



FFI-RAPPORT

20/01551

Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren

Brage Lien
Ola Krogh Halvorsen
Svein Tore Kristiansen¹

¹Deloitte as

Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren

Brage Lien
Ola Krogh Halvorsen
Svein Tore Kristiansen¹

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

¹ Deloitte as

2. juli 2020

Emneord

Effektivisering
Styring og kontroll
Rapportering
Økonomistyring
Økonomisk forskning

FFI-rapport

20/01551

Prosjektnummer

1465

Elektronisk ISBN

978-82-464-3284-7

Engelsk tittel

Maturity Assessments to measure Efficiency in the Agencies in the Norwegian defense sector

Godkjennerne

Sverre Kvalvik, *forskningsleder*

Espen Berg-Knutsen, *forsknings sjef*

Espen Skjelland, *forskningsdirektør*

Jan Erik Torp, *stabssjef*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

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

Sammen drag

I Langtidsplanen for forsvarssektoren 2021–2024 legges det opp til at etatene i forsvarssektoren skal realisere om lag 1,9 mrd. kroner. For å identifisere hvilke grep og endringer etatene må ta for å realisere disse gevinstene har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) gjennomført en modenhetsanalyse. Ved hjelp av modenhetsanalysen har vi undersøkt hvordan etatene i dag har organisert seg for å planlegge, gjennomføre og følge opp både strukturelle, sentrale og lokale tiltak.

Modenhetsanalysen er utviklet gjennom et samarbeid mellom FFI og Deloitte AS i tillegg til dialog med alle etatene i forsvarssektoren. For å vurdere modenheten til etatene har vi analysert 9 ulike indikatorer med en rekke parametere under hver indikator. Dette har vi målt ved å gjennomføre en spørreundersøkelse med 90 respondenter samt 13 workshoper med totalt 46 deltagere.

For Forsvaret har vi vurdert ni av driftsenhetenes modenhetsnivå, men også vurdert hvilke sentrale forutsetninger som må ligge til grunn for å planlegge, gjennomføre og følge opp effektivisering. Det gjør at vi kan vurdere modenheten både til hver enkelt driftsenhet (DIF) og for Forsvaret som helhet. I vurderingen av hver enkelt DIF ser vi at det er stor variasjon. Modenhetsnivået til den enkelte DIF henger i stor grad sammen med hvordan enheten har jobbet med forbedring og effektivisering tidligere. Dette impliserer at de som har jobbet mye med forbedring og effektivisering og har gjennomført mange tiltak, har høyere modenhetsnivå enn de som i mindre grad har gjort dette. Særlig innenfor gjennomføring og oppfølging av effektiviseringsarbeidet ser vi at Forsvaret har en lav modenhet. Indikatorerne under området planlegging får en litt høyere score, men også disse er lave og indikerer at Forsvaret mangler flere av egenskapene som skal til for å effektivisere organisasjonen på en vellykket måte.

Forsvarsmateriell (FMA) har i etterkant av etableringen i 2016 jobbet systematisk med å øke modenheten sin innenfor flere av de områdene vi måler. FMA er relativt moden på området planlegging, men har større utfordringer på områdene gjennomføring og oppfølging. Det er to indikatorer der FMA får en relativt lav vurdering: *kartlegging* og *evaluering*. Forsvarsbygg (FB) vurderes til å ha en relativt moden organisasjon for forbedring og effektivisering. FB scorer relativt høyt innenfor planlegging, men relativt lavt på områdene gjennomføring og oppfølging. Den indikatoren som får den høyeste vurderingen i FB er *prosesser og verktøy*. Det er to indikatorer der FB får en relativt lav vurdering: *ledelse og kommunikasjon* samt *evaluering*.

Deloitte gjennomførte evalueringen av FFI og beskriver at FFI har begrenset erfaring innen forbedring og effektivisering. Dette reflekteres i en gjennomgående lav score innenfor alle indikatorene vi måler. Spesielt indikatorene *plan* og *prosess og verktøy* trekker ned modenheten.

Resultatene fra modenhetsevalueringene styrker inntrykket av en lite enhetlig innretning av forbedrings- og effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren. Funnene i denne rapporten kan benyttes til å identifisere områder som etatene burde forbedre, og til å kartlegge sektorens *beste praksis* for de ulike trinnene i en effektiviseringsprosess.

Summary

In 2019 the agencies under the Ministry of Defence (MoD) were tasked with efficiency improvements of approximately NOK 1.9 billion by the end of 2024. In order to identify what measures have to be taken by the agencies to obtain the needed efficiency improvement, we assess the agencies' ability to plan, perform and evaluate improvement and efficiency initiatives. This is done through an analysis of 9 parameters where organization maturity for efficiency is measured.

The evaluation of the Norwegian Armed Forces consists of maturity assessments of 9 of its 14 departments and how they are able to plan, perform and evaluate improvement and efficiency initiatives. There are substantial variations in the maturity level of the 9 departments. The maturity level seems to follow a pattern of earlier improvement and efficiency efforts. Departments that have a track record of earlier improvement initiatives usually score higher than those with less experience. Common for nearly all departments and the Norwegian Armed Forces as an agency are low scores on parameters indicating ability to carry out and follow up on improvement and efficiency initiatives. The parameters for planning are slightly higher, but still on the lower end of the scale. The overall results indicate a scarcity of abilities to perform efficiency improvements in a successful manner.

The Norwegian Defence Materiel Agency (NDMA) has since its establishment in 2016 worked to improve the organizational maturity on many of the aspects the assessment tool is measuring. NDMA scores higher than other agencies on parameters measuring planning abilities, but do not stand out on parameters measuring the ability to perform and follow up improvement and efficiency initiatives. *Mapping* and *evaluation* are two parameters where NDMA underperforms compared to other agencies.

The assessment of the Norwegian Defence Estates Agency (NDEA) indicates an agency with a relative high level of maturity on improvement and efficiency initiatives. NDEA scores high on parameters and indicators associated with the ability to map and plan initiatives, but scores low on parameters indicating ability to perform and follow up improvement and efficiency initiatives. NDEA reaches their highest score on the parameter measuring *process and tools*. *Management* and *communication* are two parameters where NDAE underperforms compared to other agencies.

Deloitte conducted the maturity assessment of FFI, which describes an organization with limited experience in efficiency improvements. This is further confirmed by general low scores on all indicators, especially indicators measuring *planning* and *process and tools*.

The results of the maturity assessments confirm the impression of lacking standardization of methods, processes and tools used for productivity growth and increased efficiency in the defence sector. The findings in this report can shed light on areas of improvement in each department and should also prove to be helpful in identifying *best practices* for each step in the process of efficiency improvements.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
Forord	7
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn for studien	9
1.2 Konseptuell tilnærming	11
2 Metode	13
2.1 Design og oppbygging av studien	14
2.2 Parametere og indikatorer for å måle forbedring og effektivisering	20
2.3 Modenhet som analyseobjekt	28
3 Modenhet for forbedring og effektivisering i Forsvaret	29
3.1 Overordnet vurdering	29
3.2 Planlegging	32
3.3 Gjennomføring	36
3.4 Oppfølging	40
4 Modenhet for forbedring og effektivisering i Forsvarsmateriell	44
4.1 Overordnet vurdering	44
4.2 Planlegging	45
4.3 Gjennomføring	46
4.4 Oppfølging	47
5 Modenhet for forbedring og effektivisering i Forsvarsbygg	48
5.1 Overordnet vurdering	48
5.2 Planlegging	49
5.3 Gjennomføring	50
5.4 Oppfølging	52
6 Modenhet til forbedring og effektivisering ved Forsvarets forskningsinstitutt	53
6.1 Overordnet vurdering	53

6.2	Planlegging	54
6.3	Gjennomføring	55
6.4	Oppfølging	57
7	Oppsummering og konklusjon	58
7.1	Overordnede funn	58
7.2	Grep for å heve modenhetsnivå	63
7.3	Videre studier	64
	Referanser	66
A	Vedlegg 1: Spørsmål fra spørreundersøkelse	68
B	Vedlegg 2: plansjer fra etatsvise workshoper	69

Forord

Denne rapporten er skrevet som en del av FFI-prosjekt 1465 – Kostnadseffektivitet i forsvarssektoren (KOSTER) V. Aktiviteten ble gjennomført og delvis publisert i forbindelse med rapporten «Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen? – Potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024» (FFI-rapport 19/01934). Studien er blant annet bestått i en lang rekke workshoper med de involverte etatene. Vi vil takke alle involverte for å ha tatt seg tid til å gi oss innsikt i de ulike organisasjonene.

I studien og rapporten har FFI benyttet ekstern bistand ved konsulentselskapet Deloitte. Dette gjør seg særlig gjeldende i kapitlet der FFI vurderes, der Deloitte alene står for vurderingen. FFI stiller seg likevel bak alle hovedfunn også i denne delen av rapporten.

Oslo, 3. juli 2020

Brage Lien
Ola Halvorsen
Stein Tore Kristiansen (Deloitte)



1 Innledning

1.1 Bakgrunn for studien

I Kvalvik et al. (2019) blir det pekt på et effektiviseringspotensial på mellom 1,5 og 3 mrd. kroner. Dette potensialet er omsatt til et krav på 1,9 mrd. kroner i Langtidsplanen for perioden 2021–2024. I tillegg skal en rekke kvalitative gevinster realiseres. Effektiviseringsgevinstene skal omdisponeres til identifiserte formål gitt i langtidsplanen for økt operativ evne.

For å identifisere hvilke grep og endringer etatene må ta for å realisere gevinstene som Kvalvik et al. (2019) peker på har FFI gjennomført en modenhetsanalyse. Ved hjelp av modenhetsanalysen skal vi undersøke hvordan etatene i dag har organisert seg for å planlegge, gjennomføre og følge opp både strukturelle, sentrale og lokale tiltak. I tillegg vil en analyse av modenhet peke ut retning for hvordan etatene og DIF-ene kan forsterke denne evnen. For å lykkes med effektiviseringen som skisseres i Kvalvik et al. (2019) må sannsynligvis modenheten internt i hver etat og DIF styrkes betydelig. Tidligere evalueringer av effektiviseringsarbeidet i sektoren har påpekt store mangler, særlig i hvordan etatene dokumenterer og følger opp tiltakene. I tillegg vil effektivisering fremover være kritisk avhengig av etatenes evne til å koordinere tiltakene på tvers av etater og DIF-er. Tiltakene som presenteres i Kvalvik et al. (2019) kommer fra verdikjeder som går på tvers av etatene. Bare dersom etatene klarer å etablere modne miljøer innenfor forbedring og effektivisering vil dette være gjennomførbart. Den økonomiske balansen i den kommende langtidsplanen vil avhenge av dette (Forsvarsdepartementet, 2020).

Lien og Hanson (2018) og Lien (2019) har evaluert effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren etter henholdsvis første og andre året i langtidsplanen, og finner at flere av effektiviseringsprosjektene som er satt i gang ikke vil gi gevinster som forutsatt i inneværende LTP. Lien og Hanson (2018) peker på at Forsvaret mangler et system for å fange og følge opp lokale tiltak og ikke har etablert et system for å følge framdriften i effektiviseringsprosjektene. Dette har medført at Forsvaret har manglet oversikt over hvilke gevinster som er realisert. I tillegg peker rapporten på at kvaliteten på og omfanget av dokumentasjonen som ligger til grunn for de rapporterte effektiviseringsgevinstene varierer.

Lien (2019) viser til at det til tider er stor variasjon mellom hva som er rapportert som effektiviseringsgevinster, og hva som faktisk kan sies å være realisert. I tillegg viser rapporten at det internt i Forsvaret er uklare roller, ansvar og myndighet innenfor forbedrings- og effektiviseringsarbeid, og at kompetansen knyttet til å planlegge og gjennomføre tiltak er manglende. Dette til tross for at Forsvaret har et effektiviseringskrav på 1,4 mrd. kroner i inneværende LTP. Rapporten peker også på at Forsvaret ikke har identifisert ytterligere tiltak for å nå kravet om effektivisering i inneværende periode.

Imidlertid kan det argumenteres for at forsvarsgrenene ikke skal effektivisere, og derfor ikke har behov for å ha egne strukturerte organisasjoner eller systemer for å planlegge, gjennomføre og følge opp forbedring og effektivisering, og at dette skal være Forsvarsstabens (FST) ansvar. Imidlertid har flere av de største DIF-ene budsjetter og personell som overgår flere av de andre

etatene. Det er derfor viktig at også disse legger til rette for å anvende de tildelte midlene på en best mulig måte lokalt. I tillegg vil de strukturerte og sentrale tiltakene ha effekt i de ulike DIF-ene, og denne type tiltak vil i stor grad gjennomføres lokalt. Systemer og organisasjon må derfor som minimum være rigget både for å håndtere både små lokale tiltak og for å få ut effekten av de sentrale og strukturelle tiltakene.

I Forsvarsmateriell (FMA) og Forsvarsbygg (FB) er situasjonen en annen. Begge disse etatene kan karakteriseres å være «støtteetater» som skal drive med kostnadseffektiv og profesjonell fremskaffelse og forvaltning av henholdsvis materiell og eiendom, bygg og anlegg (EBA). Lien (2019) peker på at begge disse etatene har etablert prosesser og systemer som skal bidra til å lykkes med forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. FFI har per januar 2020 i liten grad hatt fokus på forbedring og effektivisering som følge av et relativt lavt krav til effektivisering i innværende periode.

For å realisere gevinstene som det pekes på i Kvalvik et al. (2019) er etatene avhengige av å ha høy nok modenhet for å planlegge, gjennomføre og følge opp tiltak og gevinster. De ulike etatene har helt forskjellig inngang til og innretning på forbedrings- og effektiviseringsarbeidet som foregår. En modenhetsanalyse kan dermed brukes for å kartlegge *best practice* blant forsvarssektorens etater, og samtidig identifisere områder som etatene må jobbe med. For å undersøke dette har vi utviklet et sett med parametere som måler modenheten i alle etatene. Vi har valgt å måle modenhet for effektivisering samlet i etatene FMA, FB og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), mens vi i Forsvaret også måler de underliggende DIF-ene. Vi gir imidlertid også en samlet helhetsvurdering av Forsvaret. Helhetsvurderingen baserer seg på vurderingen av de underliggende DIF-ene, og vurderingen av de sentrale forutsetningene som FST er ansvarlig for å etablere.

Formålet med rapporten er å identifisere hvilken modenhet etatene har, og dermed kunne peke på hvilke områder der etatene må øke sin modenhet for å lykkes med effektiviseringsarbeidet. Resultatet kan være et verktøy for etatsledelsen for å se hva det må jobbes med innenfor forbedring og effektivisering, men kan også brukes i sektoren som helhet, og dermed være et verktøy for Forsvarsdepartementet. Rapporten kan også benyttes som en rettesnor av den enkelt DIF i Forsvaret for å se hvilke områder disse må jobbe med.

En slik modenhetsanalyse baserer seg imidlertid på et generisk sett med parametere og indikatorer. Det kan derfor være tilfeller der vi ikke har tatt hensyn til egenarten i de ulike etatene eller DIF-ene, hvilket betyr at det også vil kunne være aspekter ved forbedrings- og effektiviseringsarbeidet vi ikke klarer å fange opp når vi måler modenheten. Resultatet vil likevel gi en god indikasjon på hvordan etatene er organisert for å planlegge, gjennomføre og følge opp forbedring og effektivisering.

Begrepet «kontinuerlig forbedring og effektivisering»

Kontinuerlig forbedring og effektivisering benyttes i Forsvarsdepartementet (2016b) som et begrep der «forbedring» knyttes mot kvalitative gevinster mens «effektivi-sering» 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 forbedring- og effektivisering 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.

Videre i dette kapitlet vil vi gi en nærmere innføring i hva en modenhetsanalyse er, og hvordan denne kan brukes. I kapittel 2 går vi igjennom metoden som ligger bak studien, og hvordan vi har gjennomført studien. Resultatene fra modenhetsvurderingen vises per etat i kapittel 3, 4, 5 og 6. I kapittel 7 gjør noen betraktninger rundt nivået på modenheten og gir en oppsummering av studien og peker på muligheter framover.

1.2 Konseptuell tilnærming

Det er i dag et økende innslag av modenhetsanalyser innenfor ulike deler av en organisasjons virksomhetsområder og funksjoner. Slike analyser anvendes i økende grad både nasjonalt og globalt som representative standarder for beste praksis. Selv om begrepet modenhet gir enkelte negative assosiasjoner, er begrepet i dag en del av en evalueringsterminologi som anvendes innenfor et bredt spekter av områder og praksiser.

Begrepet stammer opprinnelig fra programvareutvikling. På 1970-tallet, da datamaskinbruk ble mer vanlig, vokste behovet for programvareutvikling. *Computer engineering* var et nytt felt og det manglet en konsistent modell for å evaluere forretningsprosesser og praksis. For å løse problemet med kostbar programvareutvikling og trege leveranser utviklet det amerikanske forsvaret et rammeverk som skulle måle en organisasjons modenhet. Basert på slike målinger skulle man kunne tilpasse programvaren til virksomhetens evne til å innføre den. Modenhetsrammeverket som ble utviklet for det amerikanske forsvarsdepartementet ble i neste

omgang kombinert med en teoretisk tilnærming som argumenterte for at organisasjonens prosesser modnes i etapper basert på problemer som må løses. Basert på dette ble det i 1988 utviklet et målesystem som skulle si noe om en virksomhets modenhet, med navnet *The Capability Maturity Model* (CMM). Denne metodikken er benyttet som del av prosessforbedringsarbeid og tilbyr organisasjoner en definert beskrivelse av struktur, praksis og kapabiliteter. Denne modellen er i dag lagt til grunn for å vurdere en rekke virksomhetsområder og praksiser (Paulk, 2009). På den måten kan modenhets vurderes, ikke bare innenfor programvareutvikling, men innenfor så ulike virksomhetsområder som økonomistyring, driftsanskaffelser, HR og effektivisering. I kapittel 2.2.1–2.2.3 gjør vi rede for beste praksis i effektiviseringsarbeidet som danner bakgrunnen for hvordan vi måler modenheten i denne studien.

Modenhetsanalyser sier noe om beste praksis og viser til standarder for hva som kjennetegner denne praksisen. Hva som definerer standarder kan både være anerkjente rammeverk eller praksiser. En modenhetsanalyse anvendes for å måle tilstanden til innsatsfaktorer som anses å være av vesentlig betydning for å lykkes innenfor et område i en virksomhet, og gir et nåsituasjonsbilde av hvordan en virksomhet evner å ta i bruk disse innsatsfaktorene. Innsatsfaktorene kan på den ene siden standardiseres slik at de kan brukes til å sammenligne virksomheter på tvers av ulike sektorer og bransjer. På den annen side kan en modenhetsanalyse, som denne rapporten bygger på, utvikles og tilpasses en sektor og anvendes til å evaluere en virksomhet eller sammenligne ulike virksomheter innenfor og på tvers av en sektor eller bransje. En modenhetsanalyse gir i hovedsak en beskrivelse av en tilstand innenfor enkeltområder, men sier ikke noe om hva en organisasjon i praksis klarer å få til. I denne sammenheng betyr dette at modenhetsvurderingen ikke sier noe om hvor effektiv en organisasjon er, eller hvor mye den har effektivisert for. Det er ikke sikkert at en organisasjon er god på å effektivisere, selv om alle forutsetningene for dette er på plass. Samtidig kan det være at organisasjonen har effektivisert mye, uten at forutsetningene vi peker på har vært på plass. En modenhetsanalyse sier derfor noe om hvorvidt nødvendige kapabiliteter (innsatsfaktorer) er til stede og hvordan en virksomhet evner å anvende disse innsatsfaktorene for å oppnå sine mål. En modenhetsanalyse sier imidlertid lite om hvilke konkrete resultater en virksomhet oppnår.

En modenhetsanalyse skaper grunnlag for dialog om innsatsfaktorer. Det at en modenhetsanalyse måler innsatsfaktorer og fremstiller resultatene på en transparent måte gjør det mulig å reflektere over styrker og forbedringsområder innenfor og på tvers av virksomheter. Det betyr for alle formål at en modenhetsanalyse kan være et egnet virkemiddel for å skape transparens om forbedringsområder, diskusjon om konsekvenser for organisasjonens virkemåte og hva som skal til for å forbedre praksis. I dette prosjektet er modenhetsanalysen brukt som et verktøy for dialog om styrker og svakheter i effektiviseringsarbeidet og hva det kan bety for den enkelte virksomhets evne til å realisere gevinster.

Humphrey (1988) var en av de første som illustrerte et slikt modenhetsrammeverk. Der vises det til at en virksomhets utvikling skjer gjennom ulike nivåer, og at det er ulike kriterier som skal oppfylles for å gå over på neste nivå. Skalaene som benyttes bygger på premisset at en virksomhets evne til å anvende den enkelte innsatsfaktor kan forstås som en stegvis prosess.

Vurderingen av den enkelte innsatsfaktor er i denne studien basert på en kontinuerlig skala fra 1 til 4. Skalaen kan sees på som en overordnet betraktning av kvalitative forskjeller mellom ulike nivåer, og forskjellen mellom ulike nivåer må forstås som en gradforskjell med overlapp heller enn en skala med tydelige og distinkte verdier.

Det vil av den grunn ofte kunne være vanskelig å skille enkeltverdier fra hverandre. Til tross for at verdiene innenfor den enkelte innsatsfaktor er beskrevet vil det alltid være overlapp mellom ulike nivåer. En mulig feilkilde i slike analyser er av den grunn hvilke aspekter ved den enkelte innsatsfaktor respondentene vektlegger. Vi må derfor ikke forstå scorene i en modenhetsanalyse som objektive og naturvitenskapelige målinger, men som pekepinner på en virksomhets potensielle evne til å oppnå mål innenfor et definert område, på et gitt tidspunkt.

En modenhetsanalyse kan standardiseres og gjennomføres uavhengig av sektor eller en virksomhets egenart. På den annen side kan en slik analyse, med utgangspunkt i standard rammeverk, og beste praksis tilpasses en virksomhet eller sektors egenart. Det betyr at en modenhetsanalyse kan gjennomføres som en *bottom-up* prosess som der virksomheten involveres i å utvikle spørsmål, innsatsfaktorer og beskrivelse av skalaer. I dette prosjektet har FFI benyttet en metodisk tilnærming med en *bottom-up*-metode.

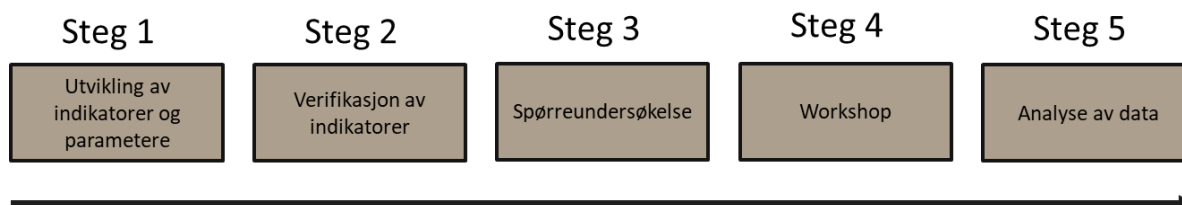
2 Metode

I denne studien har vi utviklet et sett med parametere og indikatorer som skal måle hvor modne de ulike virksomhetene er til å planlegge, gjennomføre og følge opp forbedring og effektivisering.¹ I dette kapittelet vil vi vise hvordan vi har kommet fram til parameterne, hva som ligger bak hver parameter, hvordan vi har samlet inn informasjonen og hvordan vi tolker datamaterialet vi har samlet inn.

¹ En parameter er et område som modenheten blir målt på. Indikatorer er delområder under hver parameter som måles. Detaljer rundt parametere og indikatorer finnes i kapittel 2.1.1.

2.1 Design og oppbygging av studien

For å gjennomføre studien har vi benyttet en prosess i fem steg. I figur 2.1 fremstiller vi de ulike stegene i studien.



Figur 2.1 Gjennomføring av studien oppsummert i fem steg.

I det første steget utviklet vi indikatorer og parametere som måler modenhet for forbedring og effektivisering. Deretter måtte vi verifisere at de indikatorene og parameterne vi hadde utarbeidet var de som i størst mulig grad målte evnen til å planlegge, gjennomføre og følge opp forbedring og effektivisering i steg 2. Videre var det datainnsamling, der vi i steg 3 og 4 samlet inn data ved hjelp av en spørreundersøkelse og en rekke workshoper. I det siste steget undersøkte vi resultatet av datainnsamlingen ved å analysere datamaterialet. I de følgende fem kapitlene vil vi gå nærmere inn på disse stegene.

2.1.1 Steg 1: Utvikling av indikatorer og parametere for å måle modenhetsnivå

Ved inngangen til innværende langtidsplan besluttet FD at metode for gevinstrealisering fra Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) skulle ligge til grunn og benyttes som felles metode for gevinstrealisering i forsvarssektoren. DFØs metode er en trinnvis modell som skal bidra til god planlegging og vellykkede gevinstrealiseringsprosjekter i offentlige tiltak (DFØ, 2014). Modellen er relativt generisk utformet og er lite tilpasset forsvarssektorens egenart. Metoden er illustrert i figur 2.2 og består av fire trinn:

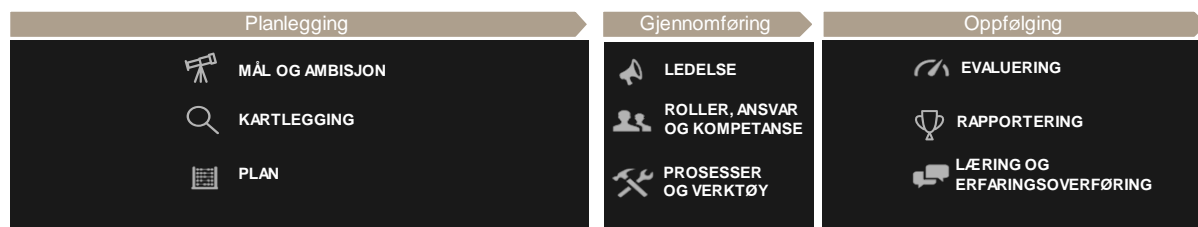
1) Identifisere gevinster, 2) Planlegge gevinstrealisering, 3) Gjennomføre gevinstrealisering og 4) Dokumentere gevinster. Gevinstrealisering er imidlertid bare én del av den totale resultatkjeden som utgjør forbedring og effektivisering. Før gevinster kan identifiseres må områder og prosesser kartlegges for å identifisere hvor effektivisering er mest hensiktsmessig, og for å identifisere hvilket tiltak som skal legges til grunn. Vi legger derfor på et ekstra trinn i starten for å synliggjøre dette momentet. I tillegg legger vi på ett trinn på slutten av DFØs metode som tar seg det å evaluere og rapportere gevinstene som er oppnådd gjennom tiltaket. Våren 2020 har Forsvarsdepartementet ved Deloitte utviklet et eget mer spesifikt rammeverk som etatene skal bruke for gevinstrealisering i langtidsperioden 2021–2024. Dette rammeverket er i stor grad en presisering av DFØs rammeverk.



Figur 2.2 Den totale resultatkjeden som utgjør effektivisering. DFØs metode for gevinstrealisering er illustrert i svart.

Vi kan kategorisere de seks trinnene i figur 2.2 inn i tre overordnede områder. De tre første trinnene (identifisering av tiltak, identifisering av gevinster og planlegge gevinstrealisering) kategoriserer vi som planlegging, mens det fjerde trinnet er gjennomføring. De siste to trinnene (dokumentere og evaluere og rapportere) kategoriserer vi som oppfølging.

Det er de tre overordnede områdene planlegging, gjennomføring og oppfølging vi har tatt utgangspunkt i for å lage parametere som kan måle forbedring og effektivisering. I likhet med Humphrey (1988) ønsket vi å etablere et sett med parametere som målte modenheten på de ulike nivåene. For å komme fram til parametere som var aktuelle ble det gjennomført en intern workshop på FFI der vi beskrev hvilke temaer som var viktige for å måle de tre overordnede områdene.² Dette gjorde at vi kunne utlede tre parametere under hver av de overordnede områdene. I figur 2.3 viser vi alle parameterne innenfor de ulike overordnede områdene vi kom fram til. Innenfor planlegging er parameterne *Mål og ambisjon*, *Kartlegging* og *Plan*. Innenfor gjennomføring er parameterne *Ledelse*, *Roller, ansvar og kompetanse* og *Prosesser og verktøy*. I oppfølging er parameterne *Evaluering*, *Rapportering* og *Læring og erfaringsoverføring*. I kapittel 2.1.5 går vi mer detaljert inn på bakgrunnen for hver enkelt parameter.



Figur 2.3 De ni parameterne som ble utledet innenfor de overordnede områdene planlegging, gjennomføring og oppfølging.

På samme måte som vi beskrev hva som var viktig innenfor de tre overordnede områdene, identifiserte vi indikatorer som beskrev hva vi anså var viktig innenfor hver av de ni parameterne. Det betød at vi etter dette steget sto igjen med ni parametere, med en rekke tilhørende indikatorer.³

² Workshopen tok utgangspunkt i et sett med generiske parametere som Deloitte tidligere har benyttet for å måle modenhet for modernisering og effektivisering.

³ Se kapittel 2.1.5 for detaljer om indikatorer og parametere.

2.1.2 Steg 2: Verifikasjon av indikatorer

Etter vi hadde utarbeidet parametere og indikatorer i steg 1, ønsket vi å verifisere om parameterne vi hadde utarbeidet for å måle beste praksis var relevante også for etatene i forsvarssektoren, samt å få innspill til om indikatorene ville la seg måle. Våren 2019 holdt vi derfor en sektorworkshop der vi inviterte deltagere fra hele sektoren til å være med. Deltagelsen varierte fra representanter i enkelte seksjoner i ulike DIF-er til representanter for etatene.⁴ Totalt var det om lag 20 deltagere, fordelt på 2 grupper. I sektorworkshopen etablerte vi grupper på tvers av alle etatene, og ba dem om å vurdere indikatorene i hver parameter. Spørsmålene gruppene skulle ta stilling til var:

- Er dette de riktige parameterne?
- Er indikatorene relevante?
- Hvilke indikatorer mangler?
- Vil vi få svar på det vi ønsker å måle?

Igjennom sektorworkshopen fikk vi bekreftet at parameterne vi ønsket å måle var relevante, men fikk også mange innspill på hvilke indikatorer som burde være med eller ikke for å måle modenheten til etatene for å planlegge, gjennomføre og følge opp forbedring og effektivisering. I tillegg fikk vi innspill på hvordan vi kunne undersøke modenheten, hvilket type personell som var best egnet til å svare på en spørreundersøkelse og hvordan vi kunne få utfyllende svar fra etatene igjennom etatsvise workshop. Alle innspillene fra sektorworkshopen ble benyttet for å etablere et ferdig sett med indikatorer for alle de ni parameterne omtalt under steg 1. De endelige indikatorene for hver parameter var dermed utgangspunktet for å samle inn første runde med data gjennom en spørreundersøkelse.

2.1.3 Steg 3: Spørreundersøkelse

Formålet med spørreundersøkelsen var å få en første indikasjon på modenhet og en egenevaluering fra de ulike organisasjonene på hvilken modenhet etatene selv mente de hadde for forbedring og effektivisering. Spørsmålene var delt inn i de ni parameterne vi målte, og baserte seg på indikatorene vi hadde utarbeidet gjennom steg 2.⁵ Spørreundersøkelsen ble utviklet og gjennomført i den nettbaserte tjenesten Conformat. Det gjør at vi ikke har mulighet til å identifisere hvilket personell som har svart i de ulike etatene/DIF-ene.

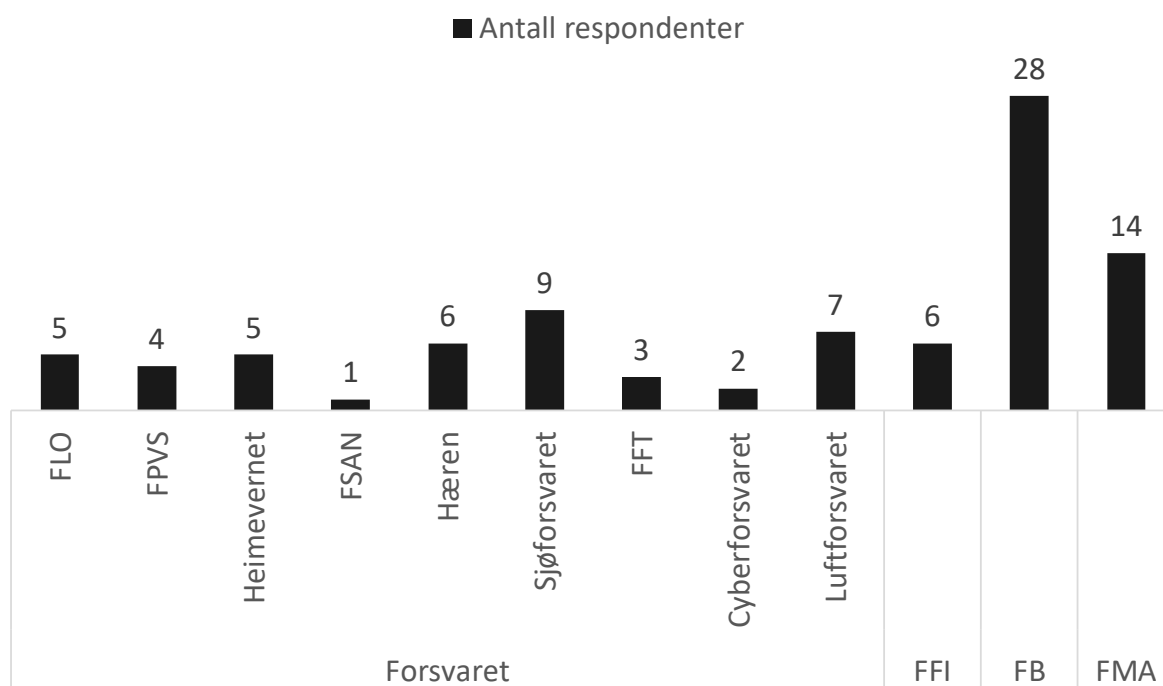
I FB og FMA ba vi stabene sentralt distribuere spørreundersøkelsen til de respondentene som hadde best forutsetning for å svare. For å sikre en bredest mulig deltagelse i Forsvaret, og samtidig sikre at de som svarte var representative, ba vi FST sentralt distribuere spørreundersøkelsen til alle DIF-ene. Det var DIF-ene som skulle distribuere denne videre til respondenter internt i egen organisasjon.⁶ Vi vurderte det ikke som viktig å få mange svar, og på den måten et representativt utvalg for alle ansatte i etatene. I stedet ønsket vi å få svar fra den type personell som hadde best

⁴ Deltagere fra alle etatene var invitert til å være med, og det var bare FFI som ikke deltok.

⁵ Se vedlegg A for alle spørsmålene vi stilte i spørreundersøkelsen.

⁶ Se vedlegg B for forespørselen om deltagelse i spørreundersøkelse som ble sendt ut.

innsikt og oversikt over DIF-en eller etatens modenhet for forbedring og effektivisering.⁷ I figur 2.1 viser vi respondentene fordelt på de ulike etatene.



Figur 2.4 Respondenter fra spørreundersøkelsen sendt ut til de ulike etatene.

Utfordringen med at DIF-ene i Forsvaret selv sendte ut undersøkelsen til de respondentene de anså som beste egnede, er at den kanskje ikke traff så bredt som ønskelig. I Forsvaret er det i stor grad stabsavdelinger som har svart på spørreundersøkelsen. På den annen side er det på dette nivået det er et fokus på, og oversikt over, det forbedrings- og effektiviseringsarbeidet som pågår, og hvilken modenhet egen organisasjon egentlig har. I FMA ble spørreundersøkelsen sendt ut til de ulike stabsavdelingene i tillegg til en egen tverrfaglig gruppe som er etablert i etaten for forbedring og effektivisering. I FB ble spørreundersøkelsen sendt ut til de som jobber med effektivisering direkte i staben, men også til de som jobber med å implementere kontinuerlig forbedring i etaten for øvrig.⁸ Det betyr at antallet respondenter i de ulike etatene har variert.

I gjennomføringen av spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på et sett med spørsmål innenfor hver av de ni parameterne vi måler, på en skala fra 1 til 4, der 1 representerte «I ingen grad» (lavt modenhetsnivå), 2 representerte «I liten grad», 3 representerte «I noen grad» og 4 representerte «I stor grad» (Høyt modenhetsnivå). I tillegg hadde respondentene et fritekstfelt

⁷ En spørreundersøkelse ble også sendt til de ulike avdelingene i Forsvarsstaben, men vi mottok ingen svar.

⁸ Se Lien (2019) for detaljer om implementeringen av kontinuerlig forbedring i FB, og mer informasjon om FMAs tverrfaglige gruppe.

som ga dem mulighet til å komme med andre refleksjoner eller tilbakemeldinger de anså som relevante.⁹

2.1.4 Steg 4: Workshoper

Svarene fra spørreundersøkelsen gjorde oss i stand til å utarbeide en innledende vurdering av modenheten for forbedring og effektivisering i etatene. Disse utgjorde grunnlaget for de etatsvise workshopene. Formålet med disse workshopene var å få en større forståelse av svarene som var kommet gjennom spørreundersøkelsen, og gi etatene selv mulighet til å forklare hvorfor svarene fra egnevalueringen var som de var.

Totalt har vi gjennomført 13 workshoper i etatene, herunder 10 stykker i Forsvarets DIF-er. I likhet med spørreundersøkelsen sendte vi en henvendelse til etatene/DIF-ene og ba de selv vurdere hvem det var mest hensiktsmessig for å delta.

Etat	DIF	Deltagere
FMA		4
FFI		3
Forsvarsbygg		4
Forsvaret	FLO	2
	FPVS	4
	Heimevernet	2
	FSAN	3
	Hæren	4
	Sjøforsvaret	4
	FFT	3
	Cyberforsvaret	5
	Luftforsvaret	4
	Forsvarsstaben	4

Tabell 2.1 Deltagelse i workshopene som har vært gjennomført for å måle modenheten for forbedring og effektivisering.

I Forsvaret var deltagelsen i stor grad på stabsnivå, med stabssjefer/virksomhetsstyrere/økonomifunksjoner o.l. I FB var deltagelsen hovedsakelig fra staben, men med representanter både fra de som jobber med effektivisering direkte, og de som jobber med implementering av kontinuerlig forbedring. I FMA var deltagelsen hovedsakelig fra staben sentralt, men også med innslag fra den tverrfaglige gruppen for kontinuerlig forbedring og effektivisering. Workshopene har i gjennomsnitt hatt en tidsbruk på 3 timer hver.

Selve gjennomføringen av workshopene foregikk ved at FFI først hadde en introduksjon om studien, og bakgrunnen for denne før vi lot deltagerne snakke fritt om hvordan det ble jobbet med forbedring og effektivisering internt i deres organisasjon. Hoveddelen av workshopene var

⁹ Skalaen vi benyttet i spørreundersøkelsen er den samme skalaen vi måler modenheten på. Se kapittel 2.1.5 for detaljer.

imidlertid at vi strukturert gikk igjennom hver av de ni parameterne, leste opp spørsmålene vi hadde stilt i spørreundersøkelsen og lot deltagerne reflektere fritt rundt hver av de ni temaene, med enkelte oppfølgingsspørsmål underveis fra FFI. Etter deltagerne hadde kommet med deres refleksjoner viste vi gjennomsnittscoren fra spørreundersøkelsen som var gjeldende for deres etat/DIF på hver parameter, og ba dem justere denne med tanke på den diskusjonen de nettopp hadde hatt. Dersom de justerte denne måtte de også gi en forklaring på hvorfor svarene fra spørreundersøkelsen var for høy, eller for lav.

I Forsvaret hadde vi også et behov for å gjennomføre en workshop i Forsvarsstaben. FST er ansvarlig for å legge til rette for, og gjennomføre de store sentrale tiltakene i Forsvaret, og legger premisser på hvordan DIF-ene kan arbeide. Denne workshopen var tilnærmet lik som det som er skissert over, men forskjellen var at vi oppsummerte funnene våre fra DIF-ene, og ba de kommentere både hvordan de selv påvirket måloppnåelsen til de underliggende DIF-ene, samt deres oppfatning av Forsvarets totale score på hver parameter var. Dette gjør at vi også får en sentral vurdering av Forsvaret som helhet.

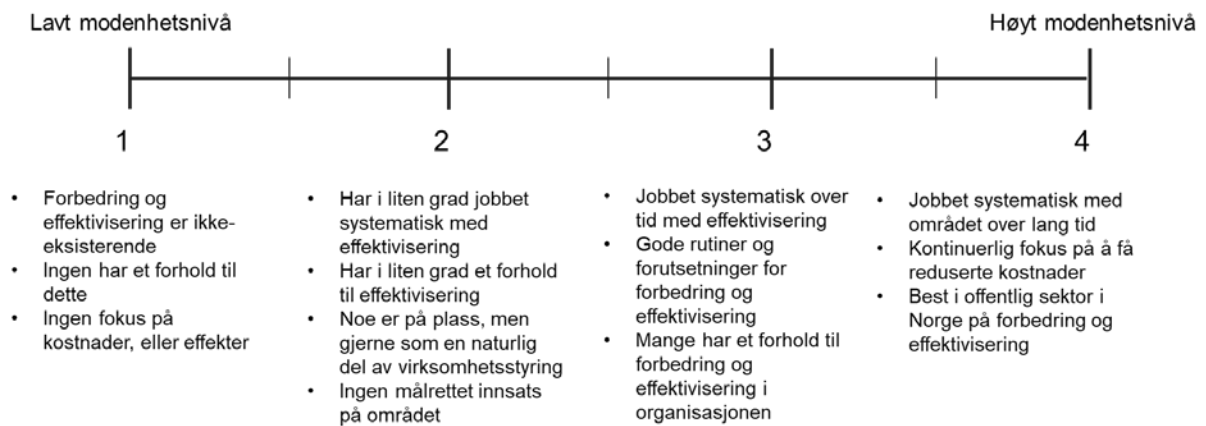
Denne type datainnsamling er imidlertid svært krevende både for oss som styrer diskusjonen og for deltagerne. For å få de svarene vi ønsker må vi som leder workshopen sørge for å stille gode spørsmål underveis, slik at deltagerne holder seg til det aktuelle temaet hele tiden. Når dette ikke skjer kan det for deltagerne oppleves at det blir en del repetisjoner, og at temaer går igjen. Dette opplevde vi særlig mot slutten av alle workshopene, og deltagerne var mindre villig til å prate mot slutten av workshopen enn mot starten. Det innebærer at en del av datagrunnlaget i noen tilfeller er bedre for de seks første parameterne enn for de tre siste. I alle workshopene var det minimum to deltagere fra FFI/Deloitte, og det ble gjort omfattende notater underveis.

2.1.5 Steg 5: Tolking av resultater

Etter innsamlingen av data gjennom spørreundersøkelse og flere workshoper står vi igjen med et stort datamateriale om hvordan etatene i forsvarssektoren jobber med forbedring og effektivisering. Dette gjør oss i stand til å vurdere modenheten for forbedring og effektivisering. Vurderingen vil naturlig nok basere seg på innspillene vi har fått gjennom spørreundersøkelsen og workshopene, men også baseres på andre aktiviteter ved FFI der vi kontinuerlig evaluerer effektiviseringsarbeidet som pågår.¹⁰ Modenheten til hver etat måles på en skala fra 1 til 4, der 1 er lav modenhet og 4 er høy modenhet.¹¹ I figur 2.5 viser vi beskrivelsen av hvert modenhetsnivå.

¹⁰ Se Lien (2019) og Lien og Hanson (2018) for evalueringene av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren.

¹¹ I kapittel 2.3 diskuterer vi nærmere fordeler og ulemper ved å benytte en slik skala.



Figur 2.5 Modenhetsnivået til de ulike etatene måles etter en skala der 1 er lavest og 4 er høyest.

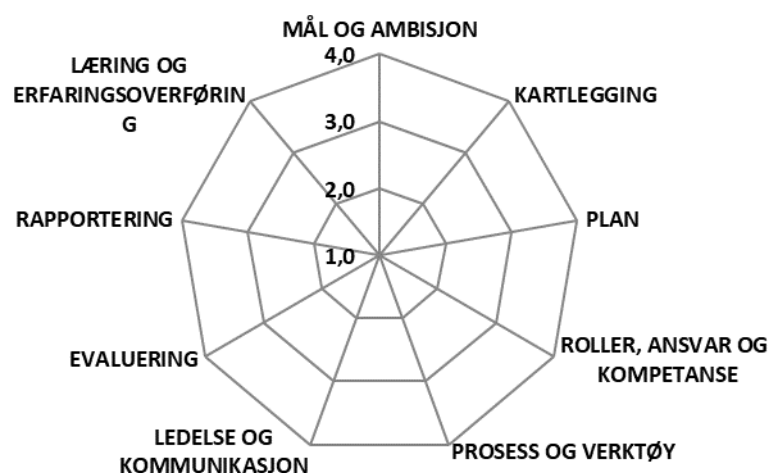
I langtidspan 2017–2020 er det først og fremst sentrale og strukturelle tiltak som gjennomføres. For langtidspanen 2021–2024 har Kvalvik et al. (2019) identifisert et potensiale for effektivisering som også i all hovedsak er sentrale og strukturelle tiltak etatene vil måtte gjennomføre. Vi vurderer derfor modenheten for forbedring og effektivisering hovedsakelig på etatsnivå. Det vil si at vi gjør én vurdering av Forsvaret, FMA og FB. Som vi vil vise i kapittel 3 er vurderingen av Forsvaret basert på alle DIF-enes innspill, og vi vil også vise hvordan vi vurderer modenheten til den enkelte DIF, samt komme med eksempler på hvordan ulike DIF-er planlegger, gjennomfører og følger opp forbedring og effektivisering lokalt.

2.2 Parametere og indikatorer for å måle forbedring og effektivisering

Som skissert i kapittel 2.1.1 har vi etablert ni parametere som samlet skal måle hvilken modenhet etatene i forsvarssektoren har for forbedring og effektivisering. Parametere deles inn under de overordnede områdene planlegging, gjennomføring og oppfølging. I dette kapittelet beskriver vi de ni parametere og indikatorer tilhørende hver av disse. Det som presenteres er dermed resultatet av workshopen vi beskrev i steg 1 (kapittel 2.1.1). Den konseptuelle tilnærmingen viser til sekvensielle steg i en læringsloop (parametere) og kapabiliteter (indikatorer) som vi vurderer som sentrale for å lykkes med å realisere forbedrings- og effektiviseringsarbeid i en virksomhet. I det videre redegjøres det kort for de overordnede områdene *planlegging*, *gjennomføring* og *oppfølging* med tilhørende parametere og indikatorer.

Den enkelte parameter er bygget opp av et sett med indikatorer. Indikatorer og sammensettingen av indikatorer bygger dels på suksesskriterier for å lykkes med organisasjonsutvikling, de bygger dels på elementer i DFØs gevinstrealiseringsprosess og de bygger på innspill fra forsvarssektoren. I tillegg bygger tilnærmingen på en vurdering av beste praksis fra andre virksomheter der effektiviseringsarbeidet inngår i verdistrømsanalyser og der *planlegging*, *gjennomføring* og *rapportering* følger en prosess for virksomhetsstyring. Til sammen dekker indikatorer det vi anser som hovedelementer i den enkelte parameter.

I hvilken grad denne studien kan si noe om de identifiserte parameterne er riktige for å måle vilkår for effektivisering blant ulike virksomheter i forsvarssektoren, handler mer om at respondentene kjenner seg igjen i bruken av valgte parameter enn om parameterne i seg selv er riktige. Dette har prosjektet sikret ved å involvere medarbeidere i de ulike etatene i utforming av parameter og i kvalitetssikring av tilnærmingen. I tillegg ble alle etater og DIF-er involvert i en workshop der resultatene fra undersøkelsen er fremlagt og der svarene fikk mer kontekst i tillegg til at de ga et utgangspunkt for diskusjoner og refleksjoner over praksis. I kapitlene 3–6 vil vi fremstille resultatet av modenheten til den enkelte etat i edderkoppdiagrammer, som illustrert i figur 2.6.



Figur 2.6 Modenheten til hver etat/DIF blir illustrert med et edderkoppdiagram.

2.2.1 Planlegging

Under det overordnede området planlegging legger vi til grunn de tre parameterne: i) *mål og ambisjon*, ii) *kartlegging* og iii) *plan*.

I boka *Benefit realisation management. A practical guide to achieving benefits through change* (Bradley, 2010, s. 7) pekes det på definisjon av mål, og en plan for hvordan å nå dette målet med tydelige målsettinger undervis er en av suksessfaktorene for å få gjennomført forbedring og effektivisering. Utgangspunktet for å kunne vurdere en virksomhets evne til forbedring og effektivisering er hvilke mål og ambisjoner som er satt for dette arbeidet. Ambisjonsnivået for effektivisering med tilhørende målbilder for dette området indikerer retning, omfang og ressursinnsats knyttet til området. Hvilken ambisjoner og mål den enkelte etat eller DIF skal ha avhenger av hvor effektiv den enkelte er. Hanson og Kvalvik (2015) beskriver at en organisasjon bør effektivisere helt til det siste og minst lønnsomme tiltaket som gjennomføres har en effekt som tilsvarer kostnaden ved tiltaket.

Ambisjoner og mål sier også noe om hvor viktig forbedring og effektivisering er for virksomhetens ledelse og dermed medarbeideres oppfatning av områdets vesentlighet. Bradley (2010, s. 7) viser også til at forpliktelse hos de ledere og i den organisasjonen som skal gjennomføre tiltak er viktig for å sikre at tiltakene gjennomføres i henhold til plan. Ambisjoner og mål uttrykker derfor et sett av forventninger til ledelse og organisasjonens arbeid innenfor området forbedring og effektivisering. Definerte mål og en uttalt ambisjon for forbedring og effektivisering etablerer også grunnlag for å kartlegge områder for effektivisering og utarbeide tiltak som kan igangsettes. Det betyr for eksempel at det utvikles business case eller et faktagrunnlag for å realisere gevinster. Denne delen av arbeidet gir innspill til utarbeidelse av gevinstplaner og plan for hvordan beskrevne gevinster skal realiseres.

Ambisjoner, mål, kartlegging av effektiviseringsområder og planer for hvordan gevinster skal realiseres danner til sammen et utgangspunkt for hvordan en virksomhet innretter innsatsen for effektivisering. Disse parameterne etablerer et viktig grunnlag for å gjennomføre og styre gjennomføringen av forbedrings- og effektiviseringstiltak. I en litteraturstudie som undersøker hva som er suksessfaktorer for gjennomføring av kontinuerlig forbedring, viser Fryer et al (2007) til at *clear mission statement* og *goal clarity* kommer på henholdsvis 2. og 4. plass når de viktigste faktorene blir rangert. I tidligere evalueringer av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren er det også blitt påpekt hvor viktig god planlegging, forankring hos interessenter og et realistisk ambisjonsnivå er for faktisk å få gjennomført effektivisering (Lien, 2019). Dette danner bakgrunnen for indikatorene vi legger til grunn for å måle hver av parameterne under det overordnede området planlegging. I tabell 2.2 viser vi hvilke indikatorer vi har lagt til grunn for å måle hver av parameterne under det overordnede området planlegging.

Mål og ambisjon	Kartlegging	Plan
Ambisjonsnivået for effektiviseringsarbeidet er beskrevet og kjent i organisasjonen.	Organisasjonen vurderer behov og kartlegger potensialet for effektiviseringstiltak.	Gevinstrealiseringsplaner for effektivisering utarbeides, forankres og er knyttet mot overordnede mål.
Effektiviseringsarbeidet er forankret i strategi og plan i den enkelte etat/DIF.	Tiltak kartlegges og prioriteres lokalt.	Det er beskrevet hvordan identifiserte gevinster skal måles, og hva som skal være realisert når gjennomføringen er ferdig.
Virksomhetsplaner oversetter overordnede mål og føringer for effektivisering til konkrete mål for effektivisering lokalt.	Organisasjonen har en prosess for prioritering av effektiviseringsinitiativer og denne er beskrevet og kjent.	Det er etablert en standard prosess og budsjettering av gevinster.
Ledere på alle nivåer forstår sammenhengene mellom effektiviseringstiltak/-arbeid og mål med effektivisering.	Det utarbeides business case med risikovurdering og konsekvensvurdering tilpasset tiltakenes egenart.	Effektiviseringstiltak styres og samordnes gjennom porteføljestyring.
Det er avsatt ressurser til å drive strukturert forbedrings- og effektiviseringsarbeid på alle nivå.	Tiltak beskrives i virksomhetsplaner.	Effektiviseringstiltak og gevinstrealiseringsplan inngår i mål- og resultatstyring.
Budsjetter allokere ressurser til effektivisering i samsvar med målsettinger for forbedring og effektivisering.		Det utarbeides en gjennomføringsplan for alle tiltakene som skal iverksettes.
Det legges opp til en belønningsstruktur for engasjement og involvering i forbedrings- og effektiviseringsarbeid.		

Tabell 2.2 Parametere med tilhørende indikatorer under det overordnede området planlegging.

2.2.2 Gjennomføring

Hva som må være på plass for å gjennomføre effektiviseringstiltak vil kunne variere. Under det overordnede området gjennomføring har vi valgt å vurdere parameterne: *i) prosesser og verktøy*, *ii) roller, ansvar og kompetanse* samt forhold knyttet til *iii) ledelse og kommunikasjon*. Basert på disse parameterne har vi søkt å finne ut hvordan den enkelte virksomhet jobber med organisatoriske sammenhenger relatert til effektiviseringsområdet – det betyr å forstå hvordan prosesser, teknologi og organisering fungerer i sammenheng. Både forhold relatert til kompetanse, ledelse og kommunikasjon er gjennomgående temaer i rammeverket, men vi har valgt å kategorisere disse innsatsfaktorene under gjennomføring. Årsakene til dette er at roller og

ansvar innenfor effektivisering må understøttes med kompetanse som muliggjør mestring av roller og tildelt ansvar.

Prosesser sier noe om hvordan en virksomhet jobber systematisk innenfor et område fra begynnelse til slutt, hvilke roller som inngår, relasjonene mellom rollene, ressursene¹² som benyttes og reglene som regulerer aktivitetene (Iden, 2016). I prosessbegrepet kan det ligge mye. Det kan eksempelvis bety om en etat eller DIF har etablert prosesser relatert til et programkontor, om effektiviseringsarbeidet drives i form av en portefølje, om arbeidet drives av linja etc. Vi har også sett på om virksomheter har relevante verktøy som understøtter prosessen. Verktøy i denne sammenhengen vil typisk være IT-systemer, dokumentmaler, prosedyremalverk og lignende. Iden (2018) beskriver at hensiktsmessige hjelpeverktøy er helt sentralt for en god prosess. Lien og Hanson (2018) og Lien (2019) peker også på at mange av de effektiviseringstiltakene og -prosjektene som lykkes i forsvarssektoren er understøttet av nødvendige IT-systemer og gode prosedyrer.

En annen sentral innsatsfaktor er hvordan forbedrings- og effektiviseringsarbeid er organisert i form av et rollesystem med definert ansvar og myndighet. Rollesystemet danner et utgangspunkt for kontinuitet, og det gir mulighet for at noen igangsetter nye initiativ og holder området varmt over tid. I en forbedrings- og effektiviseringsprosess vil det være ulike roller avhengig av hvilke tiltak som skal gjennomføres. Iden (2018) beskriver at klare og entydige roller er avgjørende for en god prosess. I gjennomføringen av tiltak vil det derfor være viktig å ha klare roller, med medarbeidere som innehar den kompetansen som er nødvendig for å fylle rollen. Dette danner bakgrunnen for parameteren roller, ansvar og kompetanse. Hvilken kompetanse rollene skal inneha avhenger også av prosjektet, og hvilken rolle den enkelte har i prosjektet. Imidlertid kreves det generelt effektiviseringskompetanse, noe som Hanson og Kvalvik (2015) viser til som en forutsetning for kontinuerlig forbedring.

Ledelse handler i denne sammenheng både om linjeledelsen og den sentrale ledelsen i etatene, og hvordan disse er engasjert i effektiviseringsarbeidet. For å drive systematisk med forbedring og effektivisering er etatene avhengig av ledere som setter av og mobiliserer ressurser, styrer innsatsen, er ansvarlig, er pådriver for gjennomføring av tiltak og eier av gevinstområder. Ledelsesforpliktelse blir i litteraturstudien til Fryer et al. (2007) pekt på som den viktigste faktoren som ligger til grunn for kontinuerlig forbedring og omstilling. Også Bradley (2010) trekker dette fram som viktig for å gjennomføre tiltak. En parameter som ledelse og kommunikasjon er således viktig i alle stegene for forbedring og effektivisering, og kan ikke bare isoleres til gjennomføringsfasen.

Det er prinsipielt ledelsens ansvar å initiere og legge til rette for arbeidet med effektivisering. Vi vurderer at ledelse innenfor området planlegging også er sentralt, men da mer forstått som toppledelsens arbeid med å utforme og mobilisere organisasjonen for å realisere artikulerte mål og ambisjoner. Poenget er at ledelse på ulike nivåer er rollemodeller og ansvarlig for å kommunisere arbeidet som skjer i organisasjonen. Beer And Nohria (2000) trekker fram nettopp

¹² Med ressurser kan det for eksempel menes verktøy som skal ligge til grunn for å understøtte prosessen.

at ledere skal være rollemodeller, og oppfordre til gjennomføring som suksessfulle ledertrekk i omstilling.

I tabell 2.3 viser vi hvilke indikatorer vi har lagt til grunn for å måle hver av parameterne under det overordnede området gjennomføring.

Prosesser og verktøy	Roller, ansvar og kompetanse	Ledelse og kommunikasjon
Proessen for oppfølging og rapportering av effektivisering er støttet av et tilpasset verktøy.	Rolle og ansvar for iverksetting og gjennomføring av effektiviseringsarbeid er definert.	Ledere er engasjert og aktivt involvert i å realisere effektiviseringstiltak.
Metode for effektivisering er beskrevet og benyttes.	Det er sammenheng mellom roller, ansvar og kompetanse i effektivisering.	Myndighet for gjennomføring av effektivisering er delegert til det nivået der gevinstene skal realiseres.
Verktøy/metode er tilpasset tiltakets egenart på de ulike nivåene.	Det er definerte roller for kontinuerlig forbedring med tilhørende ansvar og myndighet.	Ledere hjelper til med å forstå behovet for effektivisering og å se helheten i effektiviseringsarbeidet.
Effektiviseringstiltak/-arbeid forankres bredt «der det skjer».	De som gjennomfører forbedring og effektivisering har relevant kompetanse både i gjennomføring, metodikk og verktøy.	Ledere fjerner hindringer for effektiviseringsarbeidet.
Prognoser utarbeides for å gi innsikt i hvordan effektiviseringsarbeidet ligger an gjennom året, og gir grunnlag for vurdering av initiativ og tiltak.	Det er etablert planer for kompetanseutvikling i effektivisering, og dette er satt i system.	Ledere evner å korrigere kurs og omprioritere ressurser underveis i gjennomføringen ved behov.
Det eksisterer prosesser som gjør det mulig å omprioritere og legge om kursen underveis.	Det er etablerte roller for kompetanseutvikling innenfor DIF/etat.	
Det er etablert arenaer for koordinering av effektiviseringstiltak mellom prosesseiere og linjeorganisasjon.	Organisasjonen har et felles språk og begrepsapparat for effektivisering.	

Tabell 2.3 Parametere med tilhørende indikatorer under det overordnede området gjennomføring.

2.2.3 Oppfølging

Under det overordnede området oppfølging har vi lagt til grunn parameterne *i) evaluering, ii) rapportering og iii) læring og erfaringsoverføring.*

Oppfølging viser i hovedsak til hvordan effekter av tiltak dokumenteres og rapporteres og hvordan virksomheter lærer av arbeidet som er gjennomført. En sentral faktor er å evaluere arbeidet som er gjort, både for å identifisere nye forbedringsområder og for å måle og dokumentere resultatene av arbeidet som er gjort. Hanson og Kvalvik (2015) viser til at læring og erfaringsoverføring kanskje er det sterkeste og mest tilgjengelige virkemiddelet for å ta ut potensialet for effektivisering. Lieberman (1984) har gjennomført en studie der han ser på effektene av læring, og viser til at opp mot 85 prosent av kostnadsreduksjoner kommer som følge av læringseffekter. Også Liker (2003) viser til at kontinuerlig læring i en organisasjon er et prinsipp som bidrar til økt effektivitet.

Dette «siste» steget i prosessen danner grunnlag for å kartlegge nye områder og utvikle nye planer. Det som er beskrevet som en læringsloop lukkes gjennom evaluering av arbeidet. I tabell 2.4 viser vi hvilke indikatorer vi har lagt til grunn for å måle hver av parameterne under det overordnede området oppfølging.

Evaluering	Rapportering	Læring og erfaringsoverføring
Metode, verktøy og prosess for måling og evaluering av effektiviseringstiltak/-arbeid er beskrevet og standardisert.	Rapportering av effektiviseringstiltak følges opp ved hjelp av gode og kvalitetssikrede rapporter.	Det er en kultur for å prøve/feile ved effektiviseringsarbeid.
De relevante lederne og medarbeiderne innehar kompetanse i måling og evaluering av effektiviseringstiltak og benytter verktøy for dette.	Det er etablert enkle rutiner for rapportering av gevinster fra effektiviseringstiltak som gjør at beslutningstaker får riktig informasjon.	Suksessoppskrifter på effektiviseringstiltak blir gjenbrukt.
Evaluering er tilpasset tiltaket og beskriver kvalitative og kvantitative gevinster mot plan.	Rapportering av gevinster fra effektiviseringstiltak inngår i resultat- og kontrollrapport til høyere enhet.	Det er etablert arenaer for å dele erfaringer, identifisere beste praksis og forbedre effektiviseringsarbeidet på sentralt så vel som lokalt nivå.
Resultat av måling får konsekvenser: suksess = realisering/videreføring, ikke suksess = nedskalering/erfaringslæring.	Oppfølging og rapportering av effektiviseringsgevinster er integrert i, og følges opp gjennom, budsjettdialogen.	Organisasjonen omdanner erfaringer til kunnskap.
Metode, verktøy og prosess for måling og evaluering av effektiviseringstiltak og effektiviseringsarbeid er beskrevet og standardisert.	Rapportering av effektiviseringstiltak følges opp ved hjelp av gode og kvalitetssikrede rapporter.	Organisasjonen og lederne engasjerer seg i læring fra effektiviseringsarbeidet.

Tabell 2.4 Parametere med tilhørende indikatorer under det overordnede området oppfølging.

2.3 Modenhet som analyseobjekt

Det kan være utfordrende å bruke en finkornet skala for å sammenligne virksomheter på måten vi gjør i denne rapporten. Små forskjeller i ulike etaters score gir ikke nødvendigvis grunnlag for å hevde at den ene er mye bedre enn den andre. Til det er gradsforskjellen for liten. De ulike virksomhetene vi måler er ofte svært ulike, og deres interne organisering lar seg ikke alltid oversette og sammenlignes lineært. Dersom vi imidlertid ser på skillene mellom eksempelvis en score på 1 (i ingen grad) versus 3 (i noen grad) innenfor et område eller en score på 2 (i liten grad) versus 4 (i stor grad) blir forskjellene mellom to virksomheter tydelige og markante.

Ingen parametere er i utgangspunktet å betrakte som viktigere enn andre, og gjør at vi vekter alle parameterne likt. Likevel kan det hevdes at i parametere knyttet til gjennomføring av forbedrings- og effektiviseringsarbeid er det vesentlige og at parametere knyttet til rapportering og målbeskrivelser er mindre vesentlige. Det kan følgelig være slik at forbedring og effektivisering

kan gjennomføres uten at det foreligger uttrykte ambisjoner og mål og effektiviseringstiltak kan realiseres uten at de dokumenteres eller rapporteres. Tilsvarende kan en virksomhet også ha store ambisjoner og konkrete mål uten at tiltak gjennomføres, osv. Likevel gir parameterne samlet de forutsetningene som er viktig for å lykkes med forbedring og effektivisering totalt sett. Denne studien beskriver i hvilken grad en etat og DIF kan sies å ha etablert ulike parametere, ikke hvor mange tiltak virksomhetene har igangsatt og realisert. Studien kan av den grunn bidra til å forstå nåsituasjonen og forbedringsområder som den enkelte virksomhet kan jobbe aktivt med for å bli bedre på forbedrings- og effektiviseringsarbeid innenfor sektoren.

Til tross for at prosjektet har søkt å motvirke tilfeldige feilkilder og etablert en tilnærming som skal sikre relevans, hefter det imidlertid enkelte svakheter ved studien. Det har blant annet vært opp til etatene selv å plukke ut respondenter som kjenner området og som delvis, i kraft av sin rolle og stilling, kan sies å kjenne godt til forbedrings- og effektiviseringsområdet. Svarene vi har fått kan av den grunn være farget av enkeltpersoners eierskap til området. Dette har vi imidlertid søkt å balansere ut ved at undersøkelsen også er sendt til medarbeidere på ulike nivåer i virksomhetene samt bruke resultater fra tidligere FFI-studier (som f.eks. Lien og Hanson 2018, Lien 2019). Hoveddelen av de som har svart på undersøkelsen og som har deltatt i workshop er valgt ut fordi de kan si noe representativt om forbedrings- og effektiviseringsarbeidet innenfor den enkelte virksomhet. Dersom vi hadde vektlagt andre grupper medarbeidere ville vi kanskje fått noe annerledes svar, men vi antar at trendene vi observerer i stor grad er de samme. Vi vurderer likevel at de ni parameterne til sammen gir et tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide en analyse som kan brukes til å videreutvikle den enkelte etat og DIF i eget arbeid med effektivisering.

3 Modenhet for forbedring og effektivisering i Forsvaret

3.1 Overordnet vurdering

3.1.1 Vurdering av DIF-enes modenhet for forbedring og effektivisering

For Forsvaret har vi gjort en vurdering av modenhetsnivå i ni DIF-er. I denne vurderingen har vi ikke vurdert hvordan FST påvirker måloppnåelsen til DIF-enes modenhet. FSTs rolle inkluderer vi i stedet i den totale vurderingen av Forsvaret, som er beskrevet i kapittel 3.1.2.

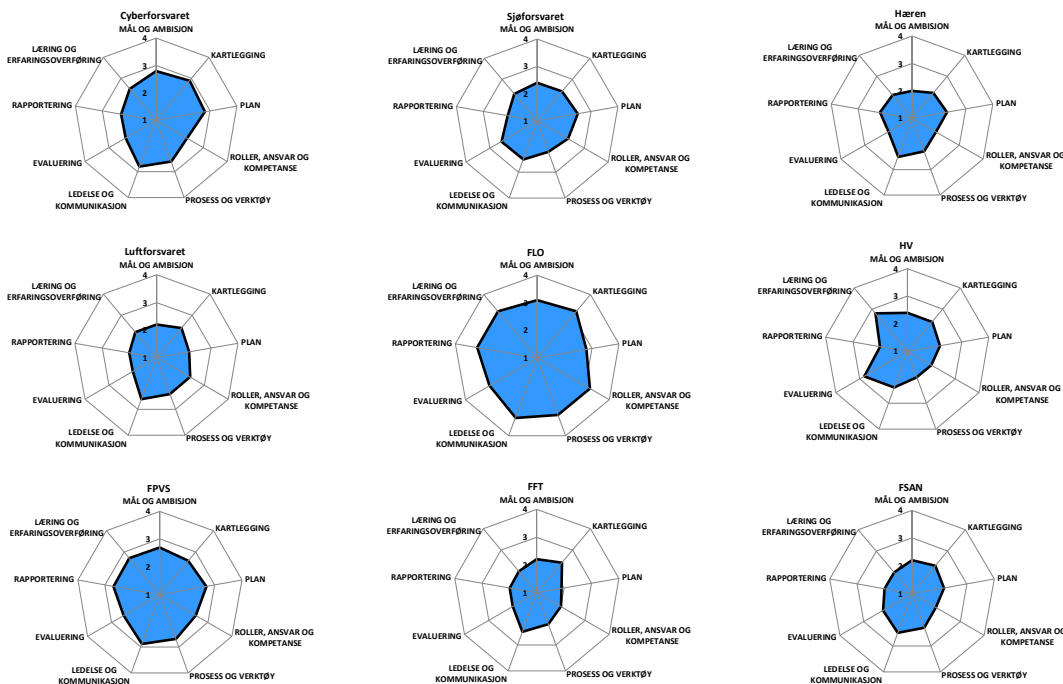
I vurderingen av hver enkelt DIF ser vi at det er stor variasjon i modenhet. Hvilken modenhet hver enkelt DIF har, henger i stor grad sammen med hvordan den enkelte har jobbet med forbedring og effektivisering tidligere. En implikasjon av dette er at de som har jobbet mye med forbedring og effektivisering, og har gjennomført mange tiltak, har høyere modenhetsnivå enn de

som i mindre grad har gjort dette. Likevel er det ikke sånn at modenhetsnivået er et mål på hvor effektiv den enkelte DIF er, eller hva denne har effektivisert for tidligere.

Det er heller ikke sånn at alle DIF-ene skal eller bør ha det samme modenhetsnivået. Ulike DIF-er har naturlig nok ulikt ambisjonsnivå for effektivisering, og de med høyere ambisjonsnivå vil naturlig nok måtte ha et høyere modenhetsnivå for å få gjennomført tiltak.

I figur 3.1 viser vi modenhetsnivået for de ni DIF-ene vi har målt. Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) er den DIF-en vi har vurdert til å være mest moden i hele Forsvaret, innenfor alle områder. I Forsvaret er også Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS) relativt moden, og disse peker selv at de er en «konsekvensorganisasjon» som er helt avhengig av å levere effektive tjenester. Cyberforsvaret (CYFOR) er den «operative» DIF-en som har det høyeste modenhetsnivået, men også denne DIF-en har en del støttetjenester. Det ser derfor ut til å være en forskjell mellom de DIF-ene som kan karakteriseres å levere støttetjenester (FLO, FPVS, CYFOR) og de operative DIF-ene (Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet). De DIF-ene som peker seg ut som særlig lave er Hæren, Heimevernet (med noen unntak innenfor *evaluering og læring og erfaringsoverføring*) samt Luftforsvaret. I tillegg ser vi at Forsvarets fellestjeneste (FFT) og Forsvarets sanitet (FSAN) har en lav vurdering. Dette kan være naturlig da FFT er en relativt ny DIF som har jobbet med å finne sin rolle, og ikke fått etablert systemer som skal til for å ha et høyt nok modenhetsnivå. FSAN på sin side opplever at de etter flere runder med effektivisering ikke har ressurser nok for å håndtere effektivisering samtidig med daglig drift.

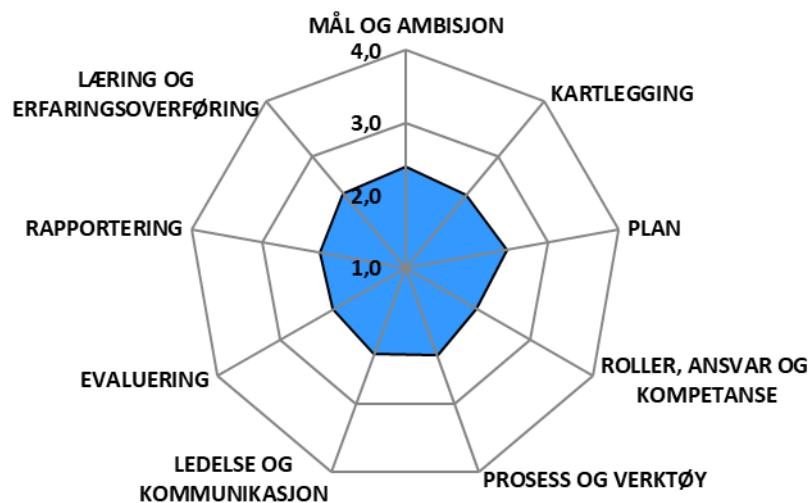
Men også i DIF-ene med særlig lavt modenhetsnivå skjer det forbedring og effektivisering. Det er bare ikke strukturerte systemer og organisering rundt dette. Eksempelvis har FSAN gjennomført en omorganisering for å få en flatere struktur. Andre steder er det flere «småtiltak» som blir gjennomført, men det er i liten grad en strukturert tilnærming til dette.



Figur 3.1 Vurdering av DIF-enes modenhet for forbedring og effektivisering.

3.1.2 Total vurdering av Forsvaret

For å vurdere modenheten for forbedring og effektivisering totalt i Forsvaret har vi tatt utgangspunkt i vurderingene av DIF-ene, samt gjort en vurdering av hvilke sentrale forutsetninger som må ligge til grunn for å planlegge, gjennomføre og følge opp effektivisering. Disse sentrale forutsetningene ble gjennomgått med FST i en dedikert workshop. I figur 3.2 viser vi den totale vurderingen av modenheten i Forsvaret.



Figur 3.2 Vurdering av Forsvarets modenhet for forbedring og effektivisering.

Basert på det overordnede bildet er det særlig i prosessene gjennomføring og oppfølging at Forsvaret har en lav modenhet, med score nærmere 2,0 på flere av områdene. Indikatorene under prosessen planlegging får en litt høyere score, men også disse er lave relativt de to andre etatene.

3.2 Planlegging

3.2.1 Mål og ambisjon

I Forsvarets årsrapport fra 2018 står det at «Forsvaret skal jobbe systematisk med identifisering, gjennomføring og dokumentering av forbedrings- og effektiviseringstiltak. Innen utgangen av 2020 skal Forsvaret realisere i underkant av 1,4 milliarder 2017-kroner for dette». Dette målet kommer i all hovedsak som følge av krav gitt i IVB LTP. Som etat er det likevel høye mål og tydelige ambisjoner om forbedrings- og effektiviseringstiltak. Disse målene er delvis reflektert i planene til DIF-er som FLO, FPVS, Sjøforsvaret og Cyberforsvaret. I andre DIF-er er derimot målene langt mer diffuse.

Det sentrale kravet om å effektivisere medfører at alle DIF-er må forholde seg til et styringsregime hvor effektivisering av ressurser og prosesser forventes å være en del av den daglige driften. Tross dette, har DIF-ene i Forsvaret selv relativt beskjedne mål og ambisjoner om forbedring og effektivisering lokalt. FLO, FPVS og Sjøforsvaret skiller seg ut i positiv forstand, og har tydelige mål om å effektivisere, men evner i mindre grad å kommunisere målet nedover i organisasjonene.

Flere DIF-er oppgir at de arbeider kontinuerlig med forbedringer med hensyn til tidsbruk og kvalitet, mens effektiviseringsmål med økonomiske besparelser gjerne kommer fra sentralt hold. En vanlig oppfatning er gjerne at målet med effektivisering er å få mer effekt ut av de midlene

DIF-ene er blitt gitt. Effektivisering lokalt i Forsvaret motiveres sjeldent med at effektiv drift kan frigi midler til å løse andre oppgaver. Med mindre det kommer et pålegg om å redusere ressursbruken, fokuserer DIF-ene på å få mest effekt ut av de begrensede midlene de har til rådighet.

Et tema som har vært en gjenganger i flere av workshopene, er at DIF-ene kan bli straffet for å ha uttalt høye mål og ambisjoner innen effektivisering. Setter DIF-ene høye og konkrete mål fører til at de får kutt i midler og budsjetter, allerede før de har gjennomført og dokumentert den faktiske gevinsten. Slike svakheter i insentivsystemet for planlegging av effektivisering får også konsekvenser for rapporteringen av gjennomførte effektiviseringstiltak. Dette blir grundigere diskutert under parameteren *rapportering* i kapittel 4.4. Cyberforsvaret skiller seg positivt ut innen mål og ambisjoner. De hevder selv å ha høye ambisjoner og konkrete målbare mål, noe som også reflekteres gjennom det ambisiøse arbeidet disse har satt i gang med innen strategisk samarbeid.

I likhet med flere andre har Hæren effektivisering som et eksplisitt måleparameter i gjeldende styringsdokumenter og målbilde. Tross dette ligger målbildet for effektivisering i Hæren i «dvale», i påvente av det nye styringssystemet *Corporator*. Det er med andre ord forskjell på formell styring og rapportering, og hva som faktisk gjennomføres lokalt.

FFIs vurdering av *mål og ambisjon* i Forsvaret: 2,4/4,0

3.2.2 Kartlegging

For å identifisere forbedringsmuligheter og gevinstpotensial må DIF-ene besitte både kompetanse og systematiserte prosesser innen gevinstkartlegging. *Kartlegging* er en av parameterne flere av DIF-ene scorer høyt på. Spesielt FLO og FPVS utmerker seg med en score på rundt 3. Felles for disse DIF-ene er gjennomtenkte prosesser for å identifisere, evaluere og prioritere ulike forbedrings- og effektiviseringsområder. Prosessene gir økt flyt gjennom hele planleggingsfasen og bidrar til at et mulig forbedringsområde går fra idé til en mer konkretisert effektiviseringsplan.

Nær alle informanter påpeker at insentivene for å kartlegge og gjennomføre effektivisering av egen organisasjon er dårlige. De som har opplevd et tidligere «effektiviseringsregime» hvor de fikk beholde innsparte midler hevder at dette bidro til å identifisere langt flere effektiviseringstiltak.

Sjøforsvaret og FFT, i tillegg til flere DIF-er, hevder også at de identifiserer og gjennomfører flere effektiviseringstiltak som ikke blir meldt videre. Dersom DIF-ene ikke rapporterer lokale gevinster, men har en «styrt omdisponering» av gevinstene innad i DIF-en, vil man kunne beholde gevinstene.

Hæren, Luftforsvaret og Cyberforsvaret påpeker at de har liten eller ingen kompetanse på å identifisere gevinstpotensial og beregne gevinstestimer. Dette gjør at effektiviseringsarbeid blir konsulentdrevet og sporadisk gjennomført. Mangelen på *in-house* kompetanse gjør at det i liten grad pågår et kontinuerlig effektiviseringsarbeid, som gjør at kartlegging av

effektiviseringsområder er svært preget av skippertak. Det blir av flere påpekt at manglende økonomiske rammer til å ansette personell med spesielt ansvar for effektivisering gjør det vanskelig å opprettholde kompetanse for identifisering og beregning av gevinstpotensial.

I tiltak som blir identifisert av den sentrale ledelsen i Forsvaret eller DIF-er med støtteoppgaver blir ofte de berørte DIF-ene involvert sent i kartleggingsprosessen. Enkelte DIF-er opplever at de ikke blir tilstrekkelig orientert eller hørt som interessenter i planleggingsfasen av effektiviseringstiltak. Dette kan føre til at kartlegging og planlegging av store effektiviseringstiltak bygger på uriktige forutsetninger og feil informasjon som ikke blir avdekket før implementeringen.

I DIF-ene virker kartlegging bedre for tiltak som vil gi økt operativ evne, men som ofte er kostnadskreven. Dette kommer særlig som følge av at det er en motivasjon for å få økt operativ evne. Hæren oppgir at de har en prioritert liste over tiltak med stor operativ effekt, men som mangler midler. En slik liste finnes derimot ikke for tiltak som hadde gitt Hæren besparelser. Et annet eksempel er HV som kontinuerlig forsøker å få flest mulig kampklare avdelinger innenfor gitt budsjett.

Detaljeringsnivået på kartleggingen av effektiviseringstiltakene avhenger av tiltakets størrelse og kompleksitet. FLO utmerker seg på kartlegging ved å ha et bevisst forhold til hvor detaljert ulike tiltak skal gjennomgås. For aktuelle effektiviseringstiltak utvikler FLO et business case før avgjørelsen om gjennomføring blir tatt. Mindre og lokale tiltak kan få grønt lys etter rask behandling, mens mer omfattende tiltak behandles grundigere.

En gjennomgående mangel i kartleggingsarbeidet i Forsvaret er samarbeid om kartlegging av tiltak i prosesser som er etatsovergrepene. Kartlegging av denne type tiltak er i all hovedsak lagt til de andre etatene, med minimal involvering fra Forsvaret. Dette bidrar til at tiltak med store gevinster ikke blir kartlagt, og dermed heller ikke planlagt og gjennomført.

FFIs vurdering av *kartlegging* i Forsvaret: 2,3/4,0

3.2.3 Plan

Overordnet er Forsvaret en organisasjon som er rutinerte på planlegging. De besitter en kompetanse som gjør de godt rustet til å iverksette vedtatte forbedrings- og effektiviseringstiltak, i tillegg til en kultur hvor det blir satt av tid og ressurser til planlegging. Det foregår likevel i mindre grad innenfor forbedring og effektivisering. Grunnet manglende prioritering, standardisering og evne til å se konsekvenser på tvers av sektoren mangler Forsvaret i dag evnen til å innrette ressurser, kompetanse og innsats til effektivisering.

I planleggingsarbeidet blir gevinstrealiseringsplaner ofte nedprioritert i Forsvaret. Det brukes ressurser på å få et godt beslutningsgrunnlag for tiltak som i praksis allerede er vedtatt, men planarbeidet stopper stort sett når beslutningsgrunnlaget er på plass. Dette gjør at det sjelden blir utarbeidet systemer for å måle effektene i etterkant, noe som også gir konsekvenser senere i

gevinstrealiseringsprosessen. På lokalt nivå inngår planarbeidet som en del av virksomhetsutøvelsen, hvor forbedring og effektivisering blir viet lite oppmerksomhet.

Gevinster fra større effektiviseringstiltak blir i mange tilfeller ikke målt etter de har blitt implementert. Dette gjør at nedtrekk i budsjetter ikke tilsvarer den faktiske effektiviseringen, men de estimerte gevinstene fra planarbeidet. Gevinstestimaterne som blir gjort i planarbeidet får dermed store konsekvenser for bevilgningen av midler og fremtidige budsjetter. Hadde DIF-ene vært mer bevisste på dette i planleggingsfasen, ville presisjonskravene og arbeidsmengden som blir brukt til estimering av gevinstestimater økt.

Samtlige forsvarsgrener trekker frem at det ikke eksisterer noen standarder for estimering av effektivitetsgevinster i Forsvaret. Hver enkelt gren utarbeider derfor sin egen metode for gevinstestimering, noe som er både tid- og ressurskrevende. Hæren påpeker at mangelen på standardisert dokumentasjon og planleggingsprosess gjør at planlegging av effektiviseringstiltak blir avhengige av nøkkelpersoner. Sårbarheten til denne kompetansen gjør ofte at planprosesser bremser opp grunnet stillingsrotasjon. DIF-er med store tiltak og omstillingsprosesser, som Cyberforsvaret og Sjøforsvaret, har etablert tydelige planer for gjennomføring av tiltak. Likevel er det begrenset oppfølging av disse planene, igjen som følge av stillingsrotasjon og bortfall av nøkkelpersoner.

Svært få DIF-er har kjennskap til DFØs metode for gevinstrealisering. Likevel påpeker Luftforsvaret og FPVS at de har et bevisst forhold til metoden, og prøver å nærme seg den. Deres erfaringer er at DFØs metode er en god måte for å strukturere og planlegge effektiviseringstiltak, men at den ofte blir for detaljert og tungrodd, og at den følgelig ikke blir utført skikkelig. De etterspør en felles metodikk for planlegging av gevinstrealisering som er så enkelt å skrive at den faktisk blir benyttet.¹³ FST på sin side peker på at det er etablert en felles metodikk for planlegging, men at kompetansen rundt denne lokalt er svak. På dette området er det et stort skille mellom FLO og de andre DIF-ene. FLO bruker rapportering aktivt som et planleggingsverktøy, hvor det underveis i rapporteringsarbeidet skrives rapporter for å holde oversikt over fremgangen til tiltakene.

FLO markerer seg som spesielt gode til planlegging av effektiviseringstiltak. De trekker frem at langsiktig arbeid med planer og rutiner har gjort at effektivisering i stor grad har blitt institusjonalisert i organisasjonen. FLO evner dermed å opprettholde fremgangen i prosessene selv om nøkkelpersoner slutter.

Sentrale styringsdokumenter og virksomhetsplaner som omtaler forbedring og effektivisering er noe nær samtlige DIF-er har et bevisst forhold til. Det er derimot svært få som har en strukturert metode for å ivareta disse perspektivene i den daglige driften lokalt. Planlegging av forbedring og effektivisering skjer dermed på ulikt vis i de forskjellige DIF-ene, som gjør vurdering av tiltak på tvers av Forsvaret vanskelig. Et annet problem som, oppstår som følge av et manglende standardisert planleggingsregime, er at DIF-ene kun ser på konsekvenser for egen drift.

¹³ Et slikt rammeverk er våren 2020 under utvikling av Forsvarsstaben ved Deloitte.

Avhengigheter og konsekvenser på tvers av sektoren fanges dermed ikke opp i planleggingen av et effektiviseringstiltak.

Man må planlegge og beregne gevinster for å vite om effektiviseringstiltak bør gjennomføres. Her kartlegges konsekvenser, interessenter og gevinster av de foreslåtte tiltakene. Samlet utgjør planer for gevinstrealisering et godt beslutningsgrunnlag som blir vurdert. I realiteten virker det imidlertid som om de fleste DIF-ene kun gjennomfører gevinstrealiseringsplaner som allerede er bestemt at skal gjennomføres.

FFIs vurdering av *plan* i Forsvaret: 2,4/4,0

3.3 Gjennomføring

3.3.1 Roller, ansvar og kompetanse

I Forsvaret er roller, ansvar og kompetanse for forbedring og effektivisering i mindre grad definert og eksplisitt fordelt. Dette gjelder både sentralt og lokalt. Sentralt er det «digitaliserings- og transformasjonsseksjonen» i FST som sitter med det overordnede ansvaret for området, men med få ressurser. Blant annet i workshopene som ble gjennomført i HV, FPVS og Hæren ble det påpekt at det manglet et sentralt ledd med den totale oversikten og kompetansen i effektiviseringsarbeidet. Disse påpekte at de i stor grad er avhengige av mer direkte føringer og kompetanse fra sentralt nivå for å få støtte til initiering og gjennomføring.

FLO påpekte også at det var manglende rolleavklaring i Forsvarsstaben, som gjorde det utfordrende å få avdømt eventuelle tvister og uenigheter. På samme måte oppleves det som vanskelig å bli enige om hva som faktisk er effektivisert. FST erkjenner at de ikke har egne ressurser til dette, og at kompetansen på området er spredt ut på ulike avdelinger. De påpeker også at de ikke er et støtteorgan for de lokale DIF-ene, men mer en ledelse for det totale arbeidet som gjennomføres.

Fra FST blir det påpekt at det ikke er åpenbart hvem som har ansvaret på lokalt nivå for forbedring og effektivisering, noe som gjør det vanskelig å følge opp det effektiviseringsarbeidet som skjer. Dette gjelder både de sentralt initierte tiltakene, og de tiltakene som er lokalt initiert. Som regel er ansvaret for dette lagt til økonomi eller plan-miljøene i DIF-ene, men vanligvis uten at det er særlig definert hvem og hvilken funksjon det er som har denne type rolle. I nesten alle workshopene ble det understreket at det ikke nødvendigvis er behov for denne type rolle, fordi effektiviseringsarbeidet skal gjennomføres og utøves gjennom den vanlige virksomhetsutøvelsen. Gjennom workshopene finner vi bare i FPVS, CYFOR og Luftforsvaret at det er eksplisitte roller, med ansvar for forbedring og effektivisering lokalt. I enkelte tilfeller har vi identifisert at den funksjonen som har det eksplisitte ansvaret for dette lokalt, selv ikke er klar over ansvaret. I Hæren påpekes det at det er en forventning om at forbedring og effektivisering inngår som en integrert del av alle i ledelsen, men erkjenner at det ikke er noen som følger opp om dette faktisk er tilfellet.

Manglende roller lokalt betyr også at det i mindre grad settes av ressurser lokalt for å drive med forbedrings- og effektiviseringsarbeid. Sjøforsvaret peker på at de gjerne ønsker å sette av disse ressursene, men har ikke rammer for dette. Samtidig ser de på det som en utfordring at ansvaret til dels er pulverisert lokalt, og forsøker å danne et samlet miljø sentralt som utelukkende har forbedring og effektivisering som hovedansvar. Også FFT peker på at de har en svært liten stab i forhold til størrelse, og dermed ikke eksplisitt kan sette av ressurser til denne type arbeid, men at det foregår som en del av den daglige virksomhetsutøvelsen.

Som følge av at forbedring og effektivisering gjennomføres gjennom den daglige virksomhetsutøvelsen lokalt, er det ingen eksplisitt kompetanse på området. Det betyr at det i mindre grad er kjennskap til felles metodikk som sektoren skal benytte (DFØs metode for gevinstrealisering). Sentralt er også denne type kompetanse i større grad til stede, men denne er gjerne spredt på ulike avdelinger i Forsvarsstaben. Lokalt peker FPVS på at de gjennom å ha gjennomført en del større tiltak de siste årene har opparbeidet seg kompetanse på gjennomføring av tiltak. De har også vært villige til å sette av ressurser for å øke egen kompetanse, og henter inn ekstra kompetanse eksternt ved behov.

Likevel blir det generelt i mindre grad gjennomført kompetanseheving på området i Forsvaret, og dersom denne kompetansen er til stede blir den ofte ikke anerkjent, og det gir begrensede karrieremuligheter. Det betyr at det heller ikke er insentiver for å skaffe seg denne type kompetanse. Det blir påpekt i workshopene at det ofte er militært tilsatte som jobber med dette området, og at det aldri er populært.

FLO er DIF-en med tydeligst organisering i forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Det fører til at det er etablerte roller på tvers av organisasjonen, med en tydelig kompetanse i de ulike delene i gevinstrealiseringsarbeidet. Ledere blir ansvarliggjort på området, og det gjennomføres kompetanseheving. Dette henger i stor grad sammen med det eksplisitte fokuset denne DIF-en har hatt på forbedring og effektivisering de siste årene.

FFIs vurdering av *roller, ansvar og kompetanse* i Forsvaret: 2,1/4,0

3.3.2 Prosesser og verktøy

Gjennom workshopene i Forsvaret var parameteren *prosesser og verktøy* ett av de områdene deltagerne mente FST har et særlig ansvar for. Det ble pekt på at det i liten grad eksisterer tydelige prosesser eller nyttige verktøy som gjør det mulig å løfte fram forbedring og effektivisering som foregår lokalt. Dette gir seg uttrykk særlig gjennom at FST i liten grad har oversikt over realiserte gevinster lokalt i DIF-ene. Også lokalt er det en utfordring at DIF-stabene ikke klarer å fange opp hvilke tiltak som gjennomføres, og flere peker på manglende rapporteringsverktøy og rutiner som årsak til dette. Det innebærer at det ikke er en enhetlig prosess for hvordan effektiviseringsgevinster skal rapporteres i etaten, hverken innad i DIF-ene eller i Forsvaret som helhet. Lien (2019) peker også på denne utfordringen, ved at Forsvaret i 2018 ikke rapporterer reelle gevinster gjennom Resultat- og kontrollrapport 3.

I workshopen med FST ble det likevel vist til at det eksisterer både tydelige prosesser og verktøy som skal understøtte og løfte fram forbedring og effektivisering, men at manglende kompetanse lokalt gjør at DIF-ene ikke kjenner til dette. Både i Hæren og i FSAN kom det fram at de ikke mener det er hensiktsmessig å ha egne prosesser knyttet til dette, fordi den effektiviseringen som faktisk gjennomføres er en del av den normale virksomhetsutøvelsen, og ikke skal rapporteres særskilt. Det blir særlig trukket fram at den kommende Forsvarssjefens Plan vil understreke det overnevnte poenget ytterligere. Prinsippet med denne er at DIF-ene i større grad skal styres på effekt og militær kapasitet, ikke årsverk og budsjett. Det å ikke ha et særskilt fokus på effektivisering vil kunne føre til at det aldri blir rapportert tiltak og gevinster. Forsvaret mister da muligheten til å synliggjøre effektiv ressursutnyttelse, lære på tvers og i ytterste konsekvens vil det ikke være noen mekanismer som sørger for at dette faktisk vil skje.

HV skal i prinsippet fortsatt benytte de samme verktøyene som under interneffektiviseringsregimet (2009–2016)¹⁴ for å fange opp tiltak som pågår. Dette var en ferdig mal der alle som gjennomførte tiltak skulle fylle ut dokumentasjon på gjennomføringen og effekten av tiltakene. Likevel erkjenner HV at utfylling av denne type skjema i mindre grad blir benyttet i praksis i dag. Både HV og Luftforsvaret etterlyser et enkelt verktøy der det til enhver tid vil være enkelt å følge opp tiltak og gevinster som pågår, som automatisk kan rapporteres gevinster til Forsvarsstaben, slik at effektivisering ikke ender opp med å bli ytterligere byråkratiserende. Dette vil i Forsvaret oppleves som en tung og ekstra oppgave som i mindre grad vil bli prioritert. Andre peker på at Forsvarets nye styringssystem *Corporater* vil bidra til mer effektivt rapporteringsregime, men er avventende til hvor nyttig dette faktisk vil være i effektiviseringsøyemed. Sjøforsvaret forteller at utfordringen med et slikt verktøy er at den avhenger av god datakvalitet, noe som i mindre grad eksisterer i dag.

Enkelte DIF-er har på tross av manglende sentrale prosesser etablert dette lokalt for å gjennomføre effektiviseringstiltak. Cyberforsvaret trekker fram at de har lagt ned mye arbeid i en egen styringsportal for virksomhetsstyring, der forbedring og effektivisering inngår. Også FSAN peker på at de benytter et NATO-verktøy, *Tasker Tracker*, der alle oppgavene til DIF-en spores, også effektivisering. Manglende oppfølging av oppgaver her blir identifisert én gang i måneden. Utfordringen er likevel at forbedring og effektivisering ikke er en egen oppgave, eller at effektiviseringstiltak ikke identifiseres som egne områder, og dermed blir lagt til i dette verktøyet. Også FLO har en egne prosesser og verktøy internt for å sikre oppfølging av effektivisering. Det gjør at de også kan lage prognoser på hvor mye de vil effektivisere i tiden framover. Med et særlig fokus på effektivisering, gjør det at de fleste som skal benytte dette, faktisk benytter det. Det gjør også at FLO innenfor dette området får høyest score i Forsvaret.

De fleste av DIF-ene vi har gjennomført workshop i viser til at det ikke er egne arenaer eller strukturer for å følge opp tiltak, men flere, for eksempel Luftforsvaret, erkjenner at dette kan være viktig for å holde fokus og følge opp arbeidet som skjer. Samtidig er forbedring og effektivisering på agendaen i ledermøter i DIF-ene, eller som en del av sjef-til-sjef-samtalene som gjennomføres. Det gjennomgås også vanligvis som en del av tertialrapporteringen. Dette er fordi effektivisering

¹⁴ Se Elman (2014), Elman (2015) og Waage (2016) for detaljer rundt interneffektiviseringsregimet.

er en del av målbildet i Forsvaret, og dermed i de fleste DIF-ene. På samme måte er effektivisering et tema som av og til blir tatt opp på ledermøtene i Forsvaret sentralt.

Manglende arenaer og prosesser for forbedring og effektivisering både sentralt og lokalt i Forsvaret gjør det også vanskelig å identifisere gevinster og gjennomføre tiltak som går på tvers av DIF-er eller på tvers av etater.¹⁵ Innenfor forbedring og effektivisering er det generelt lite kommunikasjon mellom etatene. Det er derfor store muligheter for at det gjennomføres tiltak i en etat som i utgangspunktet gir effekter i andre etater, men som aldri realiseres på grunn av manglende kommunikasjon og samhandling. Lien et al. (2019) har pekt på at det også er manglende insentiver for dette, og at denne mangelen særlig gjør seg gjeldende i Forsvaret. Per mai 2020 er det heller ikke rapportert om omfattende tiltak som går på tvers av etater eller DIF-er i denne langtidperioden.

FFIs vurdering av *prosesser og verktøy* i Forsvaret: 2,3/4,0

3.3.3 Ledelse og kommunikasjon

Generelt er ledere i Forsvaret, særlig på toppnivå i DIF-ene, interessert i forbedring og effektivisering. En stor del av de øverste ledernes ansvar er å sørge for at det er en balanse mellom oppgaver og ressurser, og at ressursene fordeles slik at DIF-ene kan løse sine oppgaver på en best mulig måte. God ledelse av effektiviseringstiltakene er viktig for å kunne koordinere og mobilisere de nødvendige ressursene, styre innsatsen og sørge for at effektiviseringsgevinstene blir realisert. Mange DIF-er, blant annet Sjøforsvaret, FLO og FPVS, påpeker at ledelsen har fokus på forbedring og effektivisering, og at dette blir satt på dagsorden i større grad enn tidligere. Det blir trukket frem flere årsaker til at man over tid har økt fokuset på forbedring og effektivisering. En gjenganger er at DIF-ene med tiden har bygget opp en effektiviseringskultur. Dette blir trukket frem av blant annet CYFOR, FPVS og FLO.

Press på budsjetter gjør at ledere blir avhengige av effektiv ressursutnyttelse for å levere de resultater som forventes. I workshopene viser deltakerne til dette som grunnen til at det er interesse for temaet. For eksempel trekker ledelsen i Hæren frem rammetrekk som en ytre motivasjon det er lett å begrunne effektiviseringstiltak med. Rammetrekk tvinger frem en forståelse av at kuttene uansett vil komme, og at kun effektiviseringstiltak vil opprettholde DIF-enes operative evne. Sjøforsvaret hevder at vissheten om et trangere budsjett øker initiativet og kreativiteten for effektivisering, både sentralt og lokalt i organisasjonen. Økt ytre motivasjon som driver for økt fokus på forbedring og effektivisering er et mønster vi finner igjen ved flere av parameterne, bl.a. rapportering.

Imidlertid observerer vi enkelte utfordringer når det kommer til det å initiere og styre forbedrings- og effektiviseringsprosesser sentralt så vel som lokalt. Det er også vanskelig å motivere og kommunisere behovet for å drive med dette nedover i organisasjonen. CYFOR og HV er to av

¹⁵ De sentrale og strukturelle tiltakene som er implementert i Forsvarsstaben anses ikke her som tiltak som går på tvers av DIF-ene.

DIF-ene som eksplisitt peker på dette samtidig som at de også har gjennomført gode tiltak der effekten og gevinsten av tiltakene er dårlig dokumentert, og kan være vanskelige å spore.

I workshopene har vi fått høre at ledere på lokalt nivå initierer og styrer tiltak i henhold til det kravet som er satt. Samtidig viser omtrent samtlige til at mangelen på insentiver og lokale krav gjør at det i inneværende langtidsplan (2017–2020) blir gjennomført mindre enn tidligere. DIF-ene forklarer at de krav og føringer som kommer i stor grad blir initiert, og at det særlig er på grunn av en militær kultur, der oppdrag som blir gitt faktisk gjennomføres. Ledere med budsjett- og resultatansvar har også ofte den nødvendige myndigheten for å gjennomføre effektiviseringstiltak, men savner en sentral ledelse av arbeidet fra FST.

Fokus på forbedring og effektivisering er ofte svært avhengig av den øverste ledelsens prioriteringer. Flere DIF-er har opplevd økt fokus på effektivisering med personellendringer av øverste ledelse. FSAN, CYFOR og HV er noen av DIF-ene som i løpet av langtidsperioden 2017–2020 har økt fokuset på effektivisering med ny ledelse. Ansvar for effektivisering fordeles tydeligere enn før, og forventinger om effektivisering kommuniseres klarere. Det viser også at forbedring og effektivisering er avhengig av ledelsens prioriteringer.

Selv om krav om økte leveranser uten tilsvarende økning i tildelte ressurser blir trukket frem som et grep av FST som øker DIF-enes fokus på effektivisering, er det fortsatt et stort potensial for bedre ledelse av effektiviseringstiltak på sentralt nivå. FST trekker selv frem at dersom et effektiviseringstiltak ikke trekkes frem sentralt, er det lite sannsynlig at det vil gjennomføres lokalt.

Lien (2019a) peker imidlertid på at det er mangel på ledelse og kommunikasjon sentralt i Forsvaret, og at dette er en utfordring i gevinstrealiseringen av gevinster i inneværende periode. For å sikre gevinstrealisering av tiltakene i langtidsperioden 2017–2020 må det også forankres i ledelse på toppnivå. Dette kan bidra til at ledere også lengre ned i organisasjonen i enda større grad ser behovet og nytten for å gjennomføre forbedring og effektivisering. Denne vurderingen gjør at den totale scoren på området trekkes ned.

FFIs vurdering av *ledelse og kommunikasjon* i Forsvaret: 2,3/4,0

3.4 Oppfølging

3.4.1 Evaluering

Det gjennomføres kontinuerlig evalueringer av den vanlige virksomhetsutøvelsen i Forsvaret. For eksempel gjennomføres det alltid evalueringer i etterkant av øvelser. Dette er noe Forsvaret generelt er gode på, evalueringene bidrar til å øke kvaliteten på øvelsene. Det gjennomføres i mindre grad evalueringer som eksplisitt knytter seg til forbedrings- og effektiviseringsarbeid, eller tiltak som gjennomføres. I den grad dette blir gjennomført er det gjerne ad hoc, og evalueringene blir sjeldent dokumentert.

Luftforsvaret og Hæren peker på at, på tross av intensjoner om evaluering, fører tidspress og manglende ressurser til at det er vanskelig å drive med dette, og at det er det første som forsvinner. Sjøforsvaret måler utfallet av tiltak når de henter ut informasjon i forbindelse med RKR-rapportering, og benytter dette som en type evaluering. Samtidig peker Luftforsvaret og Hæren på utfordringen ved at gode tiltak ofte ikke blir delt, og at andre derfor ikke kan gjenta suksessen. Hæren viser likevel til at god dokumentasjon på tiltak som er gjennomført, særlig i langtidspanen 2013–2016 gjør at tiltakene kan brukes flere ganger, selv om de ikke har vært evaluert. Waage (2016) viste imidlertid at tiltakene fra denne perioden ikke har blitt godt nok dokumentert og heller ikke delt.

HV har det mest omfattende evalueringsregimet i Forsvaret. Her evalueres det kontinuerlig gjennom året for å undersøke om styrkeproduksjonen er kostnadseffektiv. Dette går inn i en modell der HV-staben flere ganger i året reiser rundt til de underlagte avdelingene og evaluerer og veileder i virksomhetsstyringen. Inn under dette ligger også forbedring og effektivisering. Dersom HV-staben selv ikke har den nødvendige kompetansen eller ressursene til å gjennomføre evalueringene, henter de inn eksternt fra HV-skolen eller distriktene. I etterkant av evalueringene lages det lister med tiltak som skal gjennomføres og dette følges deretter opp på neste evaluering. HV mener at dette bidrar til en god evalueringskultur, både innenfor det operative feltet og for virksomhetsstyring.

Et tiltak som er gjennomført de siste årene og faktisk blitt evaluert er opprettelsen av FFT. Denne evalueringen ble gjort av FFT selv, og er lagt fram bredt internt i Forsvaret. Cyberforsvaret på sin side har pekt på at de omstillinger som skjer gjerne foregår som følge av evalueringer, men at dette ikke er en standardisert prosess.

Det er heller ingen etablerte systemer for å evaluere og vurdere sentrale og strukturelle effektiviseringstiltak. FST peker på at mangelen på nullpunktsmålinger, og dårlige gevinstrealiseringsplaner, gjør at det er utfordrende å evaluere både prosessen for gjennomføringen av tiltakene og den faktiske effekten av disse. De erkjenner at de i større grad må operasjonalisere DFØs metode for gevinstrealisering på dette området.

I likhet med parameteren *prosesser og verktøy* gjør manglende evaluering det vanskelig å dele tiltak på tvers, både internt i Forsvaret, men også på tvers av etater. Det vil også være vanskelig å lære av gode og dårlige prosesser i gevinstrealiseringsarbeidet, noe som fører til at Forsvaret ikke vil utvikle kompetanse på hvordan prosessen for gevinstrealisering bør eller ikke bør operasjonaliseres.

FFIs vurdering av *evaluering* i Forsvaret: 2,2/4,0

3.4.2 Rapportering

I perioden fra 2009 til 2016 var det et større fokus på lokale tiltak, og det var i denne perioden betydelig antall tiltak som ble rapportert. Evalueringene som er gjort av Lien og Hanson (2018) og Lien (2019) viste at det i liten grad har vært rapportert lokale effektiviseringsgevinster fra DIF-er etter 2016. At tiltak ikke har vært rapportert betyr ikke at det ikke har vært gjennomført

effektiviseringstiltak. Et gjentagende tema i workshopene vi har gjennomført har vært insentivene for å rapportere denne type gevinster. Det blir pekt på at det i liten grad blir etterspurt fra FST sentralt gjennom tertialrapporteringer, og at det som omhandler effektivisering i Forsvarets styringsparametere i mindre grad treffer DIF-ene, og derfor ikke er operasjonalisert i deres målbilder. Mangelen på insentiver gir flere utfordringer. For det første er det i dag slik at Forsvaret sentralt trekker DIF-ene i bevilgninger dersom det blir rapportert gevinster. Det er likevel en opplevelse fra DIF-ene at størrelsen på det som trekkes er høyere enn det som er realisert og rapportert. Både i Sjøforsvaret og FFT oppleves dette som en såpass stor utfordring at de bevisst velger å ikke rapportere effektiviseringsgevinster eller -tiltak som er realisert eller gjennomført. Den andre utfordringen mangelen på insentiver gir er at det oppleves som merarbeid å rapportere noe som ikke etterspørres, og for det tredje er det ingen negative konsekvenser av å ikke rapportere noe. Hæren peker på mangelen på «pisk» som hovedgrunn til at det ikke er noe som er rapportert de siste årene. Disse funnene må sees i sammenheng med det som blir påpekt av DIF-ene under «mål og ambisjon».

En annen årsak til lite rapportering er manglende standarder på hva som skal rapporteres, og hvordan dette skal rapporteres. Både FSAN, FFT og Luftforsvaret viser til at effektivisering i tilfellene det skjer, blir rapportert som en del av øvrig virksomhetsutøvelse med fokus på de operative effektene av tiltaket heller enn økonomiske gevinster, som flere flytimer utført enn forutsatt. Utfordringen med manglende eksplisitt rapportering på effektivisering er at det i mindre grad gir grunnlag for å si noe om hvilke effektiviseringsinitiativer som pågår, og hvilke effektiviseringsgevinster disse gir. Luftforsvaret forteller også at det er vanskelig å kvantifisere gevinstene fra tiltakene i dagens rapporteringsregime, mens HV peker på at måten tiltak rapporteres på gjør det vanskelig å rapportere på kvalitative gevinster. Mangelen på rapportering henger også sammen med manglende dokumentasjon og oppfølging av tiltakene som faktisk er gjennomført, noe som også vil gjøre det utfordrende å beregne både de kvantitative og kvalitative gevinstene fra tiltakene.

FPVS og FLO er de to DIF-ene som i workshopene gir uttrykk for størst grad å ha egne standarder på rapportering av effektiviseringsgevinster lokalt. Begge disse opplever at de har «kunder» som kontinuerlig krever tydelige rapporter på hvilke tiltak som er gjennomført og hvilken effekt som kan forventes av disse. Likevel savner disse også tydelige standarder fra sentralt nivå på hva som skal rapporteres, hvordan det skal rapporteres og på hvilket format. Mangel på tydelige standarder kan føre til ekstraarbeid, og unødvendige omganger på hva som faktisk er gjennomført og realisert. Særlig i tilfeller der det er tiltak som er gjennomført i én DIF, men som skal gi gevinster i en annen DIF. Denne problematikken er også pekt på i Lien (2019).

FST sier seg i stor grad enige i funnene som vi peker på i avsnittene over. De erkjenner at det ikke er tydelige standarder, og at det er en insentivutfordring mellom sentralt og lokalt nivå. Videre peker de også på at utfordringen ved at det ikke er tydelige standarder på hva Forsvaret som helhet skal rapportere videre til FD. Dette medfører en utfordring på hva de selv skal be DIF-ene rapportere på. Insentivutfordringen mener de også har en sammenheng med at Forsvaret som helhet blir trukket i budsjetter, uavhengig av hva som faktisk er effektivisert og realisert, og at

den manglende gevinstrealiseringen fra sentrale prosjekter må dekkes inn ved å trekke inn gevinster fra lokale tiltak.

FFIs vurdering av *evaluering* i Forsvaret: 2,2/4,0

3.4.3 Læring og erfaringsoverføring

I flere av DIF-ene gjøres det forsøk på å kommunisere effekten av tiltak og å lære av effektiviseringsarbeidet som er gjennomført. For eksempel i Sjøforsvaret der dette særlig gjøres ved at det skrives rapporter og dokumentasjon fra gjennomføringen av tiltak. Hos flere ligger det systemer som kan benyttes, slik som i Cyberforsvaret der de eksempelvis har ukesebrev og månedsbrev for å kommunisere effekter og erfaringer i organisasjonen. Utfordringen er at disse systemene og mulighetene for å lære og dele erfaringer i liten grad benyttes innenfor forbedring og effektivisering. Likevel er det flere som viser til at det er et ønske om å drive med dette i organisasjonen, men at de ikke klarer dette i praksis. Dette kommer gjerne av at DIF-ene opplever at det ikke settes av tid for å drive med læring og erfaringsoverføring i etterkant av gjennomføringen av tiltak, og at læringen først og fremst ligger hos de personer som faktisk står ansvarlig for gjennomføringen, tiltak for tiltak. Dette peker både Luftforsvaret, FPVS og Cyberforsvaret på.

Generelt er det ikke en kultur for å drive med læring og erfaringsoverføring innenfor forbedring og effektivisering, og Hæren peker på at det bare er spesielt interesserte som driver med dette. Likevel er det til en viss grad arenaer etablert som kan fungere til formålet, og som delvis benyttes til det. Denne type arenaer varierer litt mellom de ulike DIF-ene, men er gjerne en form for allmøter, eller ledersamlinger. Både FSAN og FFT viser til at dette er den primære arenaen for dette, og begrunner det med at dette er den enkleste måten å gi felles beskjeder samt få felles forståelse for tiltak som har vært gjennomført. Luftforsvaret ønsker i større grad å benytte denne type arenaer for å drive med læring og erfaringsoverføring, men det benyttes i mindre grad i dag.

Både FST og Sjøforsvaret peker på at læring og erfaringsoverføring gjerne er personavhengig og sårbar for endringer i personell, og at høy rotasjon i etaten er utfordrende for å drive med strukturert forbedrings- og effektiviseringsarbeid over tid. Mangelen på gode systemer og arenaer for å drive med dette gjør læring og erfaringsoverføring ekstra utfordrende. Den arenaen og det systemet som eksisterer for læring og erfaringsoverføring sentralt i Forsvaret er gjerne RKR-rapporter. Dette er, ifølge Forsvarsstaben, i stor grad en avviksrapport og lite egnet for å spre suksesshistorier. HV viser til at modellen de har for å drive med evaluering i stor grad benyttes for å drive med læring og erfaringsoverføring internt, og at denne fungerer godt i dag.

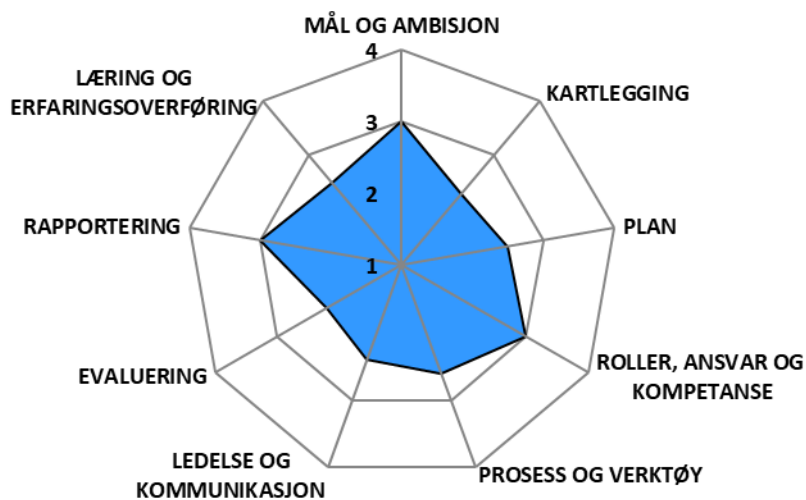
Det eksisterer ingen systemer, arenaer eller prosesser for å drive med læring og erfaringsoverføring for forbedring og effektivisering på tvers i sektoren. Det har forsøksvis vært igangsatt initiativer på å danne denne type arenaer, men med manglende hell. Utfordringen har vært rotasjon av personell, og uklart format på arenaene. Forsvaret som største etat, og største aktør i forbedrings- og effektiviseringsarbeidet bør i større grad ta ansvar og sikre at gevinster på tvers av etater blir realisert.

FFIs vurdering av *læring og erfaringsoverføring* i Forsvaret: 2,3/4,0

4 Modenhet for forbedring og effektivisering i Forsvarsmateriell

4.1 Overordnet vurdering

I figur 4.1 fremstiller vi den samlede vurderingen av FMAs modenhet innenfor de ni parameterne vi måler. FMA har siden etableringen i 2016 jobbet systematisk med å øke modenheten sin innenfor flere av de områdene vi måler. FMA får score 3 på parameterne *mål og ambisjon*, *roller, ansvar og kompetanse* og *rapportering*. Det er to parametere der FMA får en relativt lav vurdering: *kartlegging* og *evaluering*.



Figur 4.1 Vurdering av FMAs modenhet for forbedring og effektivisering.

4.2 Planlegging

4.2.1 Mål og ambisjon

FMA har tydelige mål og ambisjoner sentralt innenfor området forbedring og effektivisering, og dette er inkludert både i virksomhetsplan og eget målbilde. Videre er det en uttalt ambisjon at FMA skal drive med kontinuerlig forbedring. Dette gjør at de fleste i organisasjonen har et forhold til området. FMA har også brutt ned de overordnede målene på kapasiteter og avdelinger. Dette gjør at alle avdelinger må ta stilling til, og ha et forhold til, effektiviseringsarbeidet.

For å nå målsettingene er det i noen grad avsatt personellressurser. Ressursene på sentralt nivå skal bistå i analysearbeid og sikre koordinering mellom avdelingene og på tvers av tiltakene. I tillegg er det enkelte lokale ressurser som er satt av for å drive med forbedring og effektivisering. Det er imidlertid en utfordring at ressurspersonene lokalt ikke får frigjort tid for å drive med forbedrings- og effektiviseringsarbeid.

FFIs vurdering av *mål og ambisjon* i FMA: 3,0/4,0

4.2.2 Kartlegging

I forbindelse med etableringen av etaten ble det gjennomført en stor kartlegging av områder som egnet seg for forbedring og effektivisering. Resultatet av kartleggingen var imidlertid ikke forankret godt nok i organisasjonen og ble ikke kjent for de som var gjennomføringsansvarlige. I etterkant av denne kartleggingen har det i liten grad vært gjennomført strukturerte kartlegginger av områder med tanke på å effektivisere. Det kommer på den måten ikke opp nye tiltak. Det er en sammenheng mellom den lave scoren på dette området og den svake lederforankringen i FMA. Når ikke lederne prioriterer kartlegging, skjer det lite.

Det er likevel eksempler på kartlegginger som har blitt gjennomført lokalt, der tiltak har blitt identifisert og løftet fram for gjennomføring. I tillegg har det blitt gjennomført to strukturerte samlinger med ressurspersoner fra avdelingene der det ble identifisert flere ideer og tiltak.

Resultatet av kartleggingen lokalt er registrert gjennom et eget digitalt verktøy. Dette gjør at det er enkelt å holde oversikt og kontroll på tiltak og områder som skal forbedres og effektiviseres. Et slikt verktøy muliggjør også en vurdering og prioritering av de enkelte tiltakene, og hvilke som skal tas videre for gjennomføring. Det beregnes derimot ikke kvantitative gevinster eller kvalitative effekter av tiltakene i kartleggingsfasen.

Forsvarsmateriell står også som premissleverandør for prosesser som gjennomføres i Forsvaret. På tross av dette er det også manglende systemer både for å kartlegge tiltak som vil effektivisere disse prosessene, men også manglende arenaer og prosesser for å samhandle med Forsvaret for å kartlegge denne type tiltak.

FFIs vurdering av *kartlegging* i FMA: 2,3/4,0

4.2.3 Plan

Det ble utarbeidet en tiltaks- og gevinstrealiseringsplan i forbindelse med kartleggingen i 2016 med en rekke tiltak. Denne planen er i liten grad kjent i organisasjonen, og har ikke blitt benyttet. I etterkant av dette er det i mindre grad utarbeidet tiltaks- og gjennomføringsplaner for forbedring og effektivisering. Graden av forbedring og effektivisering måles imidlertid på flere områder, og alle avdelinger blir målt på dette. Det er også etablert standarder for hvordan identifiserte gevinster skal måles, og tiltakene som identifiseres prioriteres og styres som en portefølje.

FFIs vurdering av *plan* i FMA: 2,5/4,0

4.3 Gjennomføring

4.3.1 Roller, ansvar og kompetanse

I FMA er det etablerte roller på flere nivåer innenfor forbedrings- og effektiviseringsarbeid. Sentralt i etaten er det egne roller med ansvar for å koordinere og følge opp effektiviseringsarbeidet, samtidig som det lokalt er etablert endringsagenter. Endringsagentene skal være pådrivere for forbedring og effektivisering i sine avdelinger. I hver kapasitet er det også etablert ansvarlige som skal følge opp endringsagentene og være bindeledd mellom koordinatorene sentralt og endringsagentene lokalt. Det er likevel en utfordring at endringsagentene lokalt i mindre grad har et tydelig ansvar og ikke er autonome. Dette kommer særlig av manglende myndighet til å initiere tiltak samt manglende oppfølging fra ledere på de mest krevende områdene. I tillegg avsettes det liten tid for å løse den oppgaven rollen krever.

Det er også gjennomført flere kompetansehevingstiltak innenfor forbedring og effektivisering i FMA. Dette innebærer blant annet at alle ansatte har gjennomført et grunnleggende e-læringskurs innen kontinuerlig forbedring, mens enkelte endringsagenter har fått dybdekompetanse i kontinuerlig forbedring gjennom ytterligere kursing. Det er også gitt mulighet for ansatte å ta fag på universitet for å øke kompetansen på området. Dette bidrar til at organisasjonen i stor grad har et felles språk og begrepsapparat. På tross av tydelige kompetansehevingstiltak har det ikke vært god nok kursing av mellomledernivå. Dette kan være en grunn til at kompetanse innen forbedring og effektivisering ikke i stor nok grad anerkjennes.

FFIs vurdering av *roller, ansvar og kompetanse* i FMA: 3,0/4,0

4.3.2 Prosesser og verktøy

For flere av områdene som skal effektiviseres i FMA (intern drift og effektivisering av Forsvarets materielldrift) er det etablert prosesser som synliggjør verdikjeden som skal lede fram til gevinstrealisering av et tiltak. Prosessene er imidlertid ikke godt nok forankret og forstått av alle ansatte og ledere internt i etaten.

Som et verktøy for forbedring er det også en ambisjon om at FMA skal benytte kontinuerlig forbedringsmetodikk (*Lean*). Som tidligere nevnt har alle ansatte vært kurset i dette, men denne

metodikken benyttes i liten grad som et verktøy i dag. I tillegg er det etablert et teknisk verktøy gjennom RIO ORS¹⁶ der alle tiltak som initieres skal registreres slik at de kan følges opp i gjennomføringsfasen. Verktøyet gjør det mulig å lage prognoser gjennom året på statusen i forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Det er imidlertid teknisk krevende og har dermed en høy brukerterskel. Derfor benyttes det ikke i så stor grad som opprinnelig tiltenkt.

For å sikre koordinering er det etablert en tverrfaglig gruppe sentralt i etaten. I denne gruppen er alle de som er ansvarlige for forbedring og effektivisering i kapasitetene representert. Denne gruppen fungerer imidlertid i dag mer som en informasjonskanal til avdelingene, enn som en koordineringsgruppe mellom linjeorganisasjon og de som er ansvarlige for å gjennomføre tiltakene. Dette kan komme av at gruppen er relativt nyetablert og dermed ennå ikke har fått etablert seg på den måten som er tiltenkt.

I likhet med vurderingen til Forsvaret under denne parameteren, er det i mindre grad etablert prosesser og verktøy i FMA som understøtter at tiltak på tvers av etater identifiseres og gjennomføres. Dette er med på å redusere vurderingen av parameteren i FMA.

FFIs vurdering av *prosesser og verktøy* i FMA: 2,6/4,0

4.3.3 Ledelse og kommunikasjon

FMAAs toppledelse har fokus på forbedring og effektivisering, og kommuniserer behovet for dette ned i etaten. Etter FMA-direktørens føringer er det gjort forsøk på å etablere en kultur for kontinuerlig forbedring. Utfordringen er likevel at ledere på mellomnivå ikke har tid, og dermed ikke vil forplikte seg til å drive med forbedring og effektivisering. Fra ledere selv hevdes det at de ikke i tilstrekkelig grad har nok ressurser tilgjengelig for å jobbe med dette. Det kommer derfor på toppen av det daglige arbeidet. Enkelte i etaten peker imidlertid på at mellomledere ikke har hatt fokus på å øke sin egen kompetanse innenfor feltet, og dermed ikke ser nytten i like stor grad som andre.

I likhet med andre medarbeidere er det ingen insentiver for ledere til å gjennomføre forbedring og effektivisering, med mindre det eksplisitt er et krav til dette på seksjonsnivå. Det medfører at det i all hovedsak heller ikke er insentiver nedover i organisasjonen.

FFIs vurdering av *ledelse og kommunikasjon* i FMA: 2,4/4,0

4.4 Oppfølging

4.4.1 Evaluering

Det gjennomføres i liten grad systematiske evalueringer av de enkelte forbedrings- og effektiviseringstiltakene eller hele effektiviseringsarbeidet. Det er likevel gjennomført enkelte evalueringer av tiltakene og arbeidet som lå til grunn for gevinstrealiseringsplanen i 2016.

¹⁶ Remedy internoppfølgings-, oppdrags- og risikostyringssystem.

Evalueringen har også blitt benyttet til å endre strukturen på hvordan organisasjonen er satt opp for å drive med forbedring og effektivisering internt i FMA.

Det er også etablert metoder og ressurser sentralt for å drive med evalueringsarbeid, men FMA har ikke kommet langt nok i gevinstrealiseringsarbeidet til å gjennomføre denne type evalueringer ennå.

FFIs vurdering av *evaluering* i FMA: 2,2/4,0

4.4.2 Rapportering

Alle kapasiteter må kontinuerlig rapportere på gevinster som er identifisert og realisert gjennom effektivisering i et gevinstregnskap som er etablert i etaten, og det er etablerte standarder på hvordan rapporteringen skal foregå. Rapportering av gevinster inngår derfor som en naturlig del av virksomhetsstyringen nedover i organisasjonen. Det medfører også at kapasitetene knytter seg nærmere det kravet som er satt til effektivisering.

FFIs vurdering av *rapportering* i FMA: 3,0/4,0

4.4.3 Læring og erfaringsoverføring

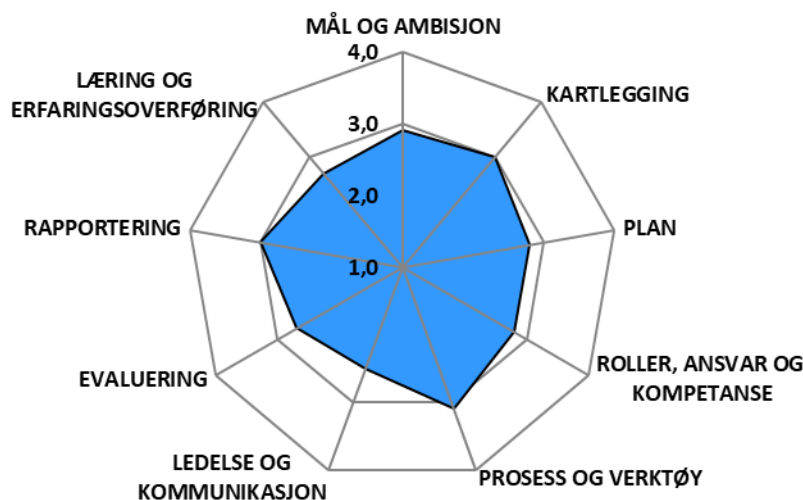
Det foregår i noen grad læring og erfaringsoverføring mellom de som jobber med forbedring og effektivisering i etaten. Gjennom faste møter i den tverrfaglige gruppen er hensikten å kunne dele erfaringer på tvers. Dette er i mindre grad gjennomført da denne gruppen nylig er etablert, og effektiviseringsarbeidet som pågår fortsatt er i gjennomføringsfasen.

FFIs vurdering av *læring og erfaringsoverføring* i FMA: 2,5/4,0

5 Modenhet for forbedring og effektivisering i Forsvarsbygg

5.1 Overordnet vurdering

I figur 5.1 fremstiller vi den samlede vurderingen av Forsvarsbygg (FB) sin modenhet innenfor de ni parameterne vi måler. Generelt vurderes FB til å ha en relativt moden organisasjon for forbedring og effektivisering. FB scorer relativt høyt innenfor *planlegging*. Prosessene *gjennomføring* og *oppfølging* er områder FB får lavere vurdering på. Det området som får den høyeste vurderingen er prosess og verktøy. Innen parameteren *ledelse og kommunikasjon* får imidlertid FB en relativt lav vurdering.



Figur 5.1 Vurdering av FBs modenhet for forbedring og effektivisering.

5.2 Planlegging

5.2.1 Mål og ambisjon

FB skiller mellom kontinuerlig forbedring og effektivisering/gevinstrealisering, der kontinuerlig forbedring innebærer å skape en kultur fokusert på alltid å forbedre de eksisterende prosessene. Gevinstrealisering skal sikre gevinstene som er pålagt innenfor gjeldene langtidsplan. Innenfor begge disse er det etablert tydelige mål og ambisjoner i FB.

Disse målsettingene er i stor grad fordelt og tilpasset de ulike områdene som etaten jobber med: drift av EBA og investeringsprosjekter. Det er blant annet etablert et eget målbilde for forbedring og effektivisering fram mot 2021. Målbildet er en del av virksomhetens strategi og beskriver en «end state», og hva organisasjonen må gjøre for å nå denne. Målene er i mindre grad brutt ned og tilpasset de ulike avdelingene, og det er derfor uklart i hvilken grad de underliggende avdelingene har kjennskap og eierskap til målene, og i hvilken grad det settes av nok ressurser for å nå dette.

På sentralt nivå i etaten er det satt av ressurser for å følge opp gevinstrealiseringen som foregår og for å koordinere forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Nedover i etaten er det satt av en del ressurser til arbeidet med kontinuerlig forbedring, der det i alle avdelinger har vært opplæring av personell som er tiltenkt å drive med kontinuerlig forbedring. Det er derimot i mye mindre grad satt av ressurser for effektivisering og gevinstrealisering på lavere nivå i etaten. Det er også en utfordring at personellet som er opplært ikke i stor nok grad følges opp etter de målene som er satt, og at det ikke settes av tid for å drive med det de er opplært til innenfor både kontinuerlig forbedring og gevinstrealisering. Når personellet ikke følges godt nok opp, eller det ikke settes av

tid til denne type arbeid, er det en risiko for at den reelle innsatsen for forbedring og effektivisering vil være liten og at de mål og ambisjoner som er satt ikke vil bli realisert.

I organisasjonen oppfattes det også som at det sentralt er liten vilje til å sette av ressurser til forbedring og effektivisering, da dette kan karakteriseres som støttetjenester som går utenfor kjerneoppgavene til etaten. Unntaksvis er det likevel enkelte avdelinger som setter av ressurser for dette.

FFIs vurdering av *mål og ambisjon* i FB: 2,9/4,0

5.2.2 Kartlegging

Gjennom kravet som er satt til gevinstrealisering i inneværende periode har FB kartlagt potensialet for forbedring og effektivisering på enkelte områder. Denne kartleggingen har likevel vært relativt lite systematisk, da kartleggingen i hovedsak skjer som følge av antagelser om områder som kan forbedres.

Det betyr at det pågår mye kartlegging, også lokalt. For mange av tiltakene som identifiseres etter kartlegging gis det et estimat på hvilke gevinster og effekter som det forventes at tiltaket skal ha etter det er fullført. FB har etablert egne verktøy som er tilgjengelig for å registrere identifiserte tiltak. Tiltakene skal i utgangspunktet tas videre til en prioriteringsprosess. Etter en omfattende kartlegging av områder i forbindelse med kravet i inneværende periode er det mange tiltak som i dag er på vent grunnet prioritering. Det er imidlertid en utfordring at det er satt av for lite ressurser til forbedrings- og effektiviseringsarbeidet sentralt. Dette bidrar til at det tar for lang tid før det gjøres en vurdering når det identifiseres nye tiltak og områder.

FFIs vurdering av *kartlegging* i FB: 3,0/4,0

5.2.3 Plan

Alle avdelinger i FB måles på forbedring og effektivisering. Det er derimot ingen standard prosess for hvordan avdelingene skal måles. Det er også etablert gode gevinstrealiseringsplaner og gjennomføringsplaner for forbedrings- og effektiviseringsarbeidet, men heller ikke i disse er det noen standard på hvordan gevinstene skal måles. Dette gjør at FB sliter med å sikre en god nok systematisk oppfølging av de planene som er etablert.

FFIs vurdering av *plan* i FB: 2,8/4,0

5.3 Gjennomføring

5.3.1 Roller, ansvar og kompetanse

Det er også etablert tydelige roller i forbedrings- og effektiviseringsarbeidet i FB. Rollene går gjennom hele organisasjonen, der koordinering av arbeidet skjer sentralt, og roller for kontinuerlig

forbedring skal foregå gjennom den daglige driften i linja. FB kjøper også inn tjenester for å øke kompetansen hos de personene som er satt av til å drive forbedringsarbeid.

På tross av etablerte roller på alle nivå, er det likevel en utfordring at det ikke settes av nok tid til å drive med forbedrings- og effektiviseringsarbeid. Dette er noe de skal gjøre i tillegg til sine daglige arbeidsoppgaver. Det er heller ikke definert hvilken myndighet og ansvar man har lokalt til å gjennomføre de forbedringer og tiltak som identifiseres. Kompetanse i forbedring og effektivisering anerkjennes også i liten grad.

FFIs vurdering av *roller, ansvar og kompetanse* i FB: 2,8/4,0

5.3.2 Prosess og verktøy

For å gjennomføre forbedrings- og effektiviseringsarbeid i FB er det etablert et digitalt verktøy som alle tiltak registreres i. Det gjør at det er lett å følge opp gevinstrealiseringen for hvert tiltak. Det benyttes også anerkjente metoder for både gevinstrealisering (slik som DFØs metode) og kontinuerlig forbedring (Lean). Det er etablert overordnede arenaer for å sikre kontinuitet og framgang i arbeidet med gevinstrealisering, og det er koordinerings- og oppfølgingsmøter for de lokale ressursene som er avsatt. Denne oppfølgingen og koordineringen har imidlertid ikke den ledelsesinvolveringen og dermed myndigheten som er nødvendig for å sikre at tiltak faktisk gjennomføres som tiltenkt.

FFIs vurdering av *prosesser og verktøy* i FB: 3,1/4,0

5.3.3 Ledelse og kommunikasjon

Toppledelsen i FB gir gode og sentrale føringer på forbedring og effektivisering, og kommuniserer tydelig behovet for dette. Det er også enkelte i ledergruppa i FB som har ansvar for å følge opp gevinstrealiseringen. Forbedring og effektivisering er også på agendaen til ledergruppa i FB hver måned.

Det kan likevel stilles spørsmål ved om mellomlederne har et tilstrekkelig fokus på effektivisering, og om de tilgjengelige ressursene lokalt faktisk benyttes. Dette kan ha sammenheng med at mellomledelsen ikke er sterkt nok forpliktet overfor forbedring og effektivisering. Internt i FB erkjennes det at ledere ikke setter av de nødvendige ressursene som kreves, og at ledere ikke har den nødvendige kompetansen for å gjennomføre forbedring og effektivisering. I FB er det derfor satt i gang et opplæringsprogram også for ledere i kontinuerlig forbedring.

FFIs vurdering av *ledelse og kommunikasjon* i FB: 2,5/4,0

5.4 Oppfølging

5.4.1 Evaluering

Det er i liten grad etablert en standard prosess for evaluering av hverken forbedrings- og effektiviseringsarbeidet som helhet eller av enkelttiltak, men det gjennomføres likevel enkeltstående vurderinger. De evalueringene som faktisk gjennomføres deles internt i organisasjonen, men det varierer hvor mye evalueringene blir benyttet videre. Arbeidet med forbedring og effektivisering har heller ikke kommet til det punktet der det vil være naturlig å evaluere det.

FFIs vurdering av *evaluering* i FB: 2,7/4,0

5.4.2 Rapportering

FB har et omfattende rapporteringsregime på forbedring og effektivisering. Alle avdelinger må rapportere oppover, og etaten har i noen grad en standard på hvordan det skal rapporteres. Det er likevel et spørsmål om hvorvidt rapporteringen gir det riktige bildet av arbeidet. Det er ikke etablert *key performance indicators* (KPI) for å måle forbedring og effektivisering, og det er derfor ofte usikkerhet knyttet til størrelsen på de faktiske gevinstene. For å sikre at det ikke rapporteres større gevinster enn det som er tilfellet blir gevinster av og til underrapportert. Det er derfor et spørsmål om rapportene gir et riktig bilde.

FFIs vurdering av *rapportering* i FB: 3,0/4,0

5.4.3 Læring og erfaringsoverføring

FB peker selv på at de ansatte har interesse for å lære av andre medarbeidere innenfor forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Det vises særlig til bred deltagelse på fora som er etablert for læring og erfaringsoverføring. Det er imidlertid en utfordring at organisasjonen som helhet er ikke god på å sikre at den læringen som foregår bidrar til erfaringsoverføring på tvers. Det er også en utfordring at ledere i for liten grad kommuniserer hva som er gjennomført i forbedrings- og effektiviseringsarbeidet, noe som gjør det vanskeligere å lære av arbeidet.

FFIs vurdering av *læring og erfaringsoverføring* i FB: 2,7/4,0

6 Modenhet til forbedring og effektivisering ved Forsvarets forskningsinstitutt

6.1 Overordnet vurdering

Vurderingen av FFI er i sin helhet gjennomført og skrevet av konsultentselskapet Deloitte, på oppdrag fra FFI. Forfatterne fra FFI har således ikke påvirket score og vurderinger av FFI som virksomhet.

I figur 6.1 fremstilles den samlede vurderingen av Forsvarets forskningsinstitutts modenhet innenfor de ni parameterne vi måler i denne studien. Parallelt med at denne modenhetsvurderingen er gjennomført har Deloitte også gjennomført en rekke andre analyser knyttet til FFIs interne organisasjonsutviklingsprosjekt, FIX. Dette prosjektet er et effektiviseringsprogram som fokuserer på de fleste parameterne som denne modenhetsanalysen vurderer.

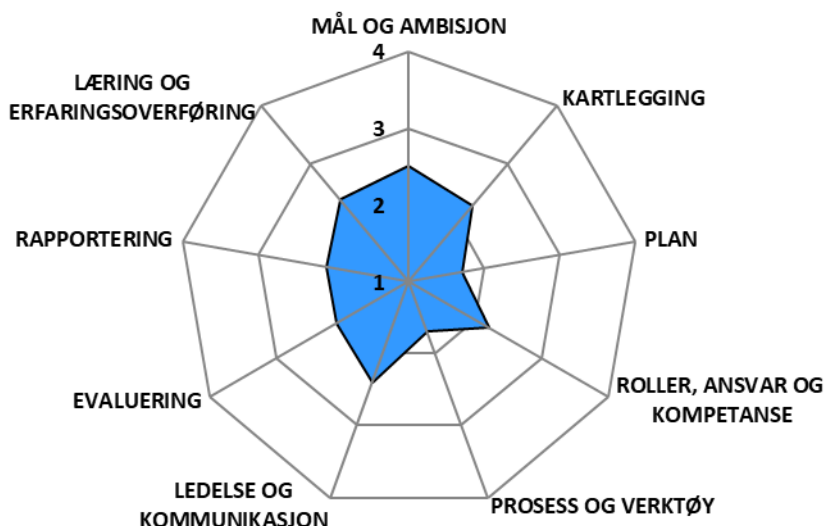
Som del av FIX er både teknologi, organisering av stab- og støttevirksomheten, behov for lederutvikling samt virksomhetsstyring kartlagt. Vurderingen av FFIs modenhet innenfor de ni målte parameterne trekker derfor også veksler på de analysene Deloitte har gjennomført som en del av FIX-prosjektet. Analysene innenfor rammen av FIX ble gjennomført i samme tidsrom som arbeidet med denne modenhetsvurderingen. Som følge av at FIX var relativt nytt da modenhetsanalysen ble gjennomført, tar ikke respondentene i denne analysen hensyn til det arbeidet som FIX-prosjektet har igangsatt.

Resultatet av vurderingen av FFI tar i mindre grad høyde for virksomhetens egenart. På den ene siden er FFI en etat, underlagt føringer gitt Forsvarsdepartementet som eier og av sektoren. På den annen side er FFI også et forskningsinstitutt. Dette innebærer at FFI både skal forvalte de tildelte midlene i tråd med statlig regelverk og føringer samtidig som instituttet skal legge til rette for å utvikle ny kunnskap. Det er i dette skjæringspunktet kravet til styring møter behovet for autonomi. I ytterste konsekvens betyr det at innretningen på forskningen kan styres, men neppe selve forskningen. På sett og vis er spenningsfeltet mellom behovet for autonomi i forskningen og etatens krav til sentralisert styring og effektivisering et dilemma for ethvert forskningsinstitutt.

FFI har i mindre grad har vært berørt av sektorinitiativer knyttet til effektivisering. Av den grunn har instituttet mindre erfaring med å etablere organisasjon og prosesser som understøtter gjennomføring av effektiviseringsarbeid. FFI har færre erfaringer som gir forutsetninger for å besvare denne spørreundersøkelsen. Resultatene som FFI har oppnådd på modenhetsanalysen indikerer dette.

Generelt vurderes FFI å ha en relativt lav modenhet for forbedring og effektivisering. FFI oppnår en samlet score på rundt 2. FFI scorer høyest på områdene *mål og ambisjon* og *kartlegging*. I gjennomsnitt scorer FFI lavt på de andre områdene, både hva gjelder det overordnede området gjennomføring og oppfølging. Noe av årsaken til denne lave scoren kan være å finne i at FFI ikke

har omsatt egne ambisjoner til konkrete planer med roller, ansvar og myndighet. Mangelfulle planer og resultatavtaler, blant annet knyttet til effektivisering, antas å være en sterk medvirkende årsak til at FFI scorer lavt på øvrige parametere. Hovedkonklusjonen er at FFI ikke har satt effektivisering og forbedringsarbeid i system. Instituttet har kanskje heller ikke hatt behov for det tidligere, da det ikke har blitt satt særlige eksterne krav til effektivisering i organisasjonen.



Figur 6.1 Vurdering av FFIs modenhet for forbedring og effektivisering.

6.2 Planlegging

6.2.1 Mål og ambisjon

FFIs mål for effektivisering utledes av langtidsplanen for forsvarssektoren. Ledelsen har et relativt klart og omforent bilde av hvilke føringer denne legger for FFI. Lenger ned i organisasjonen er dette mindre tydelig, selv om den kollektive oppmerksomheten på kostnadseffektivitet rapporteres å være betydelig forbedret sammenlignet med noen år tilbake. FFI har ikke definert egne mål og ambisjoner for forbedring og effektivisering. Selv om FFI har utarbeidet en strategi som blant annet viser til en effektiv stab- og støttevirkosomhet er det imidlertid ikke konkretisert hva dette betyr.

FFI har heller ikke definert en ambisjon om at instituttet skal innføre eller jobbe med kontinuerlig forbedring som gjennomgående tema i effektiviseringsarbeidet.

Deloittes vurdering av *mål og ambisjon* i FFI: 2,5/4,0

6.2.2 Kartlegging

FFI har gjennomført enkelte kartlegginger med mål om å identifisere områder for effektivisering. Det har vært gjennomført kartlegging av IT-enheten i staben, og det er gjort vurderinger av hvordan deler av støttestrukturen kan organiseres mer hensiktsmessig. Moderniseringsprogrammet FIX er satt i gang i tråd med føringer skissert i strategien omtalt under forrige avsnitt. FIX gjennomfører en omfattende kartlegging av instituttet, inkludert evaluering av forskningsvirksomheten. I så henseende kan det hevdes at oppnådd score på parameteren kartlegging er noe misvisende da modenheitsvurderingen ble gjennomført i en tidligfase av FIX. Innenfor rammen av FIX har FFI gjennomført en systematisk kartlegging av effektiviseringspotensialet innenfor organisering, ledelse, teknologi og styring.

FFI har etablert en forslagskasse. Her kan ansatte legge inn forslag til mer effektiv drift av FFI. Mange av forslagene som kommer inn er relatert til effektivisering. Utfordringen er at få av forslagene er omsatt til konkrete tiltak.

Deloitte's vurdering av *kartlegging* i FFI: 2,3/4,0

6.2.3 Plan

Både i forbindelse med FIX og modenheitskartleggingen er det identifisert mangelfulle planer, lite systematisk kartlegging av forbedringsområder samtidig som ansvarsfordeling for effektiviserings-arbeidet, i form av eksempelvis prosesseierskap, er relativt fraværende. Ingen avdelinger ved FFI måles på forbedring og effektivisering. Det er eksempelvis ikke etablert *key performance indicators* (KPI) innenfor stab- og støtte, og prosesser er ikke standardisert som grunnlag for å jobbe med kontinuerlig forbedring.

Det er heller ikke etablert gevinstrealiseringsplaner og gjennomføringsplaner for forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. FFI har ikke etablert gevinstrealiseringsplaner som ansvarliggjør ledere i linja for å gjennomføre effektiviseringstiltak. Mangelfulle planer resulterer i tilsvarende lav score på øvrige parametere i denne studien. Det som ansatte erfarer å være mangelfulle planer medvirker rett og slett til følgefeil innenfor de øvrige områdene som vurderes.

Deloitte's vurdering av *plan* i FFI: 1,7/4,0

6.3 Gjennomføring

6.3.1 Roller, ansvar og kompetanse

FFI har ikke utpekt dedikerte roller til å ivareta eller støtte gjennomføringen av effektiviseringsarbeidet. Det er blant annet uklart hvem i forskningsavdelingene, i stab og underliggende enheter som har ansvar for effektivisering og forbedring. En intern modenhetsevaluering av virksomhetsstyringen fra 2018 peker blant annet på at roller og ansvar innen Staben ikke er tydelig definert. Modenheitsvurderingen viser også at det ikke er definerte

roller knyttet til arbeid med effektivisering. Effektivisering synes å være alles ansvar. Av den grunn vil et overgripende område som effektivisering ikke styres gjennom et definert rollesystem.

Kompetanse innenfor effektivisering er ikke kartlagt, og det er ikke igangsatt tiltak for å forbedre kompetanse innenfor dette før FIX. Medarbeidere har en noe mangelfull forståelse for metodikk for kontinuerlig forbedring og effektivisering. Dette kan ha sammenheng med at mange medarbeidere har hatt hele sin yrkeskarriere ved FFI. Det er for få som har erfaring fra andre virksomheter som kan gi nye impulser og bidra til å identifisere forbedrings- og effektiviseringstiltak på FFI.

Deloittes vurdering av *roller, ansvar og kompetanse* i FFI: 2,2/4,0

6.3.2 Prosess og verktøy

Respondentene erkjenner at FFI har få strukturer og systemer som understøtter gjennomføring av effektiviseringsarbeid. Ledelsen ved FFI har igangsatt enkelttiltak for å effektivisere organisasjon, men mye er *ad hoc*. Avdelingsovergripende tiltak knyttet til modernisering og effektivisering har i mindre grad vært gjennomført før igangsettingen av FIX. Det beskrives å ha vært lite vilje til å gjennomføre slike tiltak i organisasjonen. Likevel er det gjennomført enkelttiltak som at HR-funksjonen har identifisert dobbeltarbeid, og etaten har lyktes å få konkurranse på utlysninger, eksempelvis redusert kostnader ved å bytte strømleverandør. Det viktigste effektiviseringstiltaket fra FFI sin side har imidlertid vært avskaffelsen av et laboratorium. Dette laboratoriet leverte tjenester som var så tett på det private markedet at det ble solgt til en ekstern aktør. Det disponeres fortsatt av FFI, men har frigjort betydelige midler for FFI. Utsetting av laboratoriet til en ekstern aktør har medført at FFI har kunnet realisere pålagte effektiviseringskrav.

Effektiviseringstiltakene er imidlertid ikke satt i et system knyttet til overgripende prosesser. FFI har heller ikke systemer som understøtter effektivisering. FFI mangler moderne verktøy for å dokumentere administrative oppgaver som for eksempel å registrere og følge opp effektiviseringstiltak. Manglende systemstøtte medfører at ledere og ansatte ikke har nødvendig tilgang til oppdatert styringsinformasjon og heller ikke et felles situasjonsbilde. FFI får av den grunn ikke utnyttet mulighetene i teknologi, som blant annet kan innebære å aggregere data raskere og gi styringsinformasjon i sanntid, samt gjøre ansatte i stand til å dele informasjon om eksempelvis effektiviseringsarbeidet. Det er ikke etablert et digitalt verktøy som tiltak registreres i og det er heller ikke etablert moderne verktøy for samhandling som gjør det mulig å samarbeide om fellestiltak, bygge kompetanse på tvers og jobbe på tvers av områder/avdelinger. Dette gjør det vanskelig for FFI å følge opp enkelttiltak.

FFI anvender ikke anerkjente metoder for gevinstrealisering (slik som DFØs metode) og har ikke etablert et system for kontinuerlig forbedring (Lean). Det er heller følgelig ikke etablert arenaer for å sikre framgang i arbeidet med gevinstrealisering, og det er ikke arenaer for koordinering- og oppfølging av forbedringsarbeid.

Det er ingen belønningssystemer for å initiere tiltak, med den konsekvens at få tiltak genereres fra lavere nivå i organisasjonen. Unntaket er forslagskassen. Problemet er at forslagene som

kommer gjennom forslagskassen ofte kan smuldre bort. Årsakene til dette kan være mange: tiltak kan være for kompliserte å realisere gitt nytteverdien, tiltak er ikke tilstrekkelig utredet hva gjelder sikkerhet, effekter av tiltak er ikke demonstrert mv. Alle tiltak behandles i stabsledergruppen.

Deloittes vurdering av *prosesser og verktøy* i FFI: 1,7/4,0

6.3.3 Ledelse og kommunikasjon

FFIs ledelse har etablert en strategi der effektivisering av blant annet stab og støtte er beskrevet som et sentralt virkemiddel for effektivisering av instituttet. Det er imidlertid ingen i ledergruppen som er tildelt et spesielt prosesseierskap for effektivisering eller som er tildelt et spesielt ansvar for å følge opp gevinstrealisering. Kontinuerlig forbedring er i liten grad på agendaen til ledergruppen og blant virksomhetens ledelse for øvrig.

Fravær av roller med dedikert ansvar for effektivisering medfører at heller ikke mellomledere har tilstrekkelig fokus på dette. Derfor involveres også ledere på lavere nivå i organisasjonen i liten grad i effektiviseringsarbeidet. Ansatte vet at det er behov for, og et sektorkrav om effektivisering, men få engasjeres i arbeidet.

Vi finner at ledere i mindre grad går foran og kommuniserer behovet for og betydningen av effektivisering på FFI. FIX har imidlertid satt effektivisering på dagsorden. I større grad enn tidligere kommuniserer ledere behovet for effektivisering, og det legges nå mer til rette for slikt arbeid.

Deloittes vurdering av *ledelse og kommunikasjon* i FFI: 2,4/4,0

6.4 Oppfølging

6.4.1 Evaluering

«Ved å legge ned et laboratorium klarte FFI å nå effektiviseringskravene» (utsagn). Dette har gjort at behovet for systematisk arbeid med effektivisering har blitt nedprioritert. Uten systematisk arbeid med effektivisering har det ikke vært behov for aktiv oppfølging, rapportering og evaluering av arbeidet som er gjort. Det er derfor ikke etablert en prosess for evaluering av enkelttiltak. I forbindelse med FIX er det i april/mai 2020 igangsatt en evaluering av forskningsorganisasjonen, som ble etablert i 2018.

Deloittes vurdering av *evaluering* i FFI: 2,1/4,0

6.4.2 Rapportering

FFI har i mindre grad etablert et system for rapportering av effektiviseringstiltak. Det er heller ikke etablert *key performance indicators* (KPI) for å måle ytelse til funksjoner, og det er derfor usikkerhet knyttet til potensial for effektivisering innenfor ulike funksjoner. Som tidligere beskrevet er det heller ingen planer for gevinstrealisering ved FFI. Dette gjør at det er lite å

rapportere når planer ikke blir en forpliktende del av et resultatansvar i ledelseslinjen. På den andre siden rapporterer FFI tre ganger per år til FD om hvordan man ligger an sett opp mot målene i gjeldende langtidsplan.

Deloitte vurdering av *rapportering* i FFI: 2,1/4,0

6.4.3 Læring og erfaringsoverføring

FFI har ikke verktøy som støtter læring- og kunnskapsdeling. Læring- og kunnskapsdeling gjøres i prosjekter. Det skjer mye erfaringsoverføring innenfor det enkelte fag og prosjekt, men det uttrykkes liten interesse av å lære av forbedrings- og effektiviseringsarbeid. FFI anser ikke seg selv å være en lærende organisasjon når det gjelder effektivisering. Det er i hovedsak støttefunksjonene som har et forhold til dette arbeidet. FFI anser seg også som gode på å lære av erfaring vunnet gjennom prosjektarbeid, i forskningsprosjekter.

Deloitte vurdering av *læring og erfaringsoverføring* i FFI: 2,4/4,0

7 Oppsummering og konklusjon

7.1 Overordnede funn

Modenhetsanalyser sier noe om beste praksis og viser til standarder for hva som kjennetegner denne. En modenhetsanalyse gir i hovedsak en beskrivelse av en tilstand innenfor enkeltområder, men sier ikke noe om hva en organisasjon i praksis klarer å få til. I denne sammenheng betyr dette at modenhetsvurderingen ikke sier noe om hvor effektiv en organisasjon er, eller hvor mye den har effektivisert for. Det er ikke sikkert at en organisasjon er god på å effektivisere, selv om alle forutsetningene for dette er på plass. Samtidig kan det være at organisasjonen har effektivisert mye, uten at forutsetningene vi peker på har vært på plass. En modenhetsanalyse sier derfor noe om hvorvidt nødvendige kapabiliteter (innsatsfaktorer) er til stede og hvordan en virksomhet evner å anvende disse innsatsfaktorene for å oppnå sine mål.

Overordnet finner vi at modenheten for forbedring og effektivisering er for lav i sektoren relativt til de målene som er satt om å effektivisere, både i langtidsperioden 2017–2020 og for langtidsperioden 2021–2024. Det er imidlertid store ulikheter mellom de ulike etatene for hvordan de har innrettet seg, og hvordan de har organisert arbeidet med forbedring og effektivisering. Forsvarsbygg står fram som den etaten med høyest modenhet, og har over tid jobbet for å få til dette. Forsvarsmateriell har startet arbeidet, men har mye igjen, særlig på gjennomføringssiden. Forsvaret har store ulikheter internt mellom DIF-ene, men mangler den strukturelle og tydelige organiseringen av arbeidet.

En annen mangel i arbeidet med gevinstrealisering i forsvarssektoren er en svært liten grad av forbedring og effektivisering i prosesser som går på tvers av etater. I dag er det, i tillegg til Forsvaret, tre enkeltstående etater, der alle skal bidra til at Forsvaret får høyest mulig operativ effekt. Det betyr at hver av disse etatene er premissleverandør for prosesser som også går på tvers av etater. Et eksempel på en slik prosess er investering av både materiell og EBA. I dag legges dette perspektivet i liten grad til grunn, og det er særlig vanskelig å gjennomføre tiltak i denne type prosesser. Mange av gevinstene fra tiltakene i Kvalvik et al. (2019) kommer fra denne type prosesser, men i dag gjennomføres dette i liten grad. For å styrke muligheten for å gjennomføre disse, må også det etatsovergripende perspektivet legges til grunn i større grad i arbeidet med forbedring og effektivisering.

I de følgende kapitlene vil vi gå nærmere gjennom funnene vi har innenfor de overordnede områdene planlegging, gjennomføring og oppfølging.

7.1.1 Planlegging

Vi erfarer at etatene i forsvarssektoren og DIF-ene i Forsvaret i gjennomsnitt scorer relativt høyt på parameterne *mål og ambisjon* og *plan* for forbedring og effektivisering. Arbeidet med å kartlegge og identifisere tiltak og vurdere potensielle gevinster av tiltakene ivaretas imidlertid i mindre grad. FLO, Forsvarsbygg og til dels Cyberforsvaret representerer i så henseende unntak. De jobber alle relativt systematisk med å identifisere områder for forbedring og effektivisering. Tilsvarende har Forsvarsbygg etablert et målbilde for forbedring og effektivisering fram mot 2021. Selv om Forsvarsbygg har en sentral plan for effektiviseringsarbeidet, er målene i mindre grad operasjonalisert i form av konkrete resultater som skal nås på lavere nivå i organisasjonen. Forsvarsbygg har en strategi for forbedring- og effektivisering, men det er tvilsomt om underliggende avdelinger har kjennskap til målene, og det stilles spørsmål ved eierskapet til målene blant organisasjonens mellomledere. Om vi ser på FMA finner vi noe av det samme der. Det er etablert sentrale mål og ambisjoner, men disse synes i mindre grad å være utgangspunkt for aktiviteter lengre nede i organisasjonen. Tilsvarende har FFI også en sentral strategi med uttrykte målsettinger for effektivisering uten at denne er forankret i form av tiltak og resultatmål på underliggende nivåer. Selv om toppledelsen i de fleste av etatene er opptatt av effektivisering kan det stilles spørsmål ved om lederforankringen av sentrale mål og ambisjoner er tilstrekkelig. Dette funnet indikerer at etatene ikke nødvendigvis jobber systematisk nok med endringsledelse og at resultatavtaler enten ikke eksisterer eller ikke erfarer som forpliktende på utførende nivåer.

Det som her beskrives som svak forankring medvirker til at det er varierende i hvilken grad planer gjennom kartlegging omsettes til konkrete tiltak med tilhørende business case. Konsekvenser av mangelfullt utredede *business case* er at etatene i liten grad har et godt bilde av kostnadsutviklingen knyttet til eksempelvis periodisering av gevinstuttak. Dette gjør det følgelig vanskelig å konkretisere kostnadsreduksjoner og i neste omgang tilnærmet umulig å rapportere på uttak av gevinster.

Gevinstplaner er i mindre grad etablert som del av mål- og resultatstyringsregimet i forsvarssektoren. Som en konsekvens av dette finner vi at arenaer for resultatsikring ikke i tilstrekkelig grad er utviklet som del av arbeidet med å følge opp at målene med forbedrings- og

effektiviseringsarbeidet nås. Hovedårsaken til lite konkrete gevinstplaner er dels å finne i mangelfull kompetanse i å organisere kartlegging av tiltak og mangelfull kompetanse i å utrede business case. Planprosesser innenfor dette området synes å ende i sentrale tiltak og strategier uten at det nødvendigvis er et mottaksapparat tilstede for å effektivere målsetningen. Denne rapporten peker i den forbindelse på svak lederforankring og at forhold knyttet til endringsledelse i for liten grad gjenspeiles i dagens lederpraksis.

Et annet område som utgjør en utfordring i sektoren er eierskap til gevinster. Problemstillingen som reises er hvem som skal eie gevinstuttak når tiltakene krysser etatsgrensene. Når eierskap til gevinstarbeidet ikke er klart er det også særdeles utfordrende å etablere forpliktende gevinstplaner. Av den grunn kan effektiviseringsarbeidet ende opp med mange mål og planer, men ingen adressat.

7.1.2 Gjennomføring

Denne studien indikerer at evnen til å gjennomføre planlagte forbedrings- og effektiviseringstiltak på tvers av etater og DIF-er ikke er god nok. Særlig gjelder dette store deler av Forsvaret og FFI. Selv om både FB og FMA rapporterer om gode verktøy, en velutviklet rollestruktur og sterk satsning på kompetanse, er god score på enkeltområder ikke tilstrekkelig for å oppnå en generell høy score på gjennomføringsevne.

I Forsvaret er det gjerne offiserer som er innplassert i roller med ansvar for forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Offiserer er vanligvis ikke utdannet for å arbeide med kontinuerlig forbedring og effektivisering. I tillegg er det generelt høy turnover blant offiserer. Det er i denne studien også fremkommet at det hverken er populært og eller spesielt karrierefremmende å ta roller med ansvar for forbedring og effektivisering. I Forsvaret har de fleste DIF-er heller ikke etablert dedikerte roller med ansvar for forbedring og effektivisering. Arbeidet med effektivisering beskrives generelt å være et lederansvar og at det derfor ivaretas i linja. Konsekvensen er at Forsvaret mangler kompetanse til å lede og drive gjennom effektiviseringsarbeid. Mangelfull kompetanse kommer eksempelvis til uttrykk når gevinstrealisering tematiseres. Svært få DIF-er har nødvendig kompetanse til å anvende eksempelvis DFØs sin metodikk for gevinstrealisering på en smidig måte. Det som her påpekes som mangelfull kompetanse medfører at gjennomføring av forbedrings- og effektiviseringstiltak, og dermed også realisering av gevinster, ofte uteblir. Tendensen er at det som gjennomføres i hovedsak er tiltak hvor det foreligger føringer gitt i LTP og IVB LTP. Bare unntaksvis kommer tiltak som et resultat av DIF-enes initiativ. Én årsak er manglende insentivordninger. En annen etat med lav kompetanse innenfor området er FFI. Selv om instituttet har forskningsmiljøer innenfor fagområdet, har instituttet i mindre grad vært truffet av krav til effektivisering og restrukturering, sammenlignet med øvrige etater i sektoren. Instituttet har i så henseende ikke opparbeidet seg erfaring med denne type arbeid og vurderes å ha relativt lav modenhet på gjennomføring av tiltak.

Forsvaret har i liten grad etablert en kultur for kontinuerlig forbedring innenfor områder som ikke direkte er relatert til operasjoner eller operativ virksomhet. Det kan oppfattes som et paradoks at Forsvaret på den ene siden har både kompetanse og kapasitet til å arbeide med forbedring av

operativ evne, men på den annen side svært ofte viser til at avdelingene mangler ressurser til å arbeide med forbedring og effektivisering innenfor andre områder. Men vi finner også unntak. FLO og Cyberforsvaret er eksempler på DIF-er som arbeider aktivt med å etablere en kultur for forbedring og effektivisering innenfor et bredt område. FLO har de siste planperiodene vært pålagt en rekke omstillinger og har gjennom effektiviseringsarbeidet høstet mye erfaringer. I FLO er det sivile som bekler roller knyttet til å lede og samordne arbeidet med effektivisering. Det å plassere sivile i stillinger med ansvar for effektivisering har både styrket FLOs kompetanse og det har medvirket til økt kontinuitet i innenfor dette området. Tiltak og ambisjoner er godt forankret og FLO jobber systematisk med å identifisere nye tiltak for både besparelser og forbedring av tjenestene. Øvrige DIF-er kunne med fordel lære av FLO for å utvikle egen kompetanse om hva som kreves for å systematisere eget forbedrings- og effektiviseringsarbeid.

En etat som også over tid har jobbet mye med omstillingsprosesser er Forsvarsbygg. Etaten har arbeidet med å standardisere metodikk for kontinuerlig forbedring og DFØs tilnærming til gevinstrealisering. Tilsvarende har Forsvarsmateriell satset tungt på kompetanse og standardisering av forbedringsprosesser i form av Lean. Begge etatene har etablert et rollesystem for effektivisering som følges opp gjennom koordineringsmøter. Rollesystemet bidrar til at forbedrings- og effektiviseringsarbeidet har dedikerte ressurser med kompetanse til å gjennomføre tiltak. Slike dedikerte ressurser finner vi lite av i Forsvaret og på FFI. Denne studien viser at de som lykkes med å gjennomføre effektiviseringstiltak har etablert slike dedikerte roller som sikrer kontinuitet innenfor området. Til grunn for dette ligger også en erkjennelse av at vellykket forbedrings- og effektiviseringsarbeid er komplekst og krever erfaring og bred kompetanse.

Denne studien viser at systemstøtte gjør det enklere å gjennomføre og realisere gevinster av forbedring- og effektiviseringstiltak. Både Forsvarsbygg og FMA har tatt i bruk teknologi som gjør tiltak transparente og som gjør det mulig å styre gevinstrealiseringsarbeidet. FMA anvender blant annet teknologi til å prognostisere gevinster. Forsvaret og FFI har i liten grad tatt i bruk teknologi i effektiviseringsarbeidet. Konsekvensen er blant annet at Forsvaret ikke har oversikt over status med pågående tiltak eller anvender verktøy for prognostisering av gevinster.

Forbedring- og effektiviseringsarbeidet har en relativt god forankring i toppledelsen på tvers av etatene. Det som imidlertid er en utfordring er mellomledernivåets mangelfulle forståelse og aktivering i arbeidet med forbedring og effektivisering. Det synes å være for liten grad av reell medvirkning fra mellomledere i planarbeidet, noe som i neste omgang resulterer i manglende forpliktelse på virksomhetens mål og strategier. Når i tillegg resultatavtaler ikke gjøres gjeldende på nivået der gevinster skal tas ut, medvirker det til å svekke gjennomføringskraften i etatene. Et annet spørsmål som er reist er i hvilken grad den enkelte etatsledergruppe, DIF-ledergruppe og ledergrupper på neste nivå har etablert felles resultatmål for effektiviseringsarbeidet. Dersom ledergrupper ikke har etablert felles forpliktende resultatmål er det i seg selv en indikator på svak gjennomføringsevne.

7.1.3 Oppfølging

Vår vurdering er at FMA og FB scorer høyt på området rapportering, men lavere på områdene evaluering og læring og erfaringsoverføring, mens Forsvaret og FFI scorer noe lavere. Etatene er forpliktet til å rapportere til Forsvarsdepartementet på gevinster som er realisert gjennom standard RKR-prosedyre. Denne rapporteringen varierer i omfang og detaljeringsnivå.

Studien har også kartlagt rapportering blant DIF-ene i Forsvaret, og disse scorer også relativt lavt. De største DIF-ene scorer lavere på rapportering sammenlignet med eksempelvis FLO og FPVS. Årsaken til at FLO har relativt høyere score på rapportering, sammenlignet med de øvrige DIF-er, kan henge sammen med at de har «kunder» som krever å vite hvilke tiltak som er gjennomført og hvilken effekt de kan forvente av tiltakene.

Denne studien dokumenterer at forsvarssektoren generelt har et stort potensial til å forbedre egen kompetanse om og lære av arbeidet med forbedring og effektivisering. Dette underbygges også av at det i sektoren er mangelfull evaluering av tiltak som er gjennomført. Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og FLO er eksempler på virksomheter som har dedikert ressurser til å arbeide med effektivisering, de satser på kompetansebygging innenfor området og de jobber med å standardisere prosesser. Disse virksomhetene har over tid utviklet dedikerte fagmiljøer som er bærere av den enkelte etats effektiviseringshistorie. I Forsvaret kan det satt på spissen være slik at det den ene avdelingssjefen igangsetter og forplikter seg på blir et tiltak kommende avdelingssjefer arver og som de ikke nødvendigvis føler seg forpliktet til å realisere. Når eksempelvis Hæren investerer i teknologi etableres et businesscase der gevinster av investeringen fremgår. Problemet er at det gjerne tar flere år fra ideen fødes til teknologien innføres. Hvem eier da gevinstene, og hvem føler seg forpliktet til å rapportere om tiltak? Ideen til en investering har et utgangspunkt, men evaluering, læring og rapportering av gevinster som følger av investeringen har etter mange år og mange sjefer ikke nødvendigvis et slikt eierskap i linja. Kompetanse innenfor forbedring og effektivisering blir med andre ord ikke vurdert som en kritisk kapabilitet eller som en strategisk innsatsfaktor så lenge det er mekanismer som forplikter ledere på resultater over tid. En slik kontekst medvirker til at det heller ikke legges til rette for å evaluere eller lære av andre.

Erfaringen fra denne studien er at det innenfor enkelte deler av sektoren foregår mye bra arbeid som er verd å dele. Forsvarssektoren har imidlertid i liten grad etablert tverretatlige arenaer for å lære av egen forbedring og effektivisering. Forsvaret, som den største etaten, har heller ikke etablert slike arenaer. Etatene har mye å lære av hverandre. Spesielt har de som over tid har jobbet systematisk med forbedring og effektivisering erfaringer som andre med fordel kunne benyttet. Det betyr ikke at den ene etaten kan kopiere praksis fra den andre, men heller at arenaer som fremmer deling kan bidra med impulser der deltakere kan lære noe om forutsetninger og kritiske suksessfaktorer som synes å være sentrale for å lykkes med forbedringsarbeidet. Denne studien er i så henseende et forsøk på å samle noen av disse forutsetningene i en konseptuell ramme som kan gi etatene impulser til å styrke eget forbedrings- og effektiviseringsarbeid.

7.2 Grep for å heve modenhetsnivå

I rapporten har vi påpekt hvilke områder som er særlig svake hos de ulike DIF-ene og etatene. Det vil være ulike grep som kreves for å heve modenhetsnivået alt etter hvilken etat eller DIF vi snakker om. Imidlertid er det noen grep som kan gjøres både på sektornivå og på etatsnivå som generelt vil heve modenheten.

For det første må etatene styrke sin evne til å planlegge gevinstrealiseringen. Dette er en av nøklene for å lykkes med gevinstrealisering. I mange av tiltakene vi som har vært gjennomført i langtidsperioden 2017–2020 har Lien (2019) pekt på at manglende planlegging av tiltakene fører til dårligere gjennomføring. Dette innebærer at tiltak og tiltaksområder må identifiseres og prioriteres. Interessenter bør kartlegges og gjennomføringen må planlegges nøye. Videre må nåsituasjonen og basislinje defineres tydelig. For å gjøre dette kreves det at personell med erfaring og kompetanse innenfor gevinstrealisering må benyttes. Det må også lages et system der tiltakene prioriteres og lederforankres allerede i planleggingsfasen. Dette vil bidra til at gjennomføringen av tiltakene ikke stopper opp på et senere tidspunkt. For å styrke sin modenhet for gjennomføring av tiltak bør etatene sørge for at det personellet som planlegger også er med på gjennomføringen. Videre må det være systemer som gjør det mulig å følge opp og benytte de basislinjene som ble etablert i planleggingen for å undersøke hvorvidt tiltaket lykkes eller ikke. En sterkere ledelsesinvolvering vil også heve modenheten for å lykkes med gjennomføringen av tiltak. Til slutt vil denne type grep vi her peker på gjøre at oppfølgingen av tiltak vil bli mer moden. Det vil både være lettere å rapportere og kommunisere effektene og å lære av gjennomføringen, så vel som tiltakene i seg selv. Det er imidlertid viktig å institusjonalisere læringen i organisasjonen slik at de ikke er avhengig av enkeltpersoner neste gang gevinstrealisering skal bli gjennomført.

Noen av disse grepene er imidlertid allerede i ferd med å bli innført. Våren 2020 har FD igangsatt et arbeid som har til hensikt å bygge et sentralt system som i stor grad vil heve modenheten i samtlige etater. Dette arbeidet ser ut til å føre til at det etableres et program for modernisering og effektivisering. Dette programmet skal bidra til at sektoren styrker sin evne til å hente ut gevinster, særlig på tvers av etater. Programmet vil i stor grad føre til at etatene – og særlig Forsvaret – må ta større eierskap til gevinstene samtidig som lederforankringen av effektivisering styrkes. I tillegg skal programmet legge opp til at sektoren må se på effektivisering mer helhetlig, lage prosesser som går på tvers av etater, og dermed sørge for at sektorfelles gevinster som går på tvers av etatene også vil hentes ut. Dette skal gjøres gjennom at etatene i større grad skal etablere dedikerte roller som skal jobbe med effektivisering på sentralt nivå. Samtidig er det etablert føringer og malverk som skal brukes i forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Dette vil gjøre at også oppfølgingen av tiltak vil bli lettere og mer enhetlig, både på sentralt og lokalt nivå.

Videre gjør hver enkelt etat også grep. I Forsvaret, som har de største kravene og må gjennomføre det største arbeidet, satses det på å bygge opp kompetanse og organisering for å hente ut sentrale gevinster. På tross av det sentrale fokuset er det etter det FFI kjenner til ikke satt i gang noe arbeid for å styrke modenheten, med unntak av det arbeidet som allerede er beskrevet i rapporten. Det samme gjelder FMA og FB som i stor grad fortsetter med kompetanseheving og sterkere etablering av den organiseringen som allerede er etablert for å styrke modenhetsnivået.

En annen etat som er i ferd med å heve modenheten for forbedring og effektivisering er FFI. Der gjennomføres nå prosjektet FIX, som i stor grad vil handle om å effektivisere og modernisere driften på FFI. For å gjennomføre dette prosjektet er FFI helt avhengig av å økt modenhetsnivå.

7.3 Videre studier

For hver enkelt etat er det viktig å ta nødvendige grep viktig både for å sikre gevinster fra lokale tiltak og for å sikre at sentrale og strukturelle tiltak faktisk gjennomføres og realiseres. Hvilke grep den enkelte etat må ta, må sees opp mot hvilke typer tiltak som skal gjennomføres og innenfor hvilke områder de er svake eller sterke på i dag. I dag har etatene ulik modenhet som følge av ulike ambisjoner og ulik tilnærming til arbeidet med forbedring og effektivisering.

Kartlegging av gevinster for langtidperioden (2021–2024) er allerede gjort gjennom rapporten til Kvalvik et al. (2019). Dette gir etatene et godt grunnlag innen *planlegging*. Vi mener at alle etatene nå må ta store skritt innenfor *gjennomføring* og *oppfølging* for faktisk å gjennomføre gevinstrealiseringen av tiltakene slik at etatene ikke endre opp med nedtrekk i budsjetter fordi tiltakene ikke ble realisert.

For Forsvaret er det ikke gitt at den enkelte DIF skal ha en like høy modenhet på alle de ni områdene vi undersøker som FB og FMA. Det er imidlertid tydelig at FST må styrkes betydelig innen *gjennomføring* og *oppfølging*, og til en viss grad kompensere for at DIF-ene ikke har sterke miljøer innen disse områdene.

I mange tilfeller må etatene ta sentrale grep for å ha den systematiske tilnærmingen til området som kreves. I andre tilfeller er det grep som også kan gjøres lokalt i etatene, som å avsette ressurser eller dokumentere gevinster. Det viktigste for etatene er likevel å sørge for at den totale modenheten for å planlegge, gjennomføre og følge opp tiltak er høy nok i forhold til det ambisjonsnivået som settes for neste langtidperiode.

For å møte disse utfordringene har FD initiert et arbeid i sektoren som vil heve modenheten på en rekke områder. Dette innebærer å sentralisere ledelsen av arbeidet med gevinstrealisering, etablere tydelige standarder for planlegging og oppfølging av arbeidet, herunder standarder for gevinstrealiseringsplaner og rapportering av tiltak samt opprette dedikerte funksjoner – både på tvers av etater og internt i de ulike etatene.

Etter å ha gjennomført de grepene som FD initierer for å øke modenhetsnivået i sektoren, vil det også være aktuelt å benytte det rammeverket som er etablert i denne studien for å undersøke om modenhetsnivået har endret seg fra dagens nivå. Her må det imidlertid presiseres at det tar tid før slike grep får effekt, og en slik studie vil først være aktuell i perioden før neste langtidplan (2023/2024). I tillegg vil det være aktuelt å studere sammenhengen på modenhetsnivå og hvilke resultater den enkelte DIF eller etat har på faktisk effektivisering.

I denne rapporten har vi pekt på flere områder som ikke er undersøkt, men som vil kunne egne seg for videre studier. Et område som vil være aktuelt å studere er hvordan endringsledelse i

forsvarssektoren, og særlig i Forsvaret benyttes. Det vil også være aktuelt å undersøke omstillingsevnen til etatene, i lys av den litteraturen som eksisterer på området.

Flere av etatene har også igangsatt et arbeid innenfor kontinuerlig forbedring, og kontinuerlig forbedringsmetodikk. Det vil være aktuelt å undersøke hvorvidt dette bidrar til å løfte fokuset på forbedring og effektivisering, og om dette gir seg utslag i økt modenhetsnivå, for eksempel innen parameteren kartlegging.

Referanser

- Bradley, Gerald (2010). *Benefit Realisation Management. A Practical Guide to Achieving Benefits Through change* (2. utg.). New York: Ruthledge.
- Beer, Michael og Nohria, Nitin (2000). *Cracking the code of change*. Harvard Business Review May–June 2000.
- Direktoratet for økonomistyring (2014). *Veileder i gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster i offentlig sektor*.
- Elman, Elisabeth (2014). *Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse*. FFI-rapport 2014/01087.
- Elman, Elisabeth (2015). «Tiltakene hadde kommet uansett» erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2014. FFI-rapport 2015/00765.
- Forsvarsdepartementet (2016a). *Kampkraft og bærekraft, Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020*.
- Forsvarsdepartementet (2016b). *Kampkraft og bærekraft, Langtidsplan for forsvarssektoren*. (St.prp. nr. 151 (2015–2016)).
- Forsvarsdepartementet (2020). *Vilje til beredskap – evne til forsvar, Langtidsplan for forsvarssektoren*. (St.prp. nr. 151 (2019–2020)).
- 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 og Kvalvik (2015). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtdsarbeidet 2015*. FFI-rapport 2015/00860.
- Humphrey, W. S. (1988). *Characterizing the software process: a maturity framework*. *IEEE software*, 5(2), 73-79.
- Iden, Jon (2016). *Prosessutvikling. Håndbok i modellering og analyse av prosesser* (2. utg.). Oslo: Fagbokforlaget.
- Iden, Jon (2018). *Prosessledelse. Ledelse og utvikling av prosesser* (2. utg.). Oslo: Fagbokforlaget.
- Kvalvik, Sverre Nyhus, Helene Berg, Elisabeth Elman, Emil Graarud, Ola Krogh Halvorsen, Torbjørn Hanson, Brage Lien og Kristin Waage (2019). *Hvordan skape økonomisk*

handlingsrom i den nye langtidsplanen – potensiale for forbedring og effektivisering 2021–2024. FFI-rapport 19/01934.

Lieberman, M.B. (1984), *The Learning Curve and Pricing in the Chemical Processing Industries*, *The RAND Journal of Economics*, 15 (2), s. 213–228.

Lien, Brage (2019). *Forbedring og effektivisering i forsvarssektoren – realiserte eller bare rapporterte gevinster? Gevinstrealisering i forsvarssektoren 2017–2018.* FFI-rapport 19/01785.

Lien, Brage og Torbjørn Hanson (2018). *Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren – evaluering etter første året i langtidsplanen for perioden 2017–2020.* FFI-rapport 18/01260.

Lien, Brage, Torbjørn Hanson, Petter Lindgren og Helene Berg (2018). *Et uutnyttet gevinstpotensial? – Incentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren.* FFI-rapport 19/00102.

Liker, Jeffrey K. (2004). *The Toyota Way. 14 management principles from the world's greatest manufacturer.* New York: McGraw Hill.

Paulk, Mark C. (2009). *A history of the capability maturity model for software.* *ASQ Software Quality Professional*, 12(1), 5-19.

Waage, Kristin (2016). *Hvilke tiltak bør vi prøve flere ganger? Erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2015.* FFI-rapport 16/01641.

A Vedlegg 1: Spørsmål fra spørreundersøkelse

	Mål og ambisjon		Kartlegging
	I hvilken grad har virksomheten en beskrevet eller uttalt ambisjon om 1 effektivisering?		I hvilken grad blir behovet for forbedring og effektivisering kartlagt på de 6 nødvendige områdene i organisasjonen?
	I hvilken grad er forbedring og effektivisering inkludert i virksomhetens 2 strategi eller planverk?		I hvilken grad vurderer og prioriterer virksomheten hvilke forbedrings- og 7 effektiviseringsinitiativer som skal tas videre?
	I hvilken grad er de overordnede målene for forbedring og effektivisering i 3 etaten brutt ned og tilpasset din avdeling?		I hvilken grad beregnes det (kvalitative og kvantitative) gevinster av 8 forbedrings- og effektiviseringstiltak i forkant av gjennomføringen?
	I hvilken grad er det avsatt ressurser (f.eks. personell og penger) til forbedrings 4 og effektiviseringsarbeid i din avdeling?		I hvilken grad blir berørte interessenter inkludert i kartleggings- og 9 planleggingsarbeidet for forbedrings- og effektiviseringstiltak?
	I hvilken grad blir medarbeidere eller avdelinger belønnet (formelt eller 5 uformelt) for engasjement og involvering i forbedrings- og effektiviseringsarbeid?		I hvilken grad er det tilgjengelig egne og tilpassede verktøy for å registrere 10 forbedrings- og effektiviseringstiltak?
	Plan		Roller, ansvar og kompetanse
	I hvilken grad blir det utarbeidet gevinstrealiserings- og gjennomføringsplaner 11 for forbedrings- og effektiviseringstiltak som skal gjennomføres?		I hvilken grad opplever du at roller og ansvar for gjennomføring av forbedrings- 17 og effektiviseringstiltak er tydelig definert i virksomheten?
	I hvilken grad er det etablert en standard prosess for budsjettering av 12 kvantitative gevinster?		I hvilken grad opplever du at de som gjennomfører forbedrings- og 18 effektiviseringsarbeid i virksomheten har den nødvendige kompetansen?
	I hvilken grad blir din avdeling målt på forbedrings- og effektiviseringsarbeid 13 gjennom mål- og resultatstyring til høyere enhet?		I hvilken grad blir det avsatt ressurser i virksomheten for å drive med 19 kompetanseheving innenfor forbedring og effektivisering?
	I hvilken grad har virksomheten etablerte standarder for hvordan 14 identifiserte (kvalitative og kvantitative) gevinster skal måles?		I hvilken grad anerkjennes kompetanse innen forbedrings- og 20 effektiviseringsarbeid i din virksomhet?
	I hvilken grad blir forbedrings- og effektiviseringstiltakene i virksomheten styrt 15 som en portefølje?		I hvilken grad opplever du at organisasjonen har et felles språk og 21 begrepsapparat for forbedrings- og effektiviseringsarbeid?
	I hvilken grad blir det tatt hensyn til at nøkkelpersonell som gjennomfører 16 forbedrings- og effektiviseringstiltak kan slutte, når et tiltak planlegges?		Ledelse og kommunikasjon
	Prosess og verktøy		I hvilken grad opplever du at ledere i din virksomhet kommuniserer behovet 27 for forbedring og effektivisering?
	I hvilken grad er verktøy for gjennomføring og oppfølging av forbedrings- og 22 effektiviseringsarbeid tilgjengelig?		I hvilken grad opplever du at ledere på alle nivå i etaten initierer tiltak i tråd 28 med behovet for forbedring og effektivisering?
	I hvilken grad benyttes anerkjente metoder (f.eks. DFØs metode for 23 gevinstrealisering) i gjennomføring av forbedrings- og effektiviseringsarbeid?		I hvilken grad opplever du at ledere i din virksomhet legger til rette for 29 gjennomføring av forbedrings- og effektiviseringstiltak?
	I hvilken grad er det etablerte arenaer for oppfølging og vurdering av 24 forbedrings- og effektiviseringstiltak?		I hvilken grad er de som skal gjennomføre tiltak gitt myndighet for å treffe 30 nødvendige beslutninger i gjennomføringen av forbedrings- og effektiviseringstiltak?
	I hvilken grad utarbeides det prognoser knyttet til effektiviseringstiltak i løpet 25 av året, der det er hensiktsmessig?		I hvilken grad opplever du at ledere evner å korrigere kurs og omprioritere 31 ressurser underveis i gjennomføringen av forbedrings- og effektiviseringstiltak?
	I hvilken grad er det etablert arenaer for kommunikasjon og koordinering av 26 forbedrings- og effektiviseringstiltak mellom linjeorganisasjon og tiltaksansvarlige/tiltakseiere?		I hvilken grad belønner ledere forbedrings- og effektiviseringsinitiativ fra 32 medarbeidere i din virksomhet?
	Evaluerings		Rapportering
	I hvilken grad gjennomfører virksomheten evaluering av forbedrings- og 33 effektiviseringsarbeidet som er gjennomført?		I hvilken grad blir gevinster fra forbedrings- og effektiviseringstiltak rapportert 36 til høyere enhet?
	I hvilken grad evaluerer virksomheten resultatet av gjennomførte forbedrings- 34 og effektiviseringstiltak?		I hvilken grad er det etablerte standarder for hvordan virksomheten skal 37 dokumentere gevinster fra forbedrings- og effektiviseringstiltakene?
	I hvilken grad opplever du at resultat fra evalueringer blir benyttet i det videre 35 forbedrings- og effektiviseringsarbeidet?		I hvilken grad inngår rapportering av gevinster fra forbedrings- og 38 effektiviseringsarbeid i virksomhetsdialogen med høyere enhet?
	Læring og erfaringsoverføring		
	I hvilken grad eksisterer det velfungerende arenaer for å dele erfaringer fra 39 forbedrings- og effektiviseringsarbeid?		
	I hvilken grad lærer din virksomhet av erfaringer fra forbedrings- og 40 effektiviseringsarbeid i egen eller andres virksomheter?		
	I hvilken grad opplever du at ledere i din virksomhet viser interesse for å lære 41 av erfaringer fra forbedrings- og effektiviseringsarbeid?		
	I hvilken grad opplever du at relevante medarbeidere er interessert i å lære av 42 erfaringer ved forbedrings- og effektiviseringsarbeid?		


Figur A.1 Spørsmål fra spørreundersøkelsen som ble sendt ut til de ulike etatene.

B Vedlegg 2: plansjer fra etatsvise workshoper

I det følgende vises plansjene som ble brukt under de etatsvise workshopene. Plansjene ble brukt som utgangspunkt for å diskutere modenhetsnivået i den enkelte DIF/etat.

Modenhet for effektivisering

- Evaluering av effektiviseringen 2017-2020
 - Etatene innretter arbeidet med forbedring og effektivisering svært ulikt
 - Ulik evne til å følge opp pålagte gevinster og tiltak
 - Ulik evne til å identifisere nye tiltak
- Effektiviseringspotensial 2021-2024
 - FFI leverer analyse som underlag til ny LTP
 - I all hovedsak sentrale tiltak på tvers av etatene
 - Men: ser også behovet for å utnytte muligheter på lokalt nivå
- Nødvendig med modenhetsanalyse for å
 - Identifisere nødvendige grep og endringer



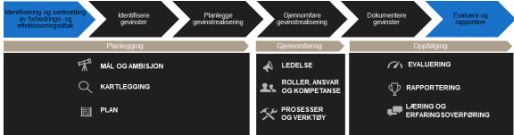
FFI

Modenhetsanalyse

- Formålet med analysen er å peke på hvor moden den enkelte DIF/etat er for å: Planlegge, gjennomføre og følge opp forbedring og effektivisering
- En strukturert gjennomgang av organisatoriske og strategiske faktorer knyttet til effektivisering og styring
- Verktøy for etatsledelsen, men også DIF-ene for hva som må jobbes med for å øke evnen til å realisere gevinster ved forbedring og effektivisering.
- Modenhetsanalysen gjennomføres i tre steg:
 - Spørreundersøkelse
 - **Workshop med etatene**
 - Eierevaluering

FFI

Overordnet rammeverk





FFI

Diskusjon

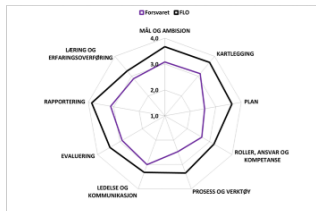
For hver av de ni områdene:

- Vi viser spørsmålene fra spørreundersøkelsen og skalaen vi måler på
- Diskutere gjennom noen diskusjonsspørsmål
- Viser svaret fra spørreundersøkelsen, og deretter gir vi muligheten for å revidere dette svaret basert på diskusjonen.



FFI

XX – svar på spørreundersøkelse

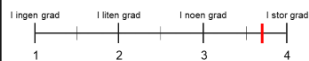


FFI

Mål og ambisjon

Til diskusjon:

- Hvilke mål og ambisjoner har organisasjonen for forbedring og effektivisering?
- Har alle avdelinger i enheten et forhold til forbedring og effektivisering?
- Hvordan er ressurser avsatt og hvilken type ressurser er dette?



FFI

Spørsmål stillt i spørreundersøkelse

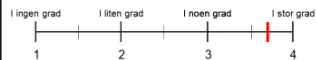
- I hvilken grad har virksomheten en beskrevet eller uttalt ambisjon om effektivisering?
- I hvilken grad er forbedring og effektivisering inkludert i virksomhetens strategi eller planverk?
- I hvilken grad er de overordnede målene for forbedring og effektivisering i etaten brutt ned og tilpasset din avdeling?
- I hvilken grad er det avsatt ressurser (f.eks. personell og penger) til forbedrings- og effektiviseringsarbeid i din avdeling?
- I hvilken grad blir medarbeidere eller avdelinger belønnet (formelt eller uformelt) for engasjement og involvering i forbedrings- og effektiviseringsarbeid?

- Svar på spørreundersøkelse

Kartlegging

Til diskusjon:

- Hvordan kartlegger organisasjonen potensielle forbedrings- og effektiviseringstiltak?
- Hvordan blir ulike tiltak prioritert?
- Hvem er ansvarlig for å beregne gevinster i forkant av tiltakene?
- Hvordan brukes de verktøyene som er tilgjengelig for registrering av tiltak?



FFI

Spørsmål stillt i spørreundersøkelse

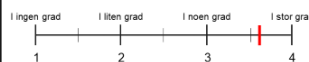
- I hvilken grad blir behovet for forbedring og effektivisering kartlagt på de nødvendige områdene i organisasjonen?
- I hvilken grad vurderer og prioriterer virksomheten hvilke forbedrings- og effektiviseringsinitiativer som skal tas videre?
- I hvilken grad beregnes det (kvalitative og kvantitative) gevinster av forbedrings- og effektiviseringstiltak i forkant av gjennomføringen?
- I hvilken grad blir berørte interessenter inkludert i kartleggings- og planleggingsarbeidet for forbedrings- og effektiviseringstiltak?
- I hvilken grad er det tilgjengelig egne og tilpassede verktøy for å registrere forbedrings- og effektiviseringstiltak?

- Svar på spørreundersøkelse

Plan

Til diskusjon:

- Hvem er ansvarlig for å utarbeide gevinstrealiserings- og gjennomføringsplaner for tiltak?
- Hvordan måles graden av forbedring og effektivisering i etaten?
- Har etaten standarder for måling av tiltak og budsjettering av gevinster, og blir disse fulgt?



FFI

Spørsmål stillt i spørreundersøkelse

- I hvilken grad blir det utarbeidet gevinstrealiserings- og gjennomføringsplaner for forbedrings- og effektiviseringstiltak som skal gjennomføres?
- I hvilken grad er det etablert en standard prosess for budsjettering av kvantitative gevinster?
- I hvilken grad blir din avdeling målt på forbedrings- og effektiviseringsarbeid gjennom mål- og resultatstyring til høyere enhet?
- I hvilken grad har virksomheten etablerte standarder for hvordan identifiserte (kvalitative og kvantitative) gevinster skal måles?
- I hvilken grad blir forbedrings- og effektiviseringstiltakene i virksomheten styrt som en portefølje?
- I hvilken grad blir det tatt hensyn til at nøkkepersonell som gjennomfører forbedrings- og effektiviseringstiltak kan slutte, når et tiltak planlegges?

- Svar på spørreundersøkelse

Roller, ansvar og kompetanse

Til diskusjon:

- Hvordan har etaten definert roller og ansvar for gjennomføring av forbedrings- og effektiviseringsarbeid, og fungerer disse?
- Hvordan sikrer etaten at de som gjennomfører tiltak har tilstrekkelig kompetanse i forbedrings- og effektiviseringsarbeid?
- Hvordan sikrer etaten ressurser for gjennomføring av tiltak?
- Hvordan blir kompetanse anerkjent?

Spørsmål stilt i spørreundersøkelse

- I hvilken grad opplever du at roller og ansvar for gjennomføring av forbedrings- og effektiviseringsarbeid er tydelig definert i virksomheten?
- I hvilken grad opplever du at de som gjennomfører forbedrings- og effektiviseringsarbeid i virksomheten har den nødvendige kompetansen?
- I hvilken grad blir det avsatt ressurser i virksomheten for å drive med kompetanseheving innenfor forbedring og effektivisering?
- I hvilken grad anerkjennes kompetanse innen forbedrings- og effektiviseringsarbeid i din virksomhet?
- I hvilken grad opplever du at organisasjonen har et folles språk og begrepsapparat for forbedrings- og effektiviseringsarbeid?

I ingen grad | I liten grad | I noen grad | I stor grad

1 2 3 4

FFI | - Svar på spørreundersøkelse

Prosesser og verktøy

Til diskusjon:

- Blir verktøyet for gjennomføring og oppfølging av forbedrings- og effektiviseringsarbeid benyttet?
- Hvordan fungerer arenaen for oppfølging og vurdering av forbedrings- og effektiviserings tiltak?
- Hvem er ansvarlig for å utarbeide prognoser?
- Hvordan sikrer man koordinering?

Spørsmål stilt i spørreundersøkelse

- I hvilken grad er verktøyet for gjennomføring og oppfølging av forbedrings- og effektiviseringsarbeid tilgjengelig?
- I hvilken grad benyttes anerkjente metoder (f.eks. DFQs metode for gevinstrealisering) i gjennomføring av forbedrings- og effektiviseringsarbeid?
- I hvilken grad er det etablerte arenaer for oppfølging og vurdering av forbedrings- og effektiviserings tiltak?
- I hvilken grad utarbeides det prognoser knyttet til effektiviserings tiltak i løpet av året, der det er hensiktsmessig?
- I hvilken grad er det etablert arenaer for kommunikasjon og koordinering av forbedrings- og effektiviserings tiltak mellom linjeorganisasjon og tiltaksansvarlige/tiltakseiere?

I ingen grad | I liten grad | I noen grad | I stor grad

1 2 3 4

FFI | - Svar på spørreundersøkelse

Ledelse og kommunikasjon

Til diskusjon:

- Hvordan bidrar ledere i organisasjonen til utvikling av forbedrings- og effektiviseringsarbeid?
- Hvilke ledere involverer seg i arbeidet?
- Hvordan legger ledere til rette for forbedring og effektivisering?
- Hvordan belønner ledere effektiviseringsinitiativ?
- Blir ledere belønnet for effektivisering?

Spørsmål stilt i spørreundersøkelse

- I hvilken grad opplever du at ledere i din virksomhet kommuniserer behovet for forbedring og effektivisering?
- I hvilken grad opplever du at ledere på alle nivå i etaten stiller tiltak i båd med behovet for forbedring og effektivisering?
- I hvilken grad legger til rette for gjennomføring av forbedrings- og effektiviserings tiltak?
- I hvilken grad er de som skal gjennomføre tiltak gitt myndighet for å treffe nødvendige beslutninger i gjennomføringen av forbedrings- og effektiviserings tiltak?
- I hvilken grad opplever du at ledere evner å korrigere kurs og omprioritere ressurser underveis i gjennomføringen av forbedrings- og effektiviserings tiltak?
- I hvilken grad belønner ledere forbedrings- og effektiviseringsinitiativ fra medarbeidere i din virksomhet?

I ingen grad | I liten grad | I noen grad | I stor grad

1 2 3 4

FFI | - Svar på spørreundersøkelse

Evaluering

Til diskusjon:

- Har organisasjonen evaluert effektiviserings tiltak? Hvordan?
- Hvem gjennomfører evalueringene?
- Hvordan sikrer man at evalueringene benyttes?

Spørsmål stilt i spørreundersøkelse

- I hvilken grad gjennomfører virksomheten evaluering av forbedrings- og effektiviseringsarbeid som er gjennomført?
- I hvilken grad evaluerer virksomheten resultatet av gjennomførte forbedrings- og effektiviserings tiltak?
- I hvilken grad opplever du at resultat fra evalueringer blir benyttet i det videre forbedrings- og effektiviseringsarbeidet?

I ingen grad | I liten grad | I noen grad | I stor grad

1 2 3 4

FFI | - Svar på spørreundersøkelse

Rapportering

Til diskusjon:

- **Hvordan rapporteres effektiviseringstiltak?**
- **Hvor langt ned i organisasjonen må man rapportere på effektivisering?**
- **Hvordan dokumenteres gevinster fra tiltak?**

I ingen grad | I liten grad | I noen grad | I stor grad

1 | 2 | 3 | 4

FFI | - Svar på spørreundersøkelse

Spørsmål stilt i spørreundersøkelse

- I hvilken grad blir gevinster fra forbedrings- og effektiviseringstiltak rapportert til høyere enhet?
- I hvilken grad er det etablerte standarder for hvordan virksomheten skal dokumentere gevinster fra forbedrings- og effektiviseringstiltakene?
- I hvilken grad inngår rapportering av gevinster fra forbedrings- og effektiviseringsarbeid i virksomhetsdialogen med høyere enhet?

Læring og erfaringsoverføring

Til diskusjon:

- **Hvordan sikrer organisasjonen at man lærer av tidligere effektiviseringsarbeid?**
- **Hvordan bidrar ledere til å lære av effektiviseringsarbeidet?**
- **Finnes det noen eksempler på at man har lært av tidligere effektiviseringsarbeid?**

I ingen grad | I liten grad | I noen grad | I stor grad

1 | 2 | 3 | 4

FFI | - Svar på spørreundersøkelse

Spørsmål stilt i spørreundersøkelse

- I hvilken grad eksisterer det veffullgerende arenaer for å dele erfaringer fra forbedrings- og effektiviseringsarbeid?
- I hvilken grad lærer din virksomhet av erfaringer fra forbedrings- og effektiviseringsarbeid i egen eller andres virksomheter?
- I hvilken grad opplever du at ledere i din virksomhet viser interesse for å lære av erfaringer fra forbedrings- og effektiviseringsarbeid?
- I hvilken grad opplever du at relevante medarbeidere er interessert i å lære av erfaringer ved forbedrings- og effektiviseringsarbeid?

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.

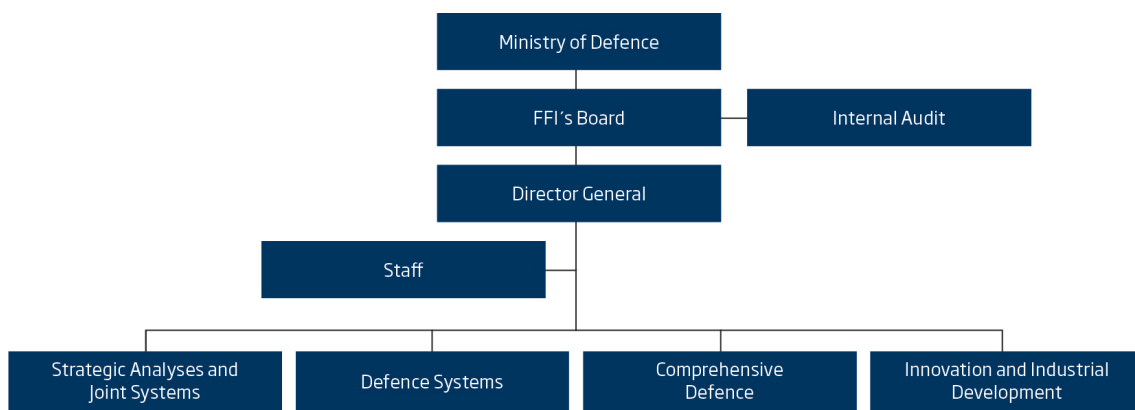
FFIs VISJON

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