider systematisk for å skape en bredere og sterkere tiltaksportefølge. Det innebærer blant annet at nye tiltak må identifiseres både sentralt og lokalt. Her vil det være viktig å etablere et system for å fange opp lokale tiltak.

For å sikre gjennomføring av tiltakene som forutsatt bør det i Forsvaret etableres et system som følger opp det totale effektiviseringsarbeidet. I et slikt system bør det synliggjøres status og risiko

for alle prosjekter. Dette vil gi FST større styringsinformasjon og samtidig gjøre det enklere å rapportere for det totale effektiviseringsarbeidet i henhold til de krav som er satt av FD.

Forsvaret bør også dedikere ytterligere ressurser til arbeid med kontinuerlig forbedring og effektivisering på lokalt nivå, samtidig som forventningene om gevinstrealisering gradvis kan forsterkes. I dette ligger det blant annet opplæring i kontinuerlig forbedring og effektivisering for ansatte på lokalt nivå, samtidig som etaten må legge til rette for en kulturendring i retning mot kontinuerlig forbedring og effektivisering.

Det er også viktig å sikre at funksjonene som arbeider med effektivisering innehar riktig kompetanse. Dette gjelder på alle nivå, og i alle ledd som gjennomfører forbedring og effektivisering. Et viktig tiltak for å sikre kompetansen er å øke kontinuiteten i sentrale stillinger.

6.2 Videre arbeid

I denne rapporten har vi gjort opp status etter første året i langtidsplanen. Dette har vi gjort med bakgrunn i innsamlet dokumentasjon på effektiviseringsarbeidet. Vi vil fortsette arbeidet med å innhente informasjon fra etatene slik at det er mulig å følge opp funnene i denne rapporten underveis i perioden. Ved utgangen av langtidsperioden vil vi evaluere det endelige effektiviseringsarbeidet.

I det videre arbeidet kan det også vurderes å adressere følgende nye problemstillinger:

- I hvilken grad har etatene evnet å identifisere nye tiltak på alle nivå?
- Benyttes det insentiver som legger opp til effektivisering på tvers?
- Fungerer FDs innretting av effektiviseringsregimet etter hensikten?
- Hvordan jobbes det med kontinuerlig forbedring lokalt i etatene?
- Hvordan samarbeider sentralt og lokalt nivå for å gjennomføre prosjekter og tiltak?
- Hvilket potensial finnes det for effektivisering i neste langtidsperiode?

Referanser

- Bogetoft, Peter (1997). *DEA-based yardstick competition: the optimality of best practice regulation*. Annals of Operations Research Vol. 73, s. 277–298.
- Cole, Robert E. (2001). *From Continuous Improvement to Continuous Innovation*. Quality Management Journal Vol.8 No 4, s. 7–21.
- DFØ (2014). *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevisnter av offentlige prosjekter*.
- FFI (2017). *Gevinstrealiseringsplan FFI*.
- FLO (2017). *Etablering av K10+ Programmet for videreutvikling av anskaffelsesfunksjonen i FLO*.
- Forsvaret (2017a). *Gevinstrealiseringsplan for Felles Integrert Forvaltningssystem (FIF 3.0)*. Unntatt offentlighet.
- Forsvaret (2017b). *Utdanningsreformen – Forsvarssjefens gjennomføringsplan*.
- Forsvarsbygg (2017). *Gevinstrealiseringsprogram for Forsvarsbygg Eiendomsforvaltning 2017–2020*.
- Forsvarsbygg (2018a). *Handlings- og gevinstrealiseringsplan – Prosjekt og avhending*.
- Forsvarsbygg (2018b). *Resultat og kontrollrapport 3 til Forsvarsdepartementet*.
- Forsvarsdepartementet (2015a). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey Company Inc.*
- Forsvarsdepartementet (2015b). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc.*
- Forsvarsdepartementet (2016a). *Kampkraft og bærekraft, Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020*.
- Forsvarsdepartementet (2016b). *St.prp. nr. 151 (2015–2016): Kampkraft og bærekraft, Langtidsplan for forsvarssektoren*.
- Forsvarsdepartementet (2016c). *St.prp. nr. 48 (207–2008) – Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.
- Forsvarsmateriell (2016a). *Status og plan for den videre utvikling av Forsvarsmateriell i fase II*. Unntatt offentlighet.
- Forsvarsmateriell (2016b). *Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III 2017–2020*. Unntatt offentlighet.
- Forsvarsmateriell (2018). *Resultat og kontrollrapport 3 til Forsvarsdepartementet*. Begrenset.
- Forsvarssjefen (2017). *Forsvarssjefens virksomhetsplan 2017–2020*. Begrenset.
- Forsvarsstaben (2016). *Gevinstrealiseringsplan for «effektivisering og transformasjon av HR-området i Forsvaret»*.

-
-
- Forsvarsstaben (2017a). *Gevinstrealiseringsplan for sentralisering av anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret, versjon 2.0.*
- Forsvarsstaben (2017b). *Metode for gevinstrealisering. En veileder til bruk for alle som jobber med gevinstrealisering i Forsvaret.*
- Forsvarsstaben (2017c). *Sluttrapport – Effektivisering og transformasjon av HR-området i Forsvaret.*
- Fryer, Karen J., Jiju Antony og Alex Douglas (2007). *Critical success factors of continuous improvement in the public sector: A literature review and some key findings.* The TQM Magazine Vol.19 No 5, s. 497–517.
- Hanson, Torbjørn og Sverre Nyhus Kvalvik (2015). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtidsplanarbeidet 2015.* FFI-rapport 2015/00860.
- Lien, Brage, Torbjørn Hanson, Petter Lindgren og Helene Berg (2018). *Forbedring og effektivisering på tvers av etater i forsvarssektoren – en kartlegging av insentiver.* FFI-rapport. Under utgivelse.
- Lillekvelland, Tobias og Kari Røren Strand (2014). *En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret.* FFI-rapport 2014/00343.
- McKinsey (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren.*
- Presterud, Ane Ofstad og Morten Øhrn (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – En studie av insentiver i investeringsprosessen.* FFI-rapport 2015/00555.
- Presterud, Ane Ofstad, Morten Øhrn og Helene Berg (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – Økonomiske gevinster ved økte hyllevareanskaffelser.* FFI-rapport 15/02332.
- Waage, Kristin (2016). *Hvilke tiltak bør vi prøve flere ganger? Erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2015.* FFI-rapport 16/01641.
- Åmot, Elisabeth Lindseth (2014). *Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse.* FFI-rapport 2014/01087.
- Åmot, Elisabeth Lindseth (2015). «Tiltakene hadde kommet uansett» - Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2014. FFI-rapport 2015/00765.

A Spørsmål om forbedring og effektivisering sendt til etatene

Spørsmål 1

I dette spørsmålet er vi interessert i hvordan etatene har organisert seg for å jobbe med forbedring og effektivisering. I iverksettelsesbrevet for forsvarssektoren står det følgende:

«For å legge til rette for systematisk forbedringsarbeid i sektoren, gis etatene i oppdrag å sikre dedikerte funksjoner med riktig kompetanse og robust evne til både å identifisere og gjennomføre nye effektiviserings- og forbedringstiltak. Funksjonene har videre en viktig rolle i å påse at det avsettes ressurser og kompetanse lokalt til å drive strukturert forbedrings- og effektiviseringsarbeid. Funksjonene skal arbeide aktivt for å skape lokalt eierskap til både prosess og tiltak på alle nivå i egen etat.»

Hvilke funksjoner er opprettet i din etat for å sikre at forbedringsarbeidet i etatene og hvordan arbeider funksjonene for å skape lokalt eierskap til prosess og tiltak?³⁷

I de to følgende spørsmålene ønsker vi å kartlegge ressursbruken knyttet til forbedring og effektivisering

Spørsmål 2

Er det mulig å anslå hvor mange administrative årsverk internt i din etat som i 2017 var involvert for å identifisere tiltak, utarbeide planverk og gjennomføre tiltakene? Her ønsker vi å vite hvor mange årsverk, og hvor mye tid som går med på å planlegge å utføre forbedring og effektivisering. Dette kan for eksempel være tid brukt på utarbeidelse av gevinstrealiseringsplaner, implementering av tiltak og rapportering av gevinster.

Spørsmål 3

Hvilke omstillingskostnader eller gjennomføringskostnader ble i 2017 brukt på forbedring og effektivisering ut over administrative årsverk? Dette kan for eksempel være konsulenttjenester eller bistand fra andre, kostnader knyttet til utvikling av verktøy eller større investeringer knyttet til et effektiviseringstiltak. Spesifiser gjerne hvilke utgifter det er snakk om.

Dersom det er til hjelp: Fyll ut tabellen vedlagt (hentet fra IVB, vedlegg G2). Dersom det er kostnader som ikke kan knyttes til tiltak fra IVB, fyll ut under «annet», nederst i tabellen. Spesifiser gjerne.

³⁷Med funksjoner mener vi personell i etaten som aktivt jobber med effektivisering, og har det som en av sine arbeidsoppgaver

Etat	Tiltak	Årsverk	Eventuelle kommentarer
Forsvarsmateriell	Forbedre investeringsvirksomheten		
Forsvarsmateriell	Økt hyllevarekjøp		
Forsvarsbygg	Redusere FBs driftskostnader		
Forsvarsbygg	Redusere byggekostnader		
Forsvaret	Innføre FIF 3.0		
Forsvaret	Forbedre driftsanskaffelser		
Forsvaret	Arealreduksjon		
Forsvaret	Redusere vedlikeholdskostnader		
Forsvaret	HR-transformasjon		
Forsvaret	Redusere renholdskostnader		
Forsvaret	Forbedre forsyningsvirksomheten		
	Annet		

B Evaluering av effektiviseringsprosjektene

	Krav 1-7							Total Score
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	
Utdanningsreformen	3	3	3	3	2	3	3	2,86
HR-reformen	3	3	3	3	3	3	3	3,00
Effektivisering av forsyningstjenesten	3	2	3	3	1	2	3	2,43
Effektivisering av vedlikeholdstjenesten	2	1	1	1	3		2	1,67
Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen	3	3	3	3		2	3	2,83
Bortsetting av renhold og reduksjon i antall boliger	3	3	2	3	2	2	2	2,43
FIF 3.0	3	3	3	2	2		3	2,67
Driftoptimaliseringsprosjektet (FB)	3	3	3	3	3	3	3	3,00
Investeringsprosjektet (FB)	3	3	3	3	3	3	3	3,00
Forbedre investeringsvirksomheten (FMA)	3	2	2	3	3	2	3	2,57
Hyllevarekjøp (FMA)	3	3	2	3	1	2	3	2,43
Effektivisering av forsvarets materielldrift (FMA)	2	2	1	3	3	1	3	2,14
NSM	2	2	2	3	3	3	3	2,57
FFI	3	3	3	3	2	3	3	2,86

Tabell B.1 Evaluering av alle kriteriene i alle prosjektene.

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

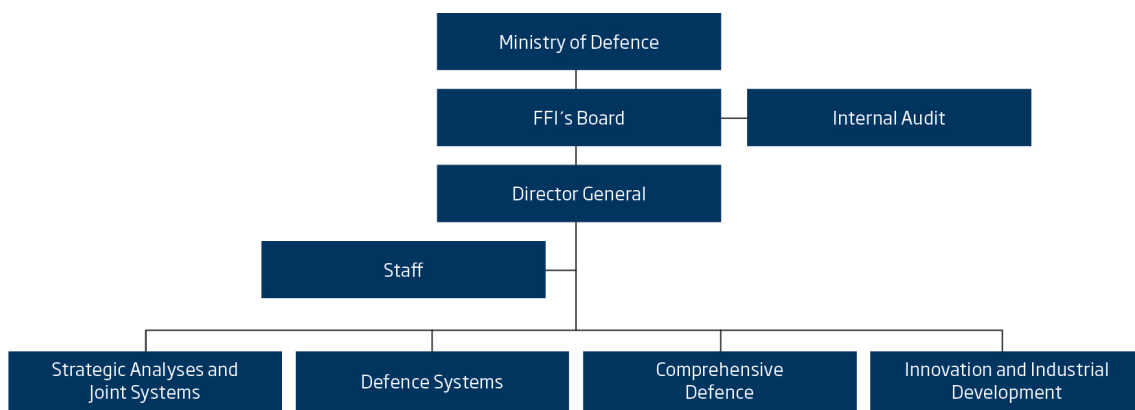
FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisation



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: ffi@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: ffi@ffi.no