



FFI-RAPPORT

19/01785

Forbedring og effektivisering i forsvarssektoren

— realiserte eller bare rapporterte gevinster?
Gevinstrealisering i forsvarssektoren 2017-2018

Brage Lien

Forbedring og effektivisering i forsvarssektoren

– realiserte eller bare rapporterte gevinster?
Gevinstrealisering i forsvarssektoren 2017–2018

Brage Lien

Emneord

Effektivisering
Effektivitet
Styring og kontroll
Rapportering
Økonomistyring
Økonomisk forskning

FFI-rapport

19/01785

Prosjektnummer

1465

Engelsk tittel

Efficiency improvements in the norwegian defence sector 2017–2018

Elektronisk ISBN

978-82-464-3242-7

Godkjennere

Espen Berg-Knutsen, *forskningssjef*
Sverre Kvalvik, *forskningsleder*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

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

Sammendrag

I langtidsplanen for perioden 2017-2020 skal forsvarssektoren effektivisere om lag 1,8 milliarder kroner. Alle etatene har derfor fått i oppdrag å arbeide strukturert med kontinuerlig forbedring og effektivisering. Gjennom FFI-prosjektet Kostnadseffektivitet i forsvarssektoren (KOSTER) har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fått i oppdrag å evaluere effektiviseringen. Formålet med denne rapporten er å gi en status på effektiviseringen etter andre gjennomføringsår av langtidsperioden.

I rapporten undersøker vi tre problemstillinger:

1. Gir rapporteringen av effektiviseringsgevinster fra etatene et korrekt bilde av faktisk realiserte gevinster?
2. Vil forsvarssektorens etater nå effektiviseringskravet for inneværende langtidsperiode?
3. Hvilke grep må etatene gjøre for å bedre sin evne til å gjennomføre gevinstrealisering for inneværende langtidsperiode?

Vi finner at det er samsvar mellom rapportering og faktisk realiserte gevinster hos Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, men at Forsvaret har utfordringer når det gjelder rapportering. Dette henger sammen med en lite hensiktsmessig organisering og mangelfull oversikt over effektiviseringsarbeidet i Forsvaret. Videre finner vi at Forsvaret ikke har definert roller, ansvar og myndighet tydelig nok, og at dårlig kommunikasjon internt fører til mye støy og manglende rapportering av gevinster. Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell vil etter våre prognoser nå sine respektive krav til effektiviseringsgevinster i inneværende periode. Forsvaret vil ikke nå sine gevinster, og vil realisere omlag 1,1 milliarder kroner, mot et krav på i overkant av 1,4 milliarder. Det gir en måloppnåelse på i underkant av 80 prosent. Det er særlig manglende realisering gjennom prosjektene «Forsyning», «Vedlikehold» og «FIF 3.0» som gjør at Forsvaret ikke vil nå kravet i perioden, i tillegg til at utdanningsreformen ikke vil gi gevinster som forventet. Dette til tross for at prosjektet «Sentralisering av anskaffelser» gir større gevinster enn forutsatt.

For å bedre evnen til gevinstrealisering peker vi på ulike grep for hver etat. Forsvaret bør 1) etablere et program med tydelige og vidtrekkende myndigheter, 2) få enda tydeligere insentiver og detaljerte, fullfinansierte oppdrag til gjennomføring, og 3) sette av *nok* ressurser med *riktig* kompetanse for å planlegge, gjennomføre og følge opp effektiviseringsarbeidet. Forsvarsmateriell bør synliggjøre hvilke prosjekter som gir gevinster ved hyllevare, og dessuten hvor store gevinster det er ved hver anskaffelse av hyllevare. Forsvarsbygg bør følge opp at tiltakene som er satt i gang, gir den beregnede effekten, i tillegg til å sette i gang nye tiltak for å sikre måloppnåelse i perioden.

Summary

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

In this report we study three different topics:

1. Are the efficiency gains only reported or are they realized?
2. Will the defence sector achieve the required efficiency gains by 2020?
3. What measures do the agencies need to take to improve the ability to increase cost efficiency?

Our findings are that the reported efficiency gains are actually realized for the Norwegian Defence Material Agency and the Norwegian Defence Estate Agency. The Norwegian Armed Forces have challenges when it comes to reporting the gains. This is connected to a missing system of following up and monitoring the work to increase cost efficiency. A lack of defined roles and responsibilities and missing communication are a part of the problem.

The Norwegian Defence Material Agency and the Norwegian Defence Estate Agency will achieve the required efficiency gains by 2020. The Norwegian Armed Forces will only realize about 80 percent of their goal, approximately NOK 1.1 billion.

To increase their ability to realize efficiency gains the Norwegian Armed Forces should establish 1) a centralized program with distinct roles and responsibilities, 2) clear incentives and fully funded orders for implementation, and 3) enough and adequate resources to plan, implement and follow up the efficiency initiatives. The Norwegian Defence Material Agency should specify which acquisition projects they define as «off the shelf» and which they define as development projects. The Norwegian Defence Estate Agency should make sure that the initiatives they have started will have the calculated effect.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
Forord	7
1 Innledning og bakgrunn	9
1.1 Innledning	9
1.2 Effektivisering i forsvarssektoren i perioden 2009–2016	10
1.3 Planlagte gevinster i perioden 2017–2020	12
1.3.1 Totalt krav for perioden og opptrapping av gevinstrealisering	13
1.3.2 Effektiviseringskrav per etat	13
1.3.3 Effektiviseringskrav som andel av driftsbudsjett	15
1.3.4 Gevinstkategorier	16
1.4 Kvalitative gevinster	17
1.5 Rapportering av gevinster	18
2 Forsvaret	20
2.1 Rapporterte gevinster i 2018	20
2.2 Utdanningsreformen	22
2.3 HR-transformasjon	23
2.4 Effektivisering av logistiktjenestene i Forsvaret	24
2.4.1 Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen	24
2.4.2 Effektivisering av vedlikeholdstjenestene	28
2.4.3 Effektivisering av forsyningstjenesten	29
2.4.4 Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF 3.0)	29
2.5 Bortsetting av renhold	30
2.6 Arealreduksjon	31
2.7 Lokale tiltak	31
2.8 Oppsummering Forsvaret	32
3 Forsvarsmateriell	34
3.1 Rapporterte gevinster i 2018	34
3.2 Forbedre investeringsvirksomheten	34
3.3 Økt hyllevarekjøp	36
3.4 Effektivisering av Forsvarets materielldrift	36
3.5 Lean-programmet	37
3.6 Oppsummering Forsvarsmateriell	37
4 Forsvarsbygg	39
4.1 Rapporterte gevinster i 2018	39

4.2	Driftsoptimaliseringsprosjektet	39
4.3	Investeringsforbedringsprosjektet	41
4.4	Flyt-programmet	42
4.5	Oppsummering Forsvarsbygg	42
5	Oppsummering og konklusjon	44
6	Videre arbeid mot 2020	47
	Referanser	48
	Vedlegg	

Forord

Denne rapporten er skrevet som en del av FFI-prosjekt 1465 – KOSTER V. Én av aktivitetene i prosjektet er å følge opp og evaluerer effektiviseringen i forsvarssektoren i løpet av perioden. Dette er andre rapport i denne aktiviteten og evaluere effektiviseringen i Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg. Ansvar for Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ble overført til Justisdepartementet våren 2019 og omtales ikke nærmere i rapporten, ut over kravet som lå til grunn i inngangen til langtidsperioden. Vi har også valgt og ikke vurdere effektiviseringsarbeidet ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) av habilitetshensyn.

Kjeller, 28. oktober 2019
Brage Lien

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

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

Mens Forsvaret årlig effektiviserte for om lag 0,5 prosent av driftsbudsjettet i perioden 2009–2016, utgjør det årlige kravet mellom 1 og 1,5 prosent i inneværende periode. For å øke sannsynligheten for å lykkes med gevinstrealisering av en slik størrelsesorden, er det viktig å organisere arbeidet med kontinuerlig forbedring og effektivisering på en hensiktsmessig måte. Det eksisterer en rekke studier som trekker frem suksessfaktorer for et vellykket effektiviseringsregime i sektoren, og som peker på utfordringer Forsvaret har stått overfor i sitt arbeid med interneffektivisering (Åmot, 2014; Åmot, 2015; Hanson og Kvalvik, 2015; Waage, 2016; Lien mfl., 2018). Økt kompetanse, mer læring og deling på tvers samt styrkede insentiver er blant tiltakene som trekkes frem. Videre har det blitt pekt på som utfordrende at en rekke gevinster realisert i Forsvaret ikke har latt seg dokumentere, samtidig som de fleste tiltakene har vært preget av ordinær drift. Som et tiltak for å håndtere denne type utfordring ble det i Hanson og Kvalvik (2015) anbefalt å benytte en felles metode og tilnærming til effektiviserings- og forbedringsarbeidet. I Lien og Hanson (2018) ble det vist at etatene i forsvarssektoren i 2017 rapporterte høyere gevinster enn kravet for det aktuelle året. Imidlertid var det en fare for at gevinster som var periodisert i de kommende år ikke ville realiseres. Rapporten pekte derfor på at det særlig var Forsvaret som var avhengige av å identifisere nye tiltak, og skape en organisasjon som var rustet for å gjennomføre det forbedrings- og effektiviseringsarbeidet som kreves for å realisere tilstrekkelig med gevinster i inneværende periode.

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

Prosjektet «Kostnadseffektivitet i forsvarssektoren» (KOSTER V) ved FFI har fått i oppdrag å evaluere gjennomføringen av effektiviseringsarbeidet i sektoren i inneværende langtidsperiode. I

Lien og Hanson (2018) ble det gjort opp status etter det første året i langtidsplanperioden, og evaluert hvordan etatene hadde innrettet og organisert seg i arbeidet med forbedring og effektivisering. Denne rapporten er den andre rapporten innenfor dette temaet i denne langtidsperioden, og vi vil her belyse områder og prosjekter som ikke gir gevinster som forutsatt, i tillegg til å gi et realistisk bilde av status på effektiviseringen i inneværende langtidsperiode. Problemstillingene vi undersøker i rapporten er

1. Gir rapporteringen av effektiviseringsgevinster fra etatene et korrekt bilde av faktisk realiserte gevinster?
2. Vil forsvarssektorens etater nå effektiviseringskravet for inneværende LTP?
3. Hvilke grep må etatene gjøre for å bedre sin evne til å gjennomføre gevinstrealisering for inneværende LTP?

Videre i dette kapittelet vil vi kort gi en bakgrunn for effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren siden 2009, og hvordan effektiviseringskravet i inneværende periode er identifisert og periodisert. I kapittel 2–4 gir vi en status på effektiviseringsarbeidet per etat. I disse kapitlene vil vi først gi en overordnet oppdatering av rapportert gevinstrealisering før vi deretter gjør en ny vurdering av kriteriene som er gitt i Lien og Hanson (2018). Deretter vil vi for hver etat gå inn og se på de ulike effektiviseringsprosjektene som er igangsatt i sektoren. Her vil vi også gi en vurdering av om vi anser de rapporterte gevinstene fra etatene for å være realisert, og hvorvidt vi forventer ytterligere gevinster i perioden. I kapittel 5 gir vi en oppsummering og konklusjon av funnene i rapporten og gir anbefalinger til videre arbeid.

1.2 Effektivisering i forsvarssektoren i perioden 2009–2016

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

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

Opplegget hadde en rekke nye egenskaper. For det første ble effektiviseringsarbeidet satt i system og det ble innført eksplisitte resultatkrav. Ved manglende resultatoppgåelse kunne en DIF bli straffet med et rammekutt tilsvarende utestående gevinstkrav. Denne mekanismen skulle fungere som et insentiv for gevinstrealisering og sikre synliggjøring av resultater og tiltak. Eksplisitte insentiver for effektivisering var dermed introdusert for første gang i Forsvaret. Opplegget var tydelig på

roller, ansvar og myndighet, samtidig som det ble satt de samme kravene til effektivisering for alle underliggende DIF-er. Videre hadde effektiviseringsarbeidet et lokalt perspektiv ved at hver DIF stod overfor et årlig gevinstkrav som skulle realiseres med bakgrunn i tiltak identifisert i egen driftsenhet. Tiltakene skulle til slutt dokumenteres i DIF-ene og rapporteres videre til Forsvarsstaben, som satt med oversikt over Forsvarets portefølje av effektiviseringstiltak. Denne rapporteringen og oversikten kunne sikre at gevinstene var dokumenterbare og skape et grunnlag for erfaringsdeling og læring på tvers av etaten. Forskningsprosjektet KOSTER ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har fulgt effektiviseringen i Forsvaret siden 2009. Forskningen viser et forbedringspotensial i Forsvaret både når det gjelder identifisering og gjennomføring av tiltak samt organiseringen av arbeidet på sentralt og strategisk nivå (Åmot, 2014; Åmot, 2015; Hanson og Kvalvik, 2015; Waage, 2016).

Systematisering av effektiviseringsarbeidet i en etat kan gi vesentlig merverdi. Merverdien øker med antall driftsenheter og vil således kunne økes når omfanget inkluderer en hel sektor, noe som er tilfellet i inneværende periode. Hanson og Kvalvik (2015) argumenterer for at et effektiviseringsregime kan gi merverdi for Forsvaret dersom det legger til rette for læring og deling på tvers i etaten. Læring og deling vil gi bedre utnyttelse av de tiltak som identifiseres samt kompetanse og erfaring som oppnås på området. For å sikre erfaringsdeling mellom etatene i sektoren har FD i inneværende periode etablert et nettverk med deltagelse fra alle etater i forsvarssektoren i tillegg til effektiviseringsmiljøet i FD og forskere fra FFI.

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

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

I inneværende periode (2017–2020) legger FD til grunn både et sentralt og lokalt perspektiv på effektivisering. Til forskjell fra tidligere er det nå identifisert en rekke sentrale tiltak som legger

grunnlaget for kravene til gevinstrealisering. Effektiviseringskravene i inneværende periode er altså basert på reelle vurderinger av potensialet for effektivisering i etatene. I tillegg forutsettes det lokalt effektiviseringsarbeid i den enkelte etat, hvor ansvaret for å identifisere tiltak og realisere gevinster er overlatt til det lokale nivået. I Lien og Hanson (2018) viser FFI at ansvaret som er pålagt det lokale nivået ikke følges opp i tilstrekkelig grad, og at dette medfører utfordringer for hele effektiviseringsarbeidet. Rapporten viser også at det er mangel på sentral styring og organisering av de sentralt initierte tiltakene.

I Lien mfl. (2018) studeres effektiviseringen som skjer ved samarbeid mellom to eller flere etater. Behovet for samarbeid mellom etatene kan illustreres ved opprettelsen av Forsvarsmateriell (FMA), hvor verdikjeden for materiell i Forsvarssektoren ble delt mellom to etater. Når etatenes interesser ikke overlapper på alle områder vil det imidlertid være behov for insentiver fra strategisk nivå for at effektiviseringsarbeidet skal skje på tvers av etatene. Lien mfl. (2018) finner mangler i insentivstrukturen på flere områder som kan berøre gevinstrealiseringen for tiltak som skal gjennomføres i inneværende langtidperiode. Dette gjelder særlig for tiltak innen vedlikehold og implementering av fellesintegrert forvaltningssystem (FIF 3.0). Oppfølging av anbefalingene om forbedret insentivstruktur fra Lien mfl. (2018) vil naturlig kunne bli gjenstand for evaluering på et senere tidspunkt i perioden. I stort har FD tatt grep som styrker forutsetningene for gevinstrealisering og som er i tråd med kriterier for et velfungerende effektiviseringsregime. FDs arbeid med innretting av nåværende effektiviseringsregime i sektoren vil imidlertid ikke studeres i denne rapporten, men blir tema for kommende evalueringer i perioden.

Begrepet «kontinuerlig forbedring og effektivisering»

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

1.3 Planlagte gevinster i perioden 2017–2020

I dette kapittelet skal vi undersøke hva de ulike etatene er gitt i krav å realisere ved effektivisering i perioden 2017–2020. Vi vil også undersøke hvor mye det skal effektiviseres, når effektiviserings-

gevinstene skal gi effekt, hvem som skal realisere gevinstene og hvilke områder som skal effektiviseres i langtidsperioden.

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

Gevinstene som skal realiseres er satt som et krav innenfor en «gevinstkategori» i vedlegg G2 i IVB LTP. Kravet er basert på det potensialet som ble identifisert ved utarbeidelsen av langtidsplanen og dets tilhørende IVB LTP. Basert på interne og eksterne analyser ble det da identifisert en rekke tiltak med tilhørende gevinster. I tillegg ble øvrige kjente tiltak som var planlagt eller under implementering inkludert i kravet. Selv om kravet er basert på et potensiale, står etatene fritt til å implementere tiltak slik de anser det hensiktsmessig. Det er også pålagt at etatene fortløpende skal identifisere nye tiltak for å sikre tilstrekkelig robusthet i tiltaksporteføljen. Ved manglende eller forsinket gevinstrealisering på enkelttiltak, vil en overhøyde i tiltaksporteføljen kunne bidra til at etatene likevel når det fastsatte kravet til effektiviseringsgevinster i perioden. Dersom det ikke tas høyde for at gevinstrealisering fra enkelttiltak kan være forsinket vil konsekvensen være manglende budsjettnedtrekk.

1.3.1 Totalt krav for perioden og opptrapping av gevinstrealisering

De fem etatene er gitt i oppdrag å realisere effektiviseringsgevinster tilsvarende 1822 mill. 2017-kroner innen utgangen av 2020 (Forsvarsdepartementet, 2016a).² Dette er kvantitative gevinster som skal omdisponeres til identifiserte formål gitt i LTP. Den årlige realiseringen av gevinster skal trappes opp i løpet av perioden. I 2018 var kravet på 339 millioner 2017-kroner, mens det totale kravet for 2017 og 2018 er 648 millioner kroner. Det legges til grunn at gevinstene som realiseres er varige. Figur 1.1 viser hvordan det totale effektiviseringskravet for sektoren fordeler seg per år, og totalt for hele perioden.

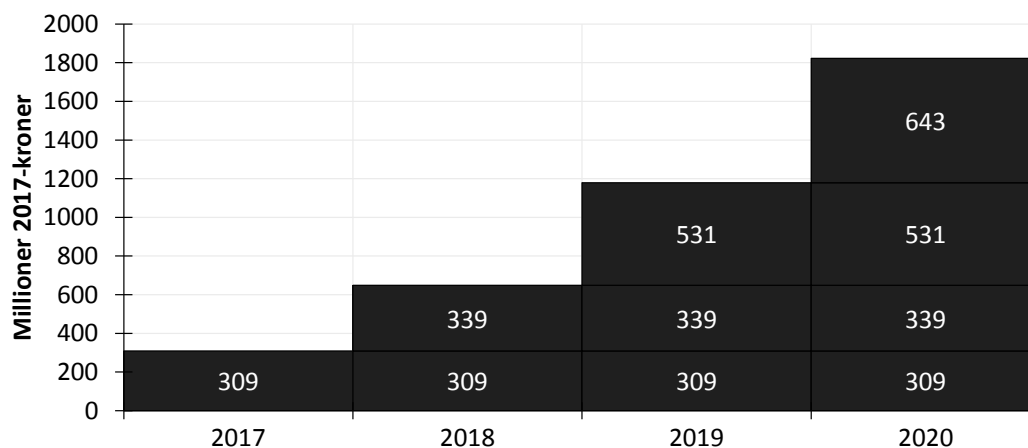
1.3.2 Effektiviseringskrav per etat

Figur 1.2 viser hver etats effektiviseringskrav i perioden som andel av sektorens totale krav.³ Av figuren kan vi lese at det er Forsvaret som har det største kravet på 1412 mill. 2017-kroner. Dette

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

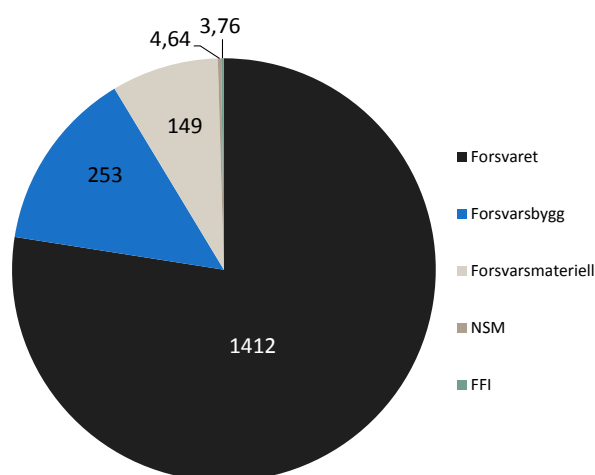
²Med mindre ikke annet er oppgitt er alle økonomiske størrelser i rapporten oppgitt i 2018-kroner.

³NSM ble overført fra Forsvarsdepartementet til Justisdepartementet 01.05.2019. Kravet per etat var imidlertid satt for alle etater som var en del av forsvarssektoren i inngangen til inneværende langtidsplan, og vi velger derfor å vise det her.



Figur 1.1 Planlagte effektiviseringsgevinster for forsvarssektoren i perioden 2017–2020.

utgjør 77 prosent av gevinstene i perioden. Til sammenligning utgjør Forsvarets driftsbudsjett 83 prosent av sektorens totale driftsbudsjett.⁴ Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell skal effektivisere for henholdsvis 253 og 149 mill. kroner. Deres krav utgjør til sammen 22 prosent av det totale kravet. De to etatene har samlet 16 prosent av det totale driftsbudsjettet i sektoren. I tillegg ligger det et krav til Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som samlet utgjør 8 millioner kroner, drøyt 1 prosent av sektorens totale krav.

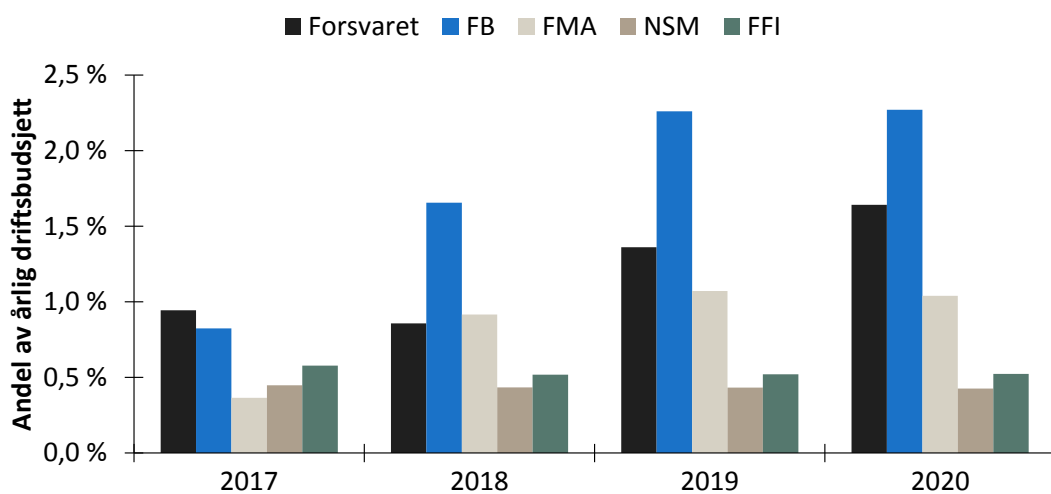


Figur 1.2 Fordelingen av planlagte effektiviseringsgevinster per etat i perioden 2017–2020.

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

1.3.3 Effektiviseringskrav som andel av driftsbudsjett

I figur 1.3 viser vi det årlige gevinstkravet som andel av driftsbudsjettet hvert år i langtidsperioden.⁵ Relativt til driftsbudsjettet er det Forsvarsbygg som har det høyeste årlige kravet (med unntak av 2017). I 2019 og 2020 utgjør dette 2 prosent av driftsbudsjettet i Forsvarsbygg. Forsvarets årlige effektiviseringskrav som andel av årlig driftsbudsjett er mellom 1 og 1,5 prosent. Til sammenligning hadde Forsvaret et årlig krav i perioden 2009 til 2016 om å realisere årlige effektiviseringsgevinster på omlag 0,5 prosent av driftsbudsjettet. Forsvarsmateriell har et årlig krav som øker fra 0,5 prosent av driftsbudsjettet, til omtrent 1 prosent i slutten av perioden. Kravet for NSM og FFI utgjør omlag 0,5 prosent av driftsbudsjettet årlig.



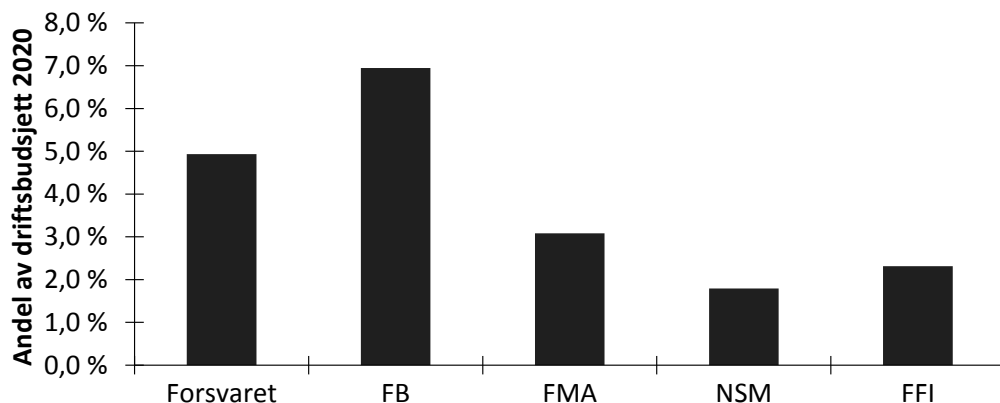
Figur 1.3 Årlig krav som andel av årlig driftsbudsjett i de ulike etatene for perioden 2017–2020.

I figur 1.4 viser vi hvor stor andel av budsjettet i 2017 hver etats totale krav utgjør. Målt i antall kroner har Forsvaret det største kravet i hele perioden, men relativt til driftsbudsjettet i 2017 utgjør kravet omlag 5 prosent. Til sammenligning rapporterte Forsvaret effektiviseringsgevinster for omlag 1400 millioner kroner i perioden 2009–2016, noe som tilsvarte omlag 6 prosent av Forsvarets driftsbudsjett i 2009 (Waage, 2016). Målt i antall kroner er kravet i perioden 2017–2020 det samme som 2009–2016. Den store forskjellen mellom disse periodene er antall år kravet skal realiseres på. Som andel av budsjettet er det et lavere krav i inneværende langtidsperiode på fire år sammenlignet med de to langtidsperiodene fra 2009 til 2016.⁶

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

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

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



Figur 1.4 Totalt krav som andel av driftsbudsjettet til de ulike etatene i 2017.

1.3.4 Gevinstkategorier

Etatene har ett totalt krav per år.⁷ Kravet stammer fra det identifiserte potensialet innen flere kategorier. Potensialet er delt inn i kategorier etter hvilke områder tiltakene tilhører.⁸ Totalt er det identifisert seks ulike gevinstkategorier i IVB LTP:

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

Innenfor gevinstkategorien *utdanning* er det identifisert et potensiale i forbindelse med utdanningsreformen for effektiviseringsgevinster på omlag 540 millioner kroner som Forsvaret står ansvarlig for å realisere.⁹ Den nest største gevinstkategorien er *logistikk* der det identifiserte potensialet utgjør 430 millioner fordelt mellom virksomhetsområdene vedlikehold (307 millioner) og forsyning (123 millioner). Begge virksomhetsområdene er Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ansvarlig for, men gevinstene vil også gi effekt i andre DIF-er. Forsvaret er også ansvarlig for å innføre FIF 3.0 som skal ha et identifisert potensiale for effektiviseringsgevinster på totalt 94 millioner. Gevinstkategorien *HR* har et identifisert potensiale på 198 millioner. Gevinstene skal realiseres fra tiltaket som skal sentralisere HR-funksjonen i Forsvaret. I gevinstkategorien *anskaffelser* er det identifisert et potensiale for effektiviseringsgevinster på totalt 349 millioner. Potensialet innen

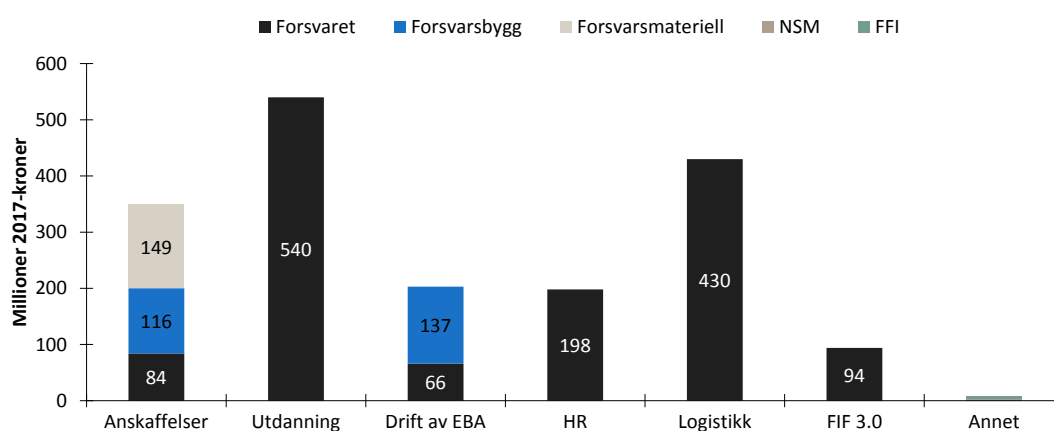
⁷Etatene står likevel fritt til å gjennomføre de tiltak de anser som hensiktsmessig, med mindre det bryter med andre føringer.

⁸FFI og NSM har ingen identifiserte tiltak knyttet til effektiviseringskravene, og deres gevinst er derfor kategorisert under «annet».

⁹I tillegg er det identifisert 20 millioner kroner i innsparinger som følge av kutt i undervisningstillegg, men disse ansees ikke som effektiviseringsgevinster.

anskaffelser fordeler seg mellom Forsvaret, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell. Tiltakene som skal dekke Forsvarets krav innenfor denne gevinstkategorien skal effektivisere driftsanskaffelser, mens Forsvarsbygg skal redusere byggekostnader ved EBA. I tillegg er de planlagte gevinstene fra samtlige av Forsvarsmateriells tiltak kategorisert under denne gevinstkategorien.

Det er også en gevinstkategori definert som *drift av EBA*. Her er det identifisert et potensiale for Forsvarsbygg og Forsvaret på totalt 203 millioner kroner. Forsvarsbygg skal realisere gevinster ved å redusere egne driftskostnader og Forsvaret skal redusere antall boliger. Gevinstene som faller inn under *annet* er effektiviseringstiltak ved FFI og NSM. Gevinsten hver etat skal realisere innenfor hver gevinstkategori er oppsummert i figur 1.5.



Figur 1.5 Planlagte effektiviseringsgevinster i langtidsperioden per gevinstkategori og etat.

1.4 Kvalitative gevinster

Som følge av FDs krav til kvantitative gevinster får *besparelser* størst oppmerksomhet når effektivisering omtales. I mange tilfeller er det likevel en økt *kvalitativ* effekt av tiltakene. Målet er å gjøre forsvarssektoren mer effektiv, ikke billigere. En mer effektiv forsvarssektor oppnås dersom effektiviseringen enten fører til at et område er billigere, men leverer samme kvalitet, eller ved at det er økt kvalitet til samme kostnad.

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

likevel eksempler på at de kvantitative gevinstene ikke gir den effekten de var tiltenkt, men at de kvalitative effektene ikke er vurdert.

Et eksempel på kvalitative effekter som er presisert i IVB LTP er at vedlikeholdstjenestene skal dimensjoneres på en slik måte at de operative kapasiteters behov ivaretas i en eventuell krise eller væpnet konflikt. I tillegg skal det vurderes å sette ut vedlikehold der dette gir en bedre helhetlig løsning. Forsyningstjenestene skal videreutvikles for å gi høyere kvalitet og leveringsevne, definert som klartid, evne til understøttelse, redundans og motstandsdyktighet samt samtidighet. Også gjennom utdanningsreformen er det beskrevet kvalitative gevinster i IVB LTP. I tillegg til reduserte utgifter er hensikten med reformen å skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen (Forsvarsdepartementet, 2016a). I Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell er det satt i gang egne programmer innenfor kontinuerlig forbedring som skal gjøre kvaliteten på arbeidet i etatene bedre.

1.5 Rapportering av gevinster

Effektivisering går inn som en del av mål- og resultatstyringen for alle etatene i sektoren. Gjennom resultat- og kontrollrapportering (RKR) skal alle etatene i forsvarssektoren rapportere på prognosen for gevinstrealisering i perioden 2017–2020. RKR-rapporteringen gjennomføres tre ganger i året, og den tredje rapporteringen skal vise endelig status for hele det aktuelle året.

Når det gjelder forbedring og effektivisering skal alle etatene først og fremst rapportere kvalitative og kvantitative gevinster knyttet til tiltakene som er gjennomført.¹⁰ Det er ingen krav til eksplisitt dokumentasjon av gevinstene som rapporteres. Det betyr at det kan være tilfeller der gevinstene som rapporteres ikke er realisert.

Gjennom mål- og resultatstyring må etatene selv rapportere status på utvalgte parametere, herunder forbedring og effektivisering. Ved å rapportere over kravet risikerer etatene å få et økt krav, og ved å rapportere under kravet settes etaten i et dårlig lys.¹¹ Uansett rapportering blir det eksplisitte kravet fratrukket budsjettet til hver etat i forkant av den planlagte realiseringen. For å unngå direkte rammekutt må derfor etatene sørge for at gevinstrealiseringen gir effekter som forutsatt, og rapportere de faktiske gevinster. Dersom etatene på sikt feilinformerer vil det kunne føre til et systematisk budsjettunderskudd, som i verste fall må dekkes inn gjennom ekstrabevilgninger til etatene.

Det kan være flere tilfeller der gevinstene ikke gir den forventede effekten. For eksempel kan forarbeidet til tiltaket være svakt, slik at tiltaket som gjennomføres ikke får den beregnede effekten. Eventuelt kan selve gjennomføringen av tiltaket være mangelfull, slik at de effektene tiltaket i utgangspunktet skulle hatt, ikke blir realisert. Til slutt kan tiltaket være gjennomført og gevinstene blir realisert, men manglende dokumentasjon fører til at gevinstene aldri blir oppdaget. Det er derfor viktig at dokumentasjonen synliggjør hvilken type gevinster som er realisert, hvor gevinstene realiseres og når gevinstene vil ha effekt. Dersom dokumentasjon ikke er tilstrekkelig vil det være vanskelig å synliggjøre hvorfor det ikke gir den ønskede effekten. Dersom dette ikke blir synliggjort

¹⁰I tillegg har enkelte av etatene ytterligere parametere de skal rapportere på, f.eks. har FMA en egen styringsparameter som skal måle andelen hyllevareanskaffelser.

¹¹Tendensen til å stramme inn en norm som følge av gode prestasjoner, omtales i litteraturen som *ratchet*-effekt. Se f.eks. Laffont og Tirole (1993) hvor arbeidet anvendes på statlige regulatorer (Hanson og Kvalvik, 2015).

vil beslutningsgrunnlaget ikke være tilstrekkelig for å ta de avgjørelsene som det er nødvendig å ta for å korrigere arbeidet som foregår. Manglende dokumentasjon kan føre til at det også kan være vanskelig å lære av de suksesser og mangler i effektiviseringsarbeidet som faktisk er gjennomført i etatene.

I denne rapporten vil vi gi en vurdering av hvorvidt de rapporterte gevinstene faktisk er realisert. For å gjøre dette baserer vi oss på den dokumentasjonen vi har innhentet. Den dokumentasjon som ligger til grunn er ulik mellom de enkelte prosjektene og de enkelte etatene. Vi gjør derfor en skjønnsmessig vurdering i hvert tilfelle av hva som er god nok dokumentasjon, og dermed hva som sannsynligvis faktisk er realisert.

I kapittel 2–4 vil vi gå igjennom etatenes effektiviseringsarbeid etter det andre året, det vil si 2018. For hver etat vil vi først se på rapporterte gevinster i 2018. Deretter vil vi undersøke dokumentasjonen som ligger til grunn for rapporteringen for alle de igangsatte effektiviseringsprosjektene. På den måten kan vi gi en vurdering av om de rapporterte gevinstene kan anses som realisert, eller om enkelte gevinster må behandles som kutt i det respektive budsjett. Til slutt vurderer vi hvorvidt etatene har oppnådd de kvalitative målene som er satt i det enkelte effektiviseringsprosjektet. Alle etatene har fått lese gjennom de enkelte faktaopplysningene for å sikre at våre vurderinger gjøres på riktig grunnlag.

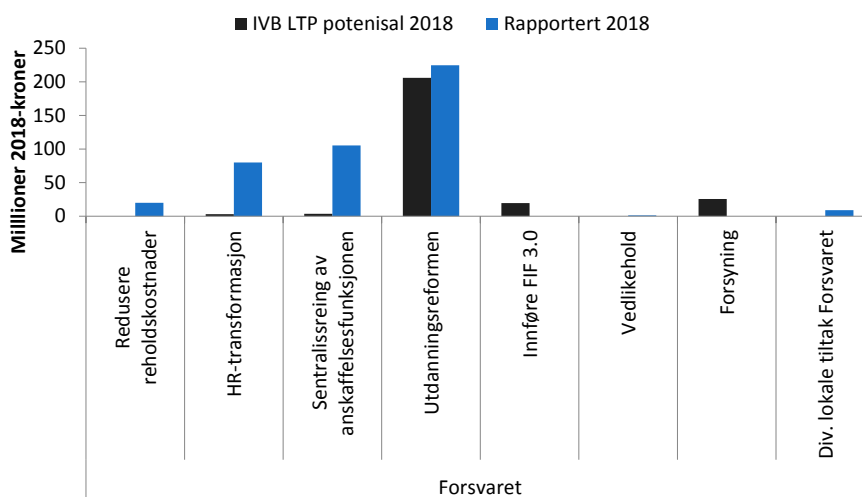
2 Forsvaret

2.1 Rapporterte gevinster i 2018

Forsvaret er den etaten som skal realisere flest gevinster i løpet av langtidsperioden. Effektiviseringsgevinstene i Forsvaret skal frigjøre rundt 1,4 mrd. kroner innen utgangen av 2020. I tillegg skal det gjennomføres tiltak med kvalitative gevinster. Forsvarets krav til effektiviseringsgevinster i 2018 var 258 millioner kroner.

Tiltakene som lå til grunn for fastsettelse av kravet i IVB LTP er i hovedsak identifisert gjennom Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) og/eller McKinseys rapport om modernisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren (McKinsey, 2015). Der ble det identifisert et effektiviseringspotensial på 3,5–4,6 mrd. for hele forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet (2015a) gikk igjennom tiltakene som McKinsey anbefalte, og justerte gevinstpotensialet til mellom 2,2 og 2,9 mrd. Dette ble antatt å være et mer realistisk potensial, og Forsvaret ble gitt i oppdrag å realisere deler av dette gjennom IVB LTP. Dette kom i tillegg til tiltak som tidligere var identifisert, og som Forsvaret var i gang med før oppdraget ble gitt.¹²

Av de tre etatene vi omtaler i rapporten er Forsvaret den eneste etaten som har rapportert gevinster over kravet i 2018, totalt 441 millioner kroner. Dette er 70 prosent høyere enn kravet. I figur 2.1 viser vi rapporterte gevinster per effektiviseringsprosjekt opp mot kravet i 2018.



Figur 2.1 Rapporterte effektiviseringsgevinster og effektiviseringskrav per effektiviseringsprosjekt for Forsvaret i 2018. Prosjektene er de samme som i IVB LTP vedlegg G2.

I Forsvaret er det særlig fire prosjekter der rapporteringen av gevinster er høyere enn det identifiserte potensialet for enkeltprosjekter i 2018. Det første er «Reduserte renholdskostnader». I dette pro-

¹²Dette var tiltak knyttet til renhold, HR-transformasjon og FIF 3.0.

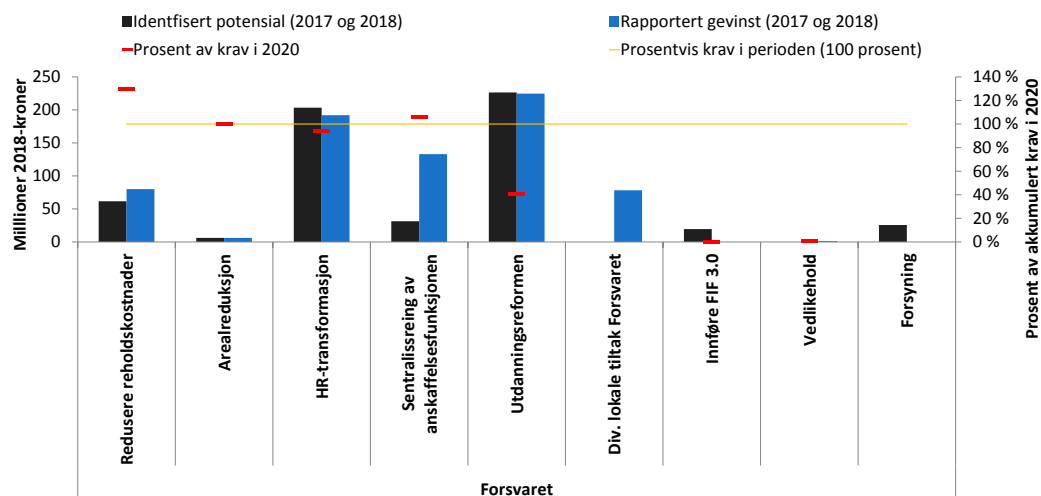
sjektet¹³ var det ingen effektiviseringskrav etter 2017, men det er rapportert gevinster også i 2018. Som vi skal se i kapittel 2.5 har dette prosjektet realisert høyere gevinster enn rapportert. Det neste prosjektet i Forsvaret som har gitt gevinster over identifisert potensial er «HR-transformasjon». Dette prosjektet er avsluttet og i IVB LTP var det kun restgevinster på 3 millioner kroner i 2018 som lå til grunn. Det er likevel rapportert om gevinster på 80 millioner kroner i 2018. Dette er gevinster som i henhold til Forsvarsstaben (2016) og Forsvarsdepartementet (2016b) egentlig skulle realiseres i 2017, men som først ble rapportert realisert i 2018.

Videre skiller prosjektet «Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen» seg ut når vi ser på rapporteringen av gevinster opp mot identifisert potensial. I IVB LTP var det identifisert et potensial på 3,5 millioner kroner i 2018, men Forsvaret har rapportert om realiserte gevinster på 105 millioner kroner. I kapittel 2.4 viser vi at det er realisert ytterligere gevinster i dette prosjektet, og alle gevinstene knyttes opp mot effektiviseringsprosjektet i FLO som går under navnet «K-10+». I dette prosjektet er også gevinstene som er rapportert innenfor prosjektet «Vedlikehold» kategorisert og realisert.

Utdanningsreformen er det siste prosjektet i Forsvaret der rapporteringen av gevinster er høyere enn det som er identifisert i IVB LTP. Her følger rapporteringen av gevinster gevinstrealiseringsplanen som er lagt til grunn, og Forsvaret har rapportert om kvantitative gevinster på 205 millioner kroner i 2018. Innenfor dette prosjektet vil vi i kapittel 2.2 vise at rapporteringen av realiserte gevinster er høyere enn det som kan dokumenteres. I prosjektene «Forsyning» og «Innføre FIF 3.0» er det ingen rapporterte gevinster i 2018. I tillegg har Forsvaret rapportert 9 millioner kroner realisert gjennom lokale tiltak i 2018.

Rapporteringen av gevinster i RKR 3 skal likevel bare vise gevinstrealisering for det aktuelle året, mens mange av prosjektene vil gi gevinster over flere år. Det vil derfor være minst like relevant å se på rapporterte gevinster akkumulert, altså både i 2017 og 2018 opp mot det identifiserte potensialet i IVB LTP per prosjekt i 2020. I figur 2.2 viser vi hvor stor andel av det totale potensialet hvert effektiviseringsprosjekt har rapportert realisert i 2017 og 2018 (høyre akse og røde punkter). Det er tre prosjekter i Forsvaret der det er rapportert gevinster over 100 prosent av det totale potensialet: «Redusere renholdskostnader», «Arealreduksjon» og «Sentralisering av anskaffelser», men også fire prosjekter der det ikke er rapportert noen gevinster i 2017 eller 2018.

¹³Vi bruker betegnelsen prosjekt om tiltakene som er gitt i Forsvarsdepartementet (2016b). I de fleste tilfeller har disse prosjektene en rekke deltiltak som skal gjennomføres for å realisere den endelige gevinsten.



Figur 2.2 Søylen viser akkumulerte rapporterte effektiviseringsgevinster og akkumulert effektiviseringskrav per gevinstkategori i 2017 og 2018. Strekene på hver kategori viser hvor mange prosent av det totale effektiviseringskravet hvert enkelt prosjekt har realisert på de to første årene. Kategoriene er de samme som i IVB LTP vedlegg G2.

2.2 Utdanningsreformen

Gjennom IVB er Forsvaret gitt i oppdrag å reformere utdanningssystemet. Hensikten er å skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen, og samtidig redusere utgiftene. De kvantitative effektiviseringsgevinsterne som skal realiseres i dette prosjektet er i IVB LTP kvantifisert til totalt 540 millioner 2017-kroner. Det er gjennom IVB identifisert flere tiltak som skal bidra til kvalitative forbedringer i utdanningssystemet og kvantitative effektiviseringsgevinster. Gevinsterne skal realiseres gjennom å gå fra seks ulike høyskoler og fire befallsskoler til Forsvarets høyskole (FHS). Innholdet i utdanningene skal også endres for å understøtte Forsvarets to militære personellkategorier (OR og OF). I IVB LTP vises det også til at Forsvaret skal realisere kvantitative gevinster ved å redusere antall administrativt ansatte og få et høyere forholdstall mellom studenter og faglige ansatte, reduksjon i utdanningslengde, økt samarbeid med sivile og harmonisert grunnleggende offisersutdanning (GOU). Det er også tiltak som skal sentralisere Forsvarets kompetanse- og videreutdanningssenter (FOKUS) samt sentralisere etter- og videreutdanning og eksternt kjøpte kurs. Omstillingen ble gjennomført 1. august 2018.

Gevinsterne som skal realiseres i prosjektet er beskrevet i FSJs gjennomføringsplan. Denne beskriver fordelingen av gevinsterne i Forsvarets DIF-er. I all hovedsak kommer gevinsterne fra Forsvarets høyskole (435 millioner kroner), men det er også enkelte gevinster som skal realiseres i Forsvarets personell og vernepliktssenter (FPVS), Heimevernet (HV), E-tjenesten og FST.¹⁴

I 2017 ble det ikke rapportert effektiviseringsgevinster fra utdanningsreformen. I RKR 3 2018 ble det rapportert effektiviseringsgevinster for 224,7 millioner kroner fra prosjektet, fordelt på

¹⁴ Den totale rammen frem mot 2021 er 575 millioner kroner. FHS' andel av dette er 471 millioner kroner.

189,7 millioner gjennom selve utdanningsreformen og 35 millioner på sentralisering av FOKUS og kursvirksomheten. Forsvarets høyskole (2018) beskriver hvilke tiltak som har gitt effekt i 2018. Tiltakene med størst effekt i 2018 var nedleggelse av befalsskolene (41 mill.), redusere utdanningslengde på GBU og GOU (38,5 mill.), årsverksreduksjoner av faglig- og administrativt ansatte (32 mill.) og lavere utbetaling til kadetter ved krigsskolene (26 mill.). Totalt rapporterer årsrapporten gevinster på 143 millioner kroner i 2018, som er 81 millioner kroner lavere enn RKR 3-rapporteringen. I årsrapporten blir det beskrevet at det kun er realisert 125 millioner kroner av de totalt 143 millioner, og at 18 millioner kroner dermed må betraktes som rammekutt. FFI har ikke sett dokumentasjon på gevinster ut over denne årsrapporten.

For 2019 og 2020 viser FHS' prognoser kostnadsreduksjoner på hhv. 230 og 62 millioner kroner. Av dette vil rundt 21,4 millioner være direkte rammekutt. Det betyr at i inneværende langtidperiode ligger utdanningsreformen an til å realisere 395 millioner kroner i effektiviseringsgevinster, mot kravet på 540 millioner.

I forsvarssjefens gjennomføringsplan for utdanningsreformen er det også beskrevet hvilke kvalitative gevinster som oppnås gjennom utdanningsreformen. Totalt listes det opp 19 kvalitative gevinster med tilhørende gevinstområder, gevinstansvarlig og tidspunkt for gevinst. Det er krevende å måle kvalitative forbedringer, og det er derfor også utarbeidet resultatindikator for hver enkelt gevinst. For flere av resultatindikatorene er det likevel ikke beskrevet hvordan de kvalitative gevinstene kan la seg måle, bare hvordan tiltakene skal gjennomføres.

En endelig kvalitativ gevinst vil først kunne få effekt når høyskolen er ferdig omstilt, og tiltakene som er gjennomført har fått virke. FFI har ikke mottatt noen dokumentasjon som understøtter oppfølging av de kvalitative gevinstene som skisseres i prosjektet, og vi stiller spørsmål om den kvalitative biten av høyskolereformen blir fulgt opp godt nok, eller om det er etablert konkrete målinger av tiltakene som skisseres i planen.

På tross av at det er utdanningsseksjonen i FST HR som skal styre utdanningsporteføljen i sin helhet og sikre at all utdanning skjer på en kosteffektiv måte og til riktig kvalitet, er det FST Planavdeling som er «eier» av gevinstrealiseringsplanene og skal sørge for at de planlagte gevinstene blir realisert. Videre er det FST økonomiavdeling som skal sikre at de kvantitative gevinstene er realisert slik at disse kan omdisponeres. I tillegg har FFI fått informasjon om at ikke alle tiltakene kategorisert under utdanning i IVB LTP er iverksatt. Det fremstår derfor som at organiseringen av omstillingen, med tilhørende gevinstuttak, ikke følges opp enhetlig eller i samsvar med planen. Mangel på koordinering internt i FST gjør det også utfordrende å følge opp den planlagte omstillingen.

Totalt finner FFI det sannsynliggjort at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 125 millioner kroner fra utdanningsreformen. Det er 100 millioner kroner lavere enn rapportert. FFI antar at det totalt vil realiseres 395 millioner kroner i inneværende langtidperiode.

2.3 HR-transformasjon

Som et sentralt tiltak har Forsvaret reformert og effektivisert HR-området i sektoren. Totalt var det identifisert et potensiale på 198 millioner kroner innenfor dette prosjektet. Prosjektet har pågått fra 2015 til og med 2017. Hensikten med prosjektet har vært å levere bedre kvalitet i HR-tjenestene og

å redusere antall HR-stillinger i Forsvarets stabs- og støttestruktur. FST Planavdeling har gjennom to interne utredninger vurdert HR-organisasjonens potensiale for effektivisering og utarbeidet plan for gjennomføring av prosjektet. Dette ble oppsummert i en gevinstrealiseringsplan. De kvantitative gevinstene som ble planlagt realisert var først og fremst en reduksjon i antall HR-medarbeidere (Forsvarsstaben, 2016).

Prosjektet er avsluttet, og det har i etterkant blitt utarbeidet en rapport som beskriver gjennomføringen av prosjektet og tilhørende gevinster (Forsvarsstaben, 2017b). Totalt har HR-søylen i Forsvaret blitt redusert med 223 årsverk (per 1. august 2017), og det er i 2017 og 2018 estimert en nettogevinst på henholdsvis 146 og 180 millioner. Totalt har det i løpet av 2017 og 2018 gjennom RKR 3 blitt rapportert om effektiviseringsgevinster på 191 millioner kroner fra dette tiltaket, henholdsvis 111 millioner og 80 millioner i 2017 og 2018.¹⁵ Forsvaret klarer imidlertid bare å dokumentere gevinstene fra 2017.¹⁶

I Forsvarsstaben (2016) er også de kvalitative sidene ved tiltaket beskrevet. Der fremgår det blant annet at det fastsatte nivået (etter årsverksreduksjonen) er vurdert til å være tilstrekkelig for å løse de oppgavene som er fastsatt, at det er bedre kvalitet på HR-prosessene for den operative virksomheten i Forsvaret og at saksbehandling i FPVS fungerer i henhold til leveransmodellen.

Totalt finner FFI det sannsynliggjort at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 111 millioner kroner fra HR-transformasjon, og antar at det ikke vil bli realisert gevinster innenfor dette prosjektet i inneværende langtidsperiode

2.4 Effektivisering av logistiktjenestene i Forsvaret

2.4.1 Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen

Tiltaket «sentralisering av anskaffelsesfunksjonen» ble gitt i IVB LTP med et potensial på 84 millioner kroner som skulle realiseres i hele perioden. Prosjektet skulle sentralisere og profesjonalisere anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret gjennom å styrke det sentrale anskaffelsesmiljøet, redusere antallet lokale innkjøpere, øke rammeavtaledekningen, redusere risikoen for avvik og styrke leveranser. Gevinstene fra dette prosjektet realiseres gjennom: i) K-10+programmet i FLO (kapittel 2.4.1.1) og ii) Effektivisering av vedlikeholdstjenestene (kapittel 2.4.2).

I gevinstrealiseringsplanen for tiltaket legger Forsvaret opp til å realisere effektiviseringsgevinster tilsvarende 220 millioner kroner i langtidsperioden, der omlag halvparten skal realiseres gjennom bedre oppfølging og reforhandling av rammeavtaler (Forsvarsstaben, 2017a). Videre er det lagt opp til en gevinst på rundt 80 millioner ved å øke dekningen på rammeavtaler fra 40 til 80 prosent. Det er også estimert en gevinst på 30 millioner ved redusert årsverksforbruk innenfor lokalt innkjøp. De kvalitative gevinstene som skal realiseres gjennom prosjektet kommer blant annet gjennom reduksjon av avvik, økt kvalitet på masterdata og økt kompetanse.

I Forsvarets RKR 3 for 2017 og 2018 ble det rapportert om gevinster på henholdsvis 27 millioner og 106 millioner kroner fra tiltaket, totalt 133 millioner kroner. Gevinstene som er rapportert i

¹⁵Tiltaket ble ansett som fullført i 2017, og gjennom RKR 3 2017 ble det beskrevet at de resterende gevinstene skulle realiseres i 2018.

¹⁶Sluttrapporten ble utarbeidet i 2017 og hadde derfor bare prognoser på effektiviseringsgevinstene i 2018.

2018 er realisert som følge av effektiviseringsprogrammet i FLO. Forsvaret (2019) melder om en usikkerhet på omlag 150 millioner kroner ved dette tiltaket i inneværende periode.¹⁷

2.4.1.1 K-10+-programmet i FLO

K-10+-programmet gjennomføres av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og ble opprettet av Sjef FLO for å videreutvikle anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret som følge av McKinseys gjennomgang av området i 2015. Det er gevinster fra dette programmet som gir effekter i det sentrale tiltaket «sentralisering av anskaffelsesfunksjonen». Gevinstene skal realiseres gjennom bedre oppfølging, reforhandling og økt dekning av rammeavtaler. Programmet skal resultere i betydelige effektiviseringsgevinster gjennom å kunne utnytte leverandørmarkedet mer effektivt (FLO, 2017). Basert på ekstern benchmarking og erfaring fra lignende forbedringsarbeid i andre virksomheter ga McKinsey (2015) et gevinstanslag på 10 prosent av kostnadsbasen. Gevinstanslaget utgjorde dermed totalt 950 mill. kroner i 2015. Som beskrevet tidligere ble gevinstpotensialet justert etter Forsvarsdepartementets gjennomgang av tiltakene, blant annet som følge av dobbelttelling av gevinster fra Forsvarets LOS-prosjekt (Forsvarsdepartementet, 2015b). Det endelige effektiviseringspotensialet ble beregnet til å være 578 millioner 2015-kroner frem mot 2024. I perioden 2017–2020 har FLO lagt til grunn en gevinstrealiseringsplan for K10+-prosjektet som skal realisere 434 millioner kroner.

Ved å forbedre og reforhandle rammeavtaler vil gevinster realiseres i DIF-en som til en hver tid benytter seg av rammeavtalene som er forhandlet frem. Dette defineres som kostnadsreduksjoner og blir beregnet som (pris gammel avtale–pris ny avtale) multiplisert med kvantum, der kvantum er basert på enten historisk bruk eller estimat på fremtidig forbruk, kostnader eller en kombinasjon (Forsvarssjefens internrevisjon, 2019). FLO har organisert anskaffelsene etter ulike innkjøpskategorier. Det er innenfor disse kategoriene effektiviseringen foregår.¹⁸ Videre kategoriserer FLO gevinsterne inn i de to sentrale tiltakene «Vedlikehold» og «Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen».¹⁹

Det har gjennom lang tid vært uklart for FFI hvor store gevinster fra K-10+-programmet som faktisk er realisert. FLO og FST har operert med ulike anslag, definisjoner og metoder. Det har også vært ulikt syn mellom FLO og FST på hvilke gevinster som faktisk er realisert, og hvor de realiserte gevinsterne kan hentes ut. FST definerer bare varige kostnadsreduksjoner som effektiviseringsgevinster og har i RKR 3 2018 rapportert om gevinster på 106 millioner kroner fra K-10+-programmet i årene 2017 og 2018, og konkluderer dermed at gevinsterne som ble rapportert i 2017 (27 millioner kroner) ikke er realisert.²⁰

Samtidig rapporterer FLO at de to prosjektene «Sentralisering av anskaffelser» og «Vedlikehold» har gitt kostnadsreduksjoner på totalt 181 millioner kroner i 2017 og 2018. I tillegg kommer kostnadsunngåelser (61 millioner kroner) og engangseffekter (139 millioner kroner). Fordelingen av gevinster i 2017 og 2018 innenfor de to tiltakene er vist i tabell 2.1.

¹⁷Usikkerheten på 150 millioner knytter seg til både gevinsterne som er rapportert, men også til framtidige gevinster fra tiltaket.

¹⁸Eksempler på disse kategoriene er forbruksmateriell, telefoni, reiser, etc.

¹⁹Se 2.4.2 for ytterligere detaljering om dette.

²⁰Dette inkluderer gevinster fra tiltaket «sentralisering av anskaffelsesfunksjonen» (101 millioner kroner), men også gevinster fra tiltak som «Anskaffelser felles kategori» og «Vedlikeholdstjenesten».

	Vedlikehold		Sentralisering av anskaffelser		SUM
	2017	2018	2017	2018	2017–2018
Kostnadsreduksjoner	1 670 000	10 080 000	90 528 566	79 440 161	181 718 727
Kostnadsunngåelser	-	46 090 000	11 200 001	4 560 000	61 850 001
Engangseffekter	50 230 000	76 090 000	8 920 000	4 240 000	139 480 000
SUM	51 900 000	132 260 000	110 648 566	88 240 161	383 048 727

Tabell 2.1 FLOs beregning av gevinster i 2017 og 2018 fra tiltakene «Sentralisering av anskaffelser» og «Vedlikehold», fordelt etter kostnadsreduksjoner, kostnadsunngåelser og engangseffekter, per 28.06.19

Uenighet i Forsvaret mellom FLO og FST omkring metode for beregning av gevinster, fordeling av gevinster og faktisk gevinstrealisering har ført til mye støy og skapt uklarheter i inneværende periode. Det har gjort det utfordrende for Forsvaret å rapportere korrekt informasjon gjennom RKR3, samt vanskeliggjort prosessen for FFI i å evaluere effekten av tiltakene. Eksempelvis ble det gjennom RKR-rapporteringen i 2017 ikke rapportert gevinster fra K10+-programmet. FST mente da de ikke kunne gå god for at de gevinstene FLO rapporterte inn var faktiske besparelser på hver enkelt DIFs driftskapittel. Det var derfor ønskelig med en tydelig prosess for uttak av gevinster fra FLOs K-10+-program. Prosessen for uttak av gevinster fra dette prosjektet ble behandlet og godkjent av FST våren 2018.

Proessen skisserer at FLO først skal fremsende prognose for effekter på tiltak som er identifisert med tydelig dokumentasjon på hvordan gevinstene måles og fordeles på DIF-ene. Deretter skal FST justere DIF-enes budsjetter etter prognosene fra FLO. Når tiltaket er gjennomført skal FLO fremsende oversikt over realiserte gevinster sammen med dokumentasjon av tiltakene som er gjennomført. Til slutt skal FST justere DIF-enes budsjetter på bakgrunn av FLOs rapportering (Forsvarsstabens Planavdeling, 2018). FLOs effektiviseringsprogram inneholder også kostnadsunngåelser og engangseffekter, men det er bare faktiske kostnadsreduksjoner som føres opp som effektiviseringsgevinster.

Flere DIF-er har pekt på usikkerheter knyttet til gevinstrealiseringen rapportert som effektivisering i 2018. Luftforsvaret er bekymret for hvordan uttak av effektiviseringsgevinster håndteres etter at prosessen ble endret av FST. LST mener at rammereduksjonene de fikk i 2018 som følge av tiltak fra K10+-programmet ikke kan forklares med reell effektivisering. Som følge av det Luftforsvaret mener er utilstrekkelig dokumentasjon for trekk synliggjort av FLO, har de derfor behandlet dette som rammekutt i 2018. Forsvarets fellestjenester har behandlet budsjettkuttet som rammekutt, da de ikke opplever at gevinstene er realisert. Sjøforsvaret er også kritisk til prosessen som FST har lagt opp til for uttak av gevinster, og mener gevinster først kan hentes ut når det er enighet mellom partene. Sjøforsvaret bruker derfor mer ressurser enn det de anser hensiktsmessig for å kontrollere realiteten i gevinstprognosene fra FLO.

I prosessen med å ta ut gevinster har det i stor grad vært uklare roller og ansvar mellom FLO og FST. Forsvarssjefen besluttet derfor at FSJs internrevisjon (FSJ IR) skulle gjennomføre revisjon av gevinstrealiseringen i FLO.

Internrevisjonen ble godkjent våren 2019, og beskrev at FLO har etablert metode og rutiner for identifisering av tiltak og gevinster, gevinstplan og rutine for gevinstrealisering og dokumentasjon.

FSJ IR peker samtidig på en rekke utfordringer knyttet til realiseringen av gevinster, der det ikke er entydig definert hvem som er ansvarlig for gevinstrealisering og måling av reelle gevinster i Forsvaret. Videre peker internrevisjonen på at praksisen der DIF-ene trekkes i budsjett basert på gevinstprognoser fra FLO er uheldig. Dette fører til organisatorisk støy, ansvarsfraskrivelser, mistillit, ressurskrevende diskusjoner og omkamper internt i Forsvaret (Forsvarssjefens internrevisjon, 2019).

Det har vært uenigheter om metode for beregning av gevinster, fordeling av gevinster og rolleforståelse mellom FLO og FST helt siden starten av prosjektet. De totale gevinstene er store, og det er mange ulike interesser, med sterke meninger. Det har derfor vært et behov å komme til enighet rundt en del sentrale spørsmål rundt gevinstrealiseringen i FLO. Gjennom våren 2019 har FLO og FST kommet til enighet om enkelte gevinster som kan være ansett som realisert. Dette er gevinster som utelukkende kommer fra kostnadsreducerende tiltak. Gevinster fra kostnadsunnngåelser og engangseffekter er fortsatt forhold som er uavklart. Det er enighet om at det totalt er realisert 122 millioner kroner i 2017 og 2018 gjennom tiltaket «Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen». Det er 35 millioner kroner lavere enn FLOs estimat, og 11 millioner kroner lavere enn den samlede rapporteringen fra FST i 2017 og 2018. Forskjellen mellom FLOs estimat og FST kommer fra anskaffelseskategorien «Personlig bekledning og utrustning» (PBU). I dette tilfellet mener FST at FLO ikke kan dokumentere at det er reduserte leiepriser for PBU etter innføringen av ny finansieringsmodell (leiemodell) for PBU. FLO argumenterer for at dette er en tydelig kostnadsunnngåelse, og at leieprisen for PBU ville vært høyere enn i dag dersom tiltaket ikke hadde vært gjennomført.

Det er også enighet om at 12 millioner kroner fra K-10+ som kan kategoriseres gjennom tiltaket «Vedlikehold», er realisert. Det er 11 millioner høyere enn det som er rapportert av FST gjennom RKR 3. Enigheten mellom FLO og FST er 60 millioner kroner lavere enn FLOs gevinstanslag. Totalt er det derfor enighet om at 134 millioner kroner fra K-10+ kan anses som realisert.

For å sikre at gevinstene realiseres og rapporteres korrekt bør FST og FLO avklare roller, ansvar og myndighet, og følge prosessen skissert av FST våren 2018. Videre bør FLO i større grad enn i dag synliggjøre endringer i gevinstanslag og korrigeringer på fordelingen av gevinster gjennom året. FST bør på sin side sørge for kontinuitet i personell som jobber med effektivisering, og at føringer som er gitt ikke endres i takt med personellrotasjon. FST bør også trekke budsjettene til DIF-ene i henhold til den fordelingen som er satt av FLO, samt kommunisere effekten av tiltaket, og hva det innebærer på en tydelig måte.

På tross av støy og uenigheter internt i Forsvaret fremstår K10+-prosjektet sammen med utsetting av renholdstjenesten som de eneste sentrale prosjektene som evner å realisere dokumenterbare gevinster i 2017 og 2018. K10+-prosjektet vil i stor grad demme opp for at Forsvaret innenfor andre tiltak ikke evner å realisere de gevinstene som er forutsatt.

Prosjektet er imidlertid et eksempel på at avklaring av roller, ansvar og myndighet må være tydelig definert før effektiviseringsarbeidet settes i gang i Forsvaret. Konsekvensen er den type omkamper og diskusjoner vi har skissert her, kan på sikt skape en generell motstand mot forbedring og effektivisering i de ulike delene av organisasjonen. Dette vil da nødvendigvis også få konsekvenser ved at viljen til å sette av ressurser til forbedrings- og effektiviseringsarbeid går ned, og fungerer således som et motsatt insentiv for forbedring og effektivisering og dermed kunne ha uheldige konsekvenser for de andre effektiviseringstiltakene som gjennomføres.

Totalt finner FFI det sannsynliggjort at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 134 millioner kroner fra K-10+-prosjektet, herunder «Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen» og

«Vedlikehold». Vi har ikke tatt stilling til avviket mellom FLOs beregninger og FSTs anslag. Det er vanskelig å si hvor store gevinster som vil realiseres totalt i langtidsperioden. FLO skisserer for 2019 og 2020 ytterligere kostnadsreduksjoner på 210 millioner kroner, i tillegg til kostnadsunngåelser og engangseffekter på 29 millioner kroner. FFI antar at realisering i 2019 og 2020 vil være tilsvarende FLOs anslag, 210 millioner kroner, totalt 344 millioner kroner i hele langtidsperioden.²¹

2.4.2 Effektivisering av vedlikeholdstjenestene

Det er lagt til grunn et potensiale ved å effektivisere vedlikeholdstjenesten, som etter planen skal frigjøre 317 millioner kroner innen utgangen av 2020.²² Av alle kravene som er gitt i IVB er dette det enkelttiltaket med høyest krav. Det er beskrevet at *«vedlikeholdstjenestene i Forsvaret skal innrettes mot leveranser til de operative kapasitetene og fastsatte krav til beredskap. Vedlikeholdstjenestene skal dimensjoneres på en slik måte at behovene for de operative kapasitetene ivaretas i en eventuell krise eller væpnet konflikt»*. Dette skal gjøres ved å a) forbedre interne prosesser slik at kostnadene til vedlikehold i egne verksteder reduseres, b) etablere tydelige vedlikeholdsstandarder og c) innføre et felles sett med operasjonelle standarder. I tillegg skal bortsetting av vedlikeholdstjenester vurderes (Forsvarsdepartementet, 2016a). Vedlikeholdet i Forsvaret blir i dag utført både ved Forsvarets egne verksteder og hos eksterne leverandører. Gevinstene vil derfor både være interne, i form av effektivisering av Forsvarets egne verksteder og prosesser, og eksterne, i form av bedre kontrakter mot sivile leverandører (det er sistnevnte gevinster som vil realiseres ved K10+-prosjektet, som omtalt under kapittel 2.4.1.1).

I Lien og Hanson (2018) vurderte FFI at det var risiko for at gevinstene knyttet til effektivisering av vedlikeholdstjenestene ikke ville gi ønsket effekt i inneværende langtidsperiode. På tidspunkt for denne rapporten er vurderingen i stor grad den samme. Gjennomføringen av prosjektet er imidlertid igangssatt. Forsvarssjefen besluttet et nytt vedlikeholdskonsept for Forsvaret i desember 2018.²³ Tiltakene som ble fremmet gjennom dette konseptet skal legge til rette for innsparing fra og med år 2020. Det gjelder både de kvalitative og de kvantitative gevinstene som tiltaket er ment å realisere. Dette støttes av Forsvaret (2019), der det beskrives at det er stor sannsynlighet for at tiltaket ikke vil gi gevinst i inneværende langtidsperiode.

De eksterne gevinstene fra FLOs K10+-program vil realiseres. I følge FLOs beregninger vil gevinstene fra de forbedrede kontrakter mot sivile leverandører likevel ikke fullt ut dekke opp for de gevinstene som var estimert for dette effektiviseringsprosjektet i inneværende LTP. Se kapittel 2.4.1.1 for detaljer.

Totalt finner FFI at det i 2017 og 2018 samlet ikke er realisert noen interne gevinster gjennom vedlikeholdsprosjektet, og kun mindre eksterne gevinster gjennom K10+-programmet. Vi antar at hovedvekten av de interne gevinstene vil først komme i neste langtidsperiode.

²¹Totalt 87 millioner kroner innenfor tiltaket «Vedlikehold» og 257 millioner innenfor tiltaket «Sentralisering av anskaffelsesfunksjonen».

²²I IVB LTP er potensialet 307 millioner kroner, men som følge av identifiserte gevinster innen andre prosjekter som knytter seg til vedlikehold er dette potensialet endret til 317 millioner kroner.

²³Det er fire prinsipper som ligger til grunn i det nye konseptet: 1) enhetlig styring av vedlikeholdet blir ivarettatt av FLO, 2) en modell for sentral produksjonsstyring skal utvikles, 3) alt landvedlikehold underlegges FLO og 4) Luftforsvaret skal tilpasse egen organisasjon etter oppnådde strategiske drift- og beredskapsavtaler.

2.4.3 Effektivisering av forsyningstjenesten

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

Det er FLO som står ansvarlig for gjennomføringen av tiltaket, og det ble nedsatt en arbeidsgruppe med støtte fra PWC og Forsvarsbygg. Arbeidsgruppen har utarbeidet en gjennomførings- og gevinstrealiseringsplan, der gevinster og kostnader er identifisert. Forsvaret (2019) melder om at gjennomføring av tiltaket slik det opprinnelig var planlagt ville medført høyere gjennomføringskostnader enn først antatt. FLO har derfor oppdatert tidsplanen og prioritert deltiltaket om å inngå en strategisk drifts- og beredskapsavtale med norsk industri for PBU-håndtering for HV som en pilot. Dette innebærer blant annet en sentraldistribusjon for PBU. Etter at piloten er gjennomført skal Forsvaret vurdere tiltaket for å se på om det er mulig å sette ut håndtering av all PBU. Piloten for dette gjennomføres i 2019 og erfaringene fra piloten vil gi bedre informasjon om gevinstpotensialet med tilhørende gjennomføringskostnader for tiltaket. FFI har mottatt en gjennomførings- og gevinstrealiseringsplan som skisserer en gevinster, men også gjennomføringskostnader knyttet til tiltaket. Den endelige gevinsten i inneværende periode knyttes det usikkerhet rundt. Dette rapporteres også i Forsvaret (2019). Hovedvekten av gevinsterne fra tiltaket vil komme i neste langtidsperiode.

Totalt finner FFI at det i 2017 og 2018 samlet ikke er realisert noen gevinster gjennom forsyning, og antar at det heller ikke vil bli realisert gevinster innenfor dette prosjektet i inneværende langtidsperiode

2.4.4 Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF 3.0)

I forbindelse med etableringen av Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF) 3.0, viser IVB LTP et potensiale for å effektiviseringsgevinster på 94 millioner kroner i langtidsperioden.

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

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

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

FFI har ikke sett ytterligere dokumentasjon på at tiltakene som er beskrevet er fulgt opp, og det er ikke rapportert gevinster fra tiltaket i 2017 eller 2018. Vi legger derfor til grunn at tiltakene ikke vil gi den forventede effekten i inneværende langtidperiode.

Totalt finner at det i 2017 og 2018 samlet ikke er realisert noen gevinster gjennom FIF 3.0, og antar at det ikke vil bli realisert gevinster innenfor dette prosjektet i inneværende langtidperiode.

2.5 Bortsetting av renhold

Gjennom renholdsprosjektet har Forsvaret konkurranseutsatt renholdstjenestene. Dette var planlagt å gi en effektiviseringsgevinst på totalt 60 millioner kroner. Prosjektet beskriver selv at det kun er kvantitative gevinster knyttet til tiltaket, da kvalitet i renhold er en forutsetning for å tilfredsstille kontrakt- og myndighetspålagte standarder. Tiltaket skulle ha effekt fra 1. mai 2016. Gjennom RKR 3 2017 og 2018 har Forsvaret rapportert om gevinster på totalt 80 millioner kroner.

Vi har mottatt dokumentasjon (gevinstregnskap) på dette tiltaket, og dokumentasjonen viser at det i 2017 og 2018 ble omgruppert 99 millioner kroner i Forsvaret på bakgrunn av dette tiltaket. Dette er 40 millioner kroner over det identifiserte potensialet i IVB LTP. Hva som er den reelle effektiviseringsgevinsten fra tiltaket fremstår noe uklart.

Tiltaket er ferdig gjennomført. Vi har likevel ikke mottatt noen sluttrapport, eller endelig gevinstregnskap som viser varige nedtrekk. Tiltaket har også hatt en effekt i andre etater enn Forsvaret, og dette er gevinster som ikke er rapportert av den enkelte etat, men også den nøyaktige effekten av dette er uklart.

På tross av at kvalitet i renhold er en forutsetning for å tilfredsstille kontrakts- og myndighetspålagte standarder kan det tyde på at den kvalitative delen av dette tiltaket ikke har blitt fulgt opp godt nok. Flere medieoppslag våren 2019 viser til manglende renhold i Forsvarets leire.²⁴ Dette vil være naturlig å følge opp i senere rapport.

Totalt finner FFI det sannsynliggjort at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 99 millioner kroner gjennom bortsetting av renhold fordelt på alle forsvarssektorens etater. Vi antar at det ikke vil bli realisert ytterligere gevinster innenfor dette prosjektet i inneværende langtidperiode.

²⁴Se f.eks. www.vg.no/innenriks/i/qLQkJ0/full-alarm-om-renhold-i-forsvaret-maa-sikre-helse-og-arbeidsmiljoe

2.6 Arealreduksjon

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

Totalt finner FFI at det i 2017 og 2018 samlet ikke er realisert noen gevinster gjennom reduksjon av antall boliger i Forsvaret, og antar at det ikke vil bli realisert gevinster innenfor dette prosjektet i inneværende langtidperiode.

2.7 Lokale tiltak

Det er ingen krav om å realisere effektiviseringsgevinster gjennom lokale tiltak i inneværende langtidperiode. Realisering av lokale tiltak i Forsvaret kan likevel være en viktig bidragsyter for å oppnå Forsvarets totale krav i perioden, noe som også bemerkes i IVB LTP: *«[...]det understrekes at etatene er ansvarlige for å realisere det kravet som ligger til grunn, og at det gis handlefrihet til å beslutte hvilke tiltak som faktisk gjennomføres»*. I praksis vil dette bety at dersom etatene ikke når effektiviseringskravet i ett år for de prosjektene som er satt i gang, står de fritt til å komme opp med andre tiltak som vil frigjøre ressurser, herunder lokale tiltak. Tiltak på lokalt nivå vil dessuten ikke bare frigjøre gevinster, men også gjøre at de ulike DIF-ene forbedrer seg, og at kvaliteten på leveransene hos den respektive DIF øker. Gjennom IVB LTP er det gitt oppdrag om å identifisere nye tiltak, ut over tiltakene allerede identifisert, og som ligger til grunn for hver etats totale krav.

I 2017 og 2018 har Forsvaret rapportert om lokale gevinster på henholdsvis 71 og 9 millioner. For å skape insentiver til effektivisering ble det i 2017 besluttet av FST at realiserde gevinster tilhørende lokale tiltak skulle beholdes i DIF-ene, og at de frigjorte ressursene omdisponeres innenfor DIF-enes kjernevirksomhet. Dette insentivet ble fjernet i 2018. Fra og med 2018 vil FST trekke hver enkelt DIF for det som rapporteres i forbedring og effektivisering på lokalt nivå. Det er derfor en mulighet at nedgangen i rapporterte gevinster fra 2017 til 2018 er en konsekvens av at insentivet ble fjernet.

I 2017 har FFI fått rapportering om at det i hovedsak var Sjøforsvaret som realiserte gevinster ved lokale tiltak (se Lien og Hanson (2018)). FFI har fått beskrivelsene på tiltakene, men ikke sett noe dokumentasjon som underbygger at disse gevinstene er realisert. Vi har ikke mottatt noe dokumentasjon for tiltakene det er rapportert effekter for i 2018.

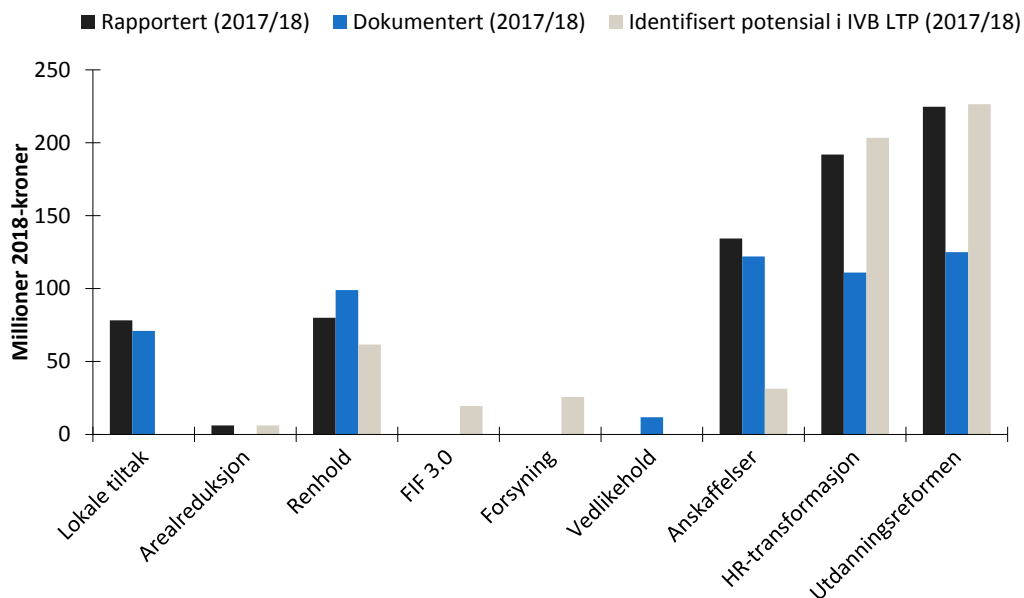
Forsvaret har også planlagt en rekke lokale tiltak fremover i tid fra både FPVS, Forsvarets spesialstyrker, Forsvarets fellestjenester og Forsvarets sanitet. Det er i liten grad beregnet gevinster knyttet til disse tiltakene, men det forventes at de vil ha effekt i langtidperioden. Vi knytter stor usikkerhet til gevinstene fra disse tiltakene da vi ikke har mottatt dokumentasjon på hverken planlegging eller gjennomføring av disse.

FFI har mottatt rapporter på at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 71 millioner kroner gjennom lokale tiltak i Forsvaret, men FFI har ikke i tilstrekkelig grad mottatt dokumentasjon på at disse gevinstene er realisert. FFI antar at det vil realiseres ytterligere gevinster ved

lokale tiltak i inneværende langtidsperiode, men har ikke grunnlag for å anslå størrelsen på disse.

2.8 Oppsummering Forsvaret

Forsvaret har i 2017 og 2018 rapportert om gevinster på 717 millioner 2018-kroner. Dette er 145 millioner høyere enn kravet for de samme to årene som beløper seg til 572 millioner 2018-kroner. Men dersom vi bare legger til grunn at det er de dokumenterte gevinstene som er realisert, vil effektiviseringsgevinstene være lavere, og beløper seg til 619 millioner kroner, som likevel er høyere enn det akkumulerte kravet til Forsvaret i 2017 og 2018. I tabell 2.3 viser vi hvordan Forsvarets gevinster fordeler seg per effektiviseringsprosjekt (identifisert i IVB LTP) i 2017 og 2018, fordelt på dokumenterte og rapporterte gevinster mot det akkumulerte potensialet.



Figur 2.3 Rapporterte og dokumenterte effektiviseringsgevinster i Forsvaret, med tilhørende identifisert potensial gjennom IVB LTP for 2017 og 2018.

Det er særlig høyere gevinster ved sentralisering av anskaffelser enn det som er forutsatt i IVB LTP som gjør at Forsvaret har realisert gevinster i henhold til kravet. Som tidligere nevnt knyttes det stor usikkerhet til hva som er det reelle resultatet for dette prosjektet, og hvilket potensiale det er i inneværende LTP. Også lokale tiltak gjør at det er et positivt resultat for 2017 og 2018. Forsvaret rapporterer selv at det er en stor andel av det totale kravet som ikke vil realiseres som forutsatt i 2019 og 2020. Det gjelder særlig tiltaket som skulle effektivisere vedlikeholdstjenestene. Våre prognoser viser at Forsvaret totalt vil havne omlag 300 millioner under det akkumulerte kravet på 1,4 mrd. i langtidsperioden, noe som gir en måloppnåelse på i underkant av 80 prosent.

Det er sammensatte årsaker til at Forsvaret sliter med effektiviseringsarbeidet. I mange tilfeller er planleggingen av tiltakene satt i gang, men manglende gjennomføringsevne fører til at tiltaket ikke vil gi gevinst. I andre tilfeller er tiltakene ferdige gjennomført, men Forsvaret mangler kontroll på gevinstene fra tiltaket. Det er også tilfeller der det ikke er satt i gang noe arbeid for å gjennomføre tiltakene.

Noen av årsakene til at Forsvaret sliter er organiseringen av effektiviseringsarbeidet. Da tiltakene skulle planlegges og iverksettes i 2017 var det ingen dedikerte funksjoner for dette i Forsvaret. Ansvar for planlegging og gjennomføring av de enkelte tiltakene var spredt ut på de avdelingene med resultatansvar for området som skulle effektiviseres. Samtidig var det plan- og utviklingseksjonen som hadde det øverste fagansvaret for kontinuerlig forbedring og effektivisering. Videre skulle FSTs økonomiavdeling styre gevinstene som realiseres. Denne organiseringen var lite hensiktsmessig. I tillegg har kommunikasjonen mellom FST og DIF-ene vært mangelfull, noe som har skapt ytterligere støy når gevinstene har blitt trukket fra den enkelte DIF.

I 2017 og 2018 har det også vært særdeles liten bemanning for å koordinere og styre effektiviseringsarbeidet. I en portefølje som skal realisere 1,4 mrd. kroner har det vært en halv stilling. I 2019 har derfor det blitt etablert en egen seksjon under planavdelingen med et overordnet ansvar for effektivisering. Utfordringen er likevel at organiseringen tidligere, og nå, ikke har myndighet for å ta avgjørelser om gjennomføring av tiltak, fordeling av gevinster eller avdømming av interne konflikter. Det er heller ikke avsatt flere ressurser til dette arbeidet. Når det i tillegg er flere seksjoner som har ulike oppgaver knyttet til forbedrings- og effektiviseringsarbeidet oppstår det ytterligere utfordringer omkring kommunikasjon og koordinering.²⁵ Det fremstår for FFI som at begrenset kommunikasjon internt i FST innenfor dette området fører til liten helhetlig oversikt og kontroll over det effektiviseringsarbeidet som gjennomføres i etaten, og derfor en lite helhetlig tilnærming til området.²⁶

En stor portefølje av effektiviseringstiltak krever en ansvarlig ledelse. Forsvaret må erkjenne at forbedring og effektivisering er et eget kompetanseområde, og at det krever ressurser for å frigjøre midler til operativ evne. Effektiviseringsarbeidet må kontinuerlig følges opp i tråd med målsettingene. Det må være avklarte roller, ansvar og myndighet på tvers av avdelinger i FST og DIF-er, både med tanke på planlegging, gjennomføring og oppfølging av de ulike tiltakene og prosjektene.

For å lykkes med effektiviseringsarbeidet fremover mener vi Forsvaret bør

- etablere et eget program for effektivisering med tydelige og vidtrekkende myndigheter,²⁷
- få enda tydeligere insentiver og detaljerte, fullfinansierte oppdrag om gjennomføring og
- sette av *nok* ressurser med *riktig* kompetanse for å planlegge, og gjennomføre og følge opp tiltak.

²⁵For eksempel er det FST/Ø som har ansvaret for å sørge for trekk av gevinstene på de riktige områdene, mens FST/P skal følge prosjektene opp underveis.

²⁶Organiseringen av effektiviseringsarbeidet internt i FST blir også pekt på som en utfordring av Forsvarssjefens internrevisjon (2019).

²⁷Et slikt program kan også etableres i Forsvarsdepartementet. Se kapittel 5 for mer diskusjon.

3 Forsvarsmateriell

3.1 Rapporterte gevinster i 2018

Forsvarsmateriell skal realisere kvantitative gevinster for totalt 149 millioner kroner i langtidsperioden 2017–2020. For 2018 var kravet til Forsvarsmateriell å realisere gevinster tilsvarende 27 millioner kroner. Innen utgangen av 2020 øker dette kravet til 68 millioner.

Gevinstene som skal realiseres er i IVB LTP hovedsaklig delt opp mellom forbedring av investeringsvirksomheten og økt hyllevarekjøp. Begge disse områdene er definert som mål med tilhørende styringsparametere i IVB (hhv. I-2-2 og L-1-4). I tillegg blir Forsvarsmateriell målt på om de klarer å bidra til effektivisering av Forsvarets materiell drift (L-2-2), samt i hvilken grad de har klart å legge til rette for en kultur for kontinuerlig forbedring (M-1-3). Tiltakene som Forsvarsmateriell skal gjennomføre er beskrevet i en egen tiltaks- og gevinstrealiseringsplan (Forsvarsmateriell, 2016).

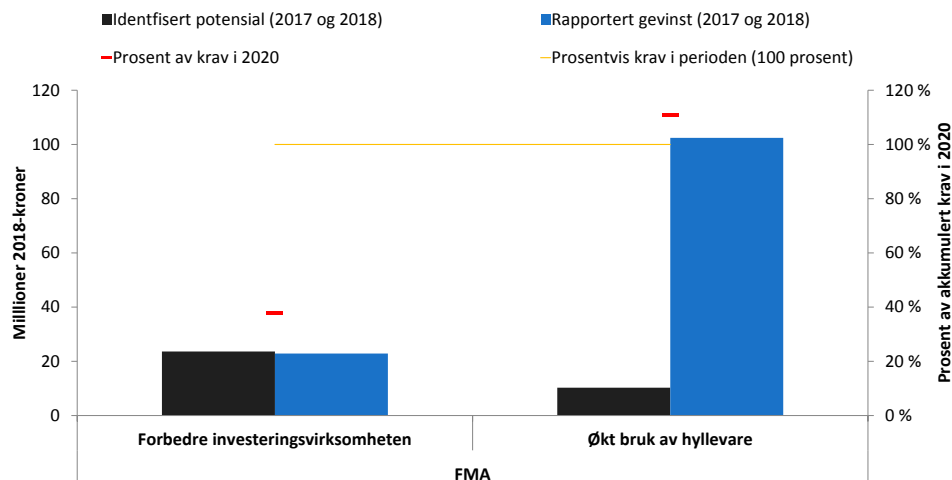
I 2018 har Forsvarsmateriell rapportert om gevinster på 26 millioner, der prosjektet «Forbedring av investeringsvirksomheten» har rapportert om gevinster tilsvarende 15,7 millioner kroner, mot et krav i IVB LTP på 16,5 millioner kroner i 2018. I det andre prosjektet «Økt bruk av hyllevare» har FMA rapportert om gevinster på 10 millioner kroner i 2018, nøyaktig det samme som kravet. I kapittel 3.3 skal vi se at FMA ikke klarer å dokumentere disse gevinstene tilstrekkelig.

Rapporteringen av gevinster i RKR 3 skal likevel bare vise prognosen for gevinstrealisering i hele perioden. Det vil derfor være minst like relevant å se på rapporterte gevinster akkumulert, altså både i 2017 og 2018, opp mot det totale kravet i 2020, for hvert av de to områdene. I figur 3.1 viser vi hvor stor andel av det totale kravet FMA har realisert i 2017 og 2018 (høyre akse og røde punkter). Totalt har FMA rapportert om effektiviseringsgevinster på 125 millioner kroner så langt i perioden. FMA rapporterer at prosjektet «Forbedring av investeringsvirksomheten» i 2017 og 2018 har realisert gevinster i samme størrelsesorden som det som er identifisert som et krav i IVB LTP. Det tilsvarer 40 prosent av det totale kravet i 2020. FMA har også rapportert effektiviseringsgevinster innenfor «Økt bruk av hyllevare» som er høyere enn det totale kravet i 2020.

3.2 Forbedre investeringsvirksomheten

Gjennom forbedring av investeringsvirksomheten skal FMA realisere 59 millioner kroner innen utgangen av 2020. For å oppnå denne gevinsten skal Forsvarsmateriell effektivisere egen drift for å fremskaffe materiell på en raskere og bedre måte. Bakgrunnen for kravet er tiltaks- og gevinstrealiseringsplanen som ble utarbeidet i forbindelse med opprettelsen av FMA. Innenfor forbedring av investeringsvirksomheten var det identifisert et potensiale for FMA på 16 millioner kroner i 2018.

I RKR 3 har FMA rapportert gevinster på 15,7 millioner kroner i 2018 innenfor forbedring av investeringsvirksomheten. Totalt rapporterer FMA om gevinster på 22,7 millioner kroner så langt i



Figur 3.1 Søylen viser akkumulerte rapporterte effektiviseringsgevinster og akkumulert effektiviseringskrav per gevinstkategori i 2017 og 2018. Strekene på hver kategori viser hvor mange prosent av det totale effektiviseringskravet hvert enkelt prosjekt har realisert på de to første årene. Kategoriene er de samme som i IVB LTP vedlegg G2.

langtidsperioden, mot et krav de samme på 23 millioner kroner de samme to årene. De aller fleste av gevinstene på dette området kommer fra tiltak identifisert gjennom Forsvarsmateriell (2016). I løpet av 2018 er det gjort en jobb for å ettergå dokumentasjon fra tiltakene. Dette er bakgrunnen for at effektiviseringsgevinster i 2017 er justert opp fra 5 millioner til 7 millioner.

Totalt har det blitt rapportert om en effekt på 13 større tiltak i 2018. Det tiltaket som har gitt størst effekt i 2018 er et tiltak der FMA i større grad involverer prosjekteier av et materiellinvesteringsprosjekt i definisjonsfasen til prosjektet. Dette er et eksempel på et tiltak som gir en kvalitativ effekt, men der gevinstene kan kvantifiseres. FMA rapporterer at tiltaket har gitt effekt tilsvarende fem millioner kroner. Dette er regnet ut ved antagelsen om at dette har spart 0,2 årsverk for tre personer i omlag 10 fremskaffelsesløsninger (FL). Beregningen baserer seg på den formelen som ble etablert da tiltaket ble identifisert gjennom Forsvarsmateriell (2016). Videre er det et tiltak som har redusert antall HR-medarbeidere, og gitt en effekt på 3,4 millioner i 2018, som kan dokumenteres. De aller fleste av tiltakene som har bidratt til effektivisering gir effekt i form av kostnadsunnngåelser. FMA har identifisert ytterligere tiltak ut over tiltakene i Forsvarsmateriell (2016) som vil gi effekt i langtidsperioden. Vi legger derfor til grunn at FMA vil realisere gevinster i henhold til kravet i innværende periode.

Totalt finner FFI det sannsynliggjort at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 22,6 millioner kroner gjennom forbedring av investeringsvirksomheten i FMA, og antar at det totalt vil realiseres 60 millioner kroner på dette området i langtidsperioden.

3.3 Økt hyllevarekjøp

Forsvarsmateriell er også gitt i oppdrag å øke andelen ferdigutviklet materiell (hyllevare). Dette er estimert å gi en besparelse på totalt 90 millioner kroner på investeringsbudsjettet (1760, post 45) i fireårsperioden. I 2017 rapporterte FMA gevinster for 90 millioner kroner, og i 2018 har FMA rapportert om gevinster på 10 millioner innenfor dette området. For å måle i hvilken grad Forsvarsmateriell er i stand til å dreie anskaffelsene mot en større grad av hyllevare/ferdigutviklet materiell er det etablert et nullpunkt på kontrakter, der det er gjort en vurdering av kontrakter inngått i perioden 2013–2016. Denne nullpunktsanalysen viste at 62 prosent av kontraktene som ble inngått var hyllevareanskaffelser (Forsvarsmateriell, 2018). I 2018 er 106 av 140 kontrakter kategorisert som hyllevare, som gir en andel på 76 prosent. Kategoriseringen av kontraktene kategorisert som hyllevare knytter FFI usikkerhet til, da kontraktinngåelser på innleid personell og merkantil bistand også kategoriseres som hyllevare.

FFI har ikke mottatt noe dokumentasjon som støtter opp under at gevinstene som er rapportert faktisk er realisert som kostnadsunnngåelser. FFI har mottatt dokumentasjon på hvilke anskaffelser FMA definerer som hyllevare, men ikke hvilken effekt disse har hatt, med unntak av ett prosjekt som ga 90 millioner i effekt i 2017. FMA opererer ikke med gevinster knyttet til prosjekter eller kontrakter, men antar selv at den økte hyllevareandelen i seg selv bidrar til måloppnåelsen på dette punktet. Det gjør det krevende å vurdere realiteten i tallene som FMA rapporterer. FFI har kategorisert prosjekter inneværende, så vel som tidligere versjoner av PPM. Denne kategoriseringen viser i motsetning til FMAs klassifisering at andelen hyllevareprosjekter som gjennomføres har gått ned.

Totalt finner FFI det sannsynliggjort at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 90 millioner gjennom hyllevarekjøp og legger til grunn at det ikke vil realiseres ytterligere gevinster på dette området i langtidsperioden. FFI har likevel ikke mottatt tilstrekkelig dokumentasjon som fullt ut underbygger realiseringen.

3.4 Effektivisering av Forsvarets materielldrift

FMA har også et krav på seg til å bidra til å effektivisere Forsvarets materielldrift. Dette tiltaket har ikke et identifisert potensiale i seg, og effektene som realiseres gjennom tiltaket vil således heller ikke være endel av det totale kravet til FMA i inneværende langtidsperiode. Gevinstene fra dette tiltaket vil tilfalle Forsvaret som etat, og eventuelle kostnadsreduksjoner kan således trekkes fra den enkelte DIFs budsjett. I Forsvarsmateriell (2016) er det likevel synliggjort et potensiale innenfor dette området på 430 millioner kroner, dersom man reduserer materielldriftskostnadene med 10 prosent.

De gevinstene som rapporteres på dette området må i stor grad sees i sammenheng med FLOs K10+-program. FLO og FMA har et samarbeid der FMA får godskrevet gevinster når FLO identifiserer FMAs bidrag til kostnadsreduksjoner eller kostnadsunnngåelser. Forsvarsmateriell rapporterer i 2019 om gevinster på mellom 150 og 190 millioner kroner innenfor effektivisering av Forsvarets materielldrift. Gevinstene fra dette området rapporteres av FLO til FST, og hvilke gevinster som er rapportert og realisert er det ikke enighet om internt i Forsvaret.²⁸

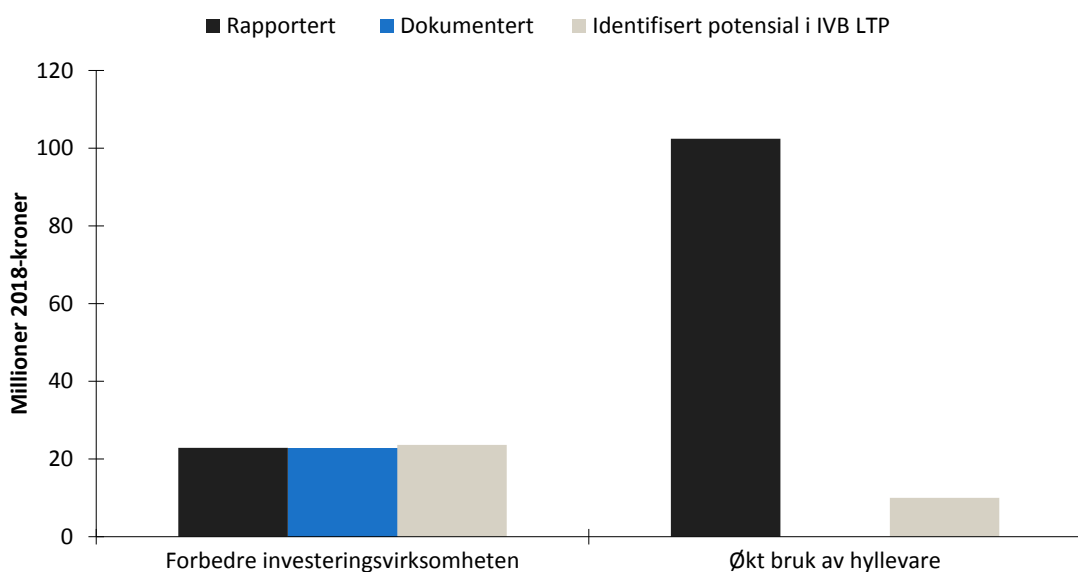
²⁸Se kapittel 2.4.2.

3.5 Lean-programmet

Forsvarsmateriell har også startet et eget arbeid innenfor kontinuerlig forbedring med *Lean* som metodikk. Basert på dette har alle ansatte og ledere gjennomgått opplæring i *Lean*. I tillegg er det utnevnt cirka 60 «endringsagenter» som har ansvar for å implementere kontinuerlig forbedring i etaten. Målet med dette programmet er at etaten kontinuerlig skal forbedre seg, og gi kvalitative gevinster ut over de kvantitative kravene som er satt gjennom IVB LTP. Gjennom dette programmet drives det omfattende opplæring i kontinuerlig forbedring, blant annet ved å tilby videreutdanning gjennom kurs ved Universitetet i Agder.

3.6 Oppsummering Forsvarsmateriell

FMA har i 2017 og 2018 rapportert om gevinster på 125 millioner 2018-kroner, fordelt på de to områdene «Forbedre investeringsvirksomheten» og «Økt hyllevarekjøp». Dette er 92 millioner høyere enn kravet for de samme to årene. Det er først og fremst en rapportering av gevinster innenfor økt hyllevarekjøp tidligere enn forutsatt i IVB LTP som gjør at de rapporterte gevinstene er høyere enn det akkumulerte kravet. I figur 3.2 viser vi hvordan gevinstene har fordelt seg i FMA i 2017 og 2018.



Figur 3.2 Rapporterte og dokumenterte effektiviseringsgevinster i Forsvarsmateriell med tilhørende identifisert potensial gjennom IVB LTP for 2017 og 2018.

Vi antar at Forsvarsmateriell vil klare å møte kravet for effektivisering i inneværende langtidsperiode. Det er identifisert tiltak som vil gi effekt internt i etaten frem i tid. Men vi stiller spørsmål ved kategoriseringen av kontrakter som FMA har klassifisert som hyllevare. FMA bør avklare

definisjonen av hyllevare, og knytte klassifiseringen av kontrakter opp mot investeringsprosjekter. FMA bør også i større grad vurdere hvorvidt hvert enkelt prosjekt er et hyllevareprosjekt eller ikke. I tillegg bør FMA i større grad forsøke å beregne gevinster fra hyllevareanskaffelser. Dette vil kunne løses ved å alltid inkludere et hyllevarealternativ i fremskaffelsesløsningene.

4 Forsvarsbygg

4.1 Rapporterte gevinster i 2018

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

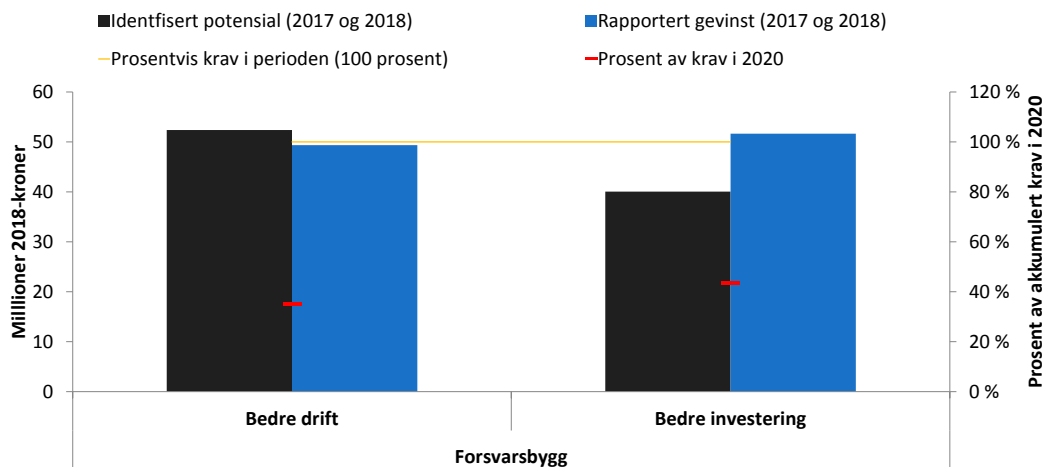
Gevinstene som skal realiseres er i IVB delt opp mellom drift og anskaffelse av EBA. Forsvarsbygg rapporterer at de har satt i gang fem prosjekter som skal sørge for at de når kravet om effektivisering innen utgangen av 2020. Prosjektene som settes i gang er å anse som sentrale tiltak og deles inn i driftsoptimaliseringsprosjektet (DOP), investeringsforbedringsprosjektet og Flytprogrammet.²⁹ Disse kategoriseres inn i IVB LTP som «Bedre drift» og «Bedre investering». Tiltakene er identifisert gjennom en sentral arbeidsgruppe, med et mandat til å etablere en gevinstrealiseringsplan hvor kvalitative og kvantitative gevinster prioriteres, tallfestes og beskrives. Forsvarsbygg har i 2018 rapportert om kvantitative gevinster på 50 millioner kroner, 20 prosent lavere enn kravet. Gevinstene i 2018 fordeler seg på 41 millioner kroner i DOP, mot et identifisert potensiale på 35 millioner kroner. I investeringsprosjektet er det kun rapportert om gevinster på 8 millioner mot et potensiale på 27 millioner kroner i 2018.

Rapporteringen av gevinster i RKR 3 skal likevel bare vise prognosen for gevinstrealisering i hele perioden. Det vil derfor være minst like relevant å se på rapporterte gevinster akkumulert i perioden, altså både i 2017 og 2018, opp mot det potensialet som ble gitt i IVB LTP for hvert prosjekt i 2020. I figur 4.1 viser vi hvor stor andel av det identifiserte potensialet i IVB LTP som er realisert i de to effektiviseringsprosjektene i de to første årene (høyre akse og røde punkter). Samlet har Forsvarsbygg rapportert om gevinster på 101 millioner kroner, omlag 10 millioner kroner over det totale kravet for etaten.

4.2 Driftsoptimaliseringsprosjektet

Dette prosjektet skal frigjøre 137 millioner kroner innen utgangen av 2020 gjennom henholdsvis kontinuerlig forbedring og effektivisering av anskaffelses- og innkjøpsprosess (110 mill.), og effektivisering av stab og ledelsesfunksjoner (27 mill.). I tillegg er det skissert kvalitative forbedringer, med en kvantitativ gevinst på 50 millioner. Gevinstene som skal realiseres er identifisert gjennom fem gevinstprofiler. Gevinstprofilene beskriver forslag til tiltak og deles inn i: 1) bedre planlegging, 2) bedre anskaffelser, 3) bedre samhandling, 4) bedre forvaltningssystemer og 5) kompetanseheving. I 2018 var kravet til dette prosjektet 34 millioner kroner og for 2017 og 2018 akkumulert er kravet 51 millioner kroner.

²⁹Inn under både DOP og investeringsforbedringsprosjektet ligger det tiltak som gir en reduksjon av stab, støtte og ledelse. Dette ble i utgangspunktet gitt som et eget oppdrag, men de kvantitative gevinstene fanges opp i de to nevnte prosjektene. Totalt dokumenterer Forsvarsbygg (2019) en reduksjon på 37 årsverk innenfor stab, støtte og ledelse i 2017 og 2018. I løpet av 2020 vil reduksjonen etter planen være 54 årsverk.



Figur 4.1 Søylen viser akkumulerte rapporterte effektiviseringsgevinster og akkumulert effektiviseringskrav per gevinstkategori i 2017 og 2018. Strekene på hver kategori viser hvor mange prosent av det totale effektiviseringskravet hvert enkelt prosjekt har realisert på de to første årene. Kategoriene er de samme som i IVB LTP vedlegg G2.

Forsvarsbygg (2019) rapporterer om gevinster på 41 millioner kroner innenfor driftsoptimaliseringsprosjektet i 2018. Totalt har Forsvarsbygg i 2017 og 2018 rapportert effektiviseringsgevinster på 49 millioner kroner innenfor dette prosjektet. Gevinstene er fordelt på fire av de fem gevinstprofilene som er skissert over. Innenfor alle gevinstprofilene er det i Forsvarsbygg (2019) skissert hvilke enkelttiltak som har gitt effekter i 2017 og 2018. Dette er i tråd med det som ble anbefalt i Lien og Hanson (2018). De tiltakene som har gitt størst effekt under gevinstprofilen «bedre anskaffelser» er forhandlinger med leverandør og forbedret fakturakontroll, mens under «bedre planlegging» er det flomsikringstiltak og å gjennomføre flere tiltak på bygg samtidig, med de samme ressursene som har gitt de største effektene. Under gevinstprofilen «bedre samhandling» er det største tiltaket med økonomisk effekt reduksjon i innleiekostnader gjennom å flytte Forsvarets FIF-administrasjon. Tiltakene blir dokumentert gjennom et gevinstskjema. Gevinstskjemaet tar utgangspunkt i planlagte aktiviteter og dokumenterer økonomiske gevinster som oppstår som følge av tiltak fra DOP. Totalt rapporterer Forsvarsbygg om at det er registrert tiltak som vil gi gevinster på over 140 millioner kroner i gevinstskjemaene. Men en egen gjennomgang av tiltakene fra Forsvarsbygg viser at størsteparten av gevinstene ikke forventes å ha varig effekt.

Videre rapporterer Forsvarsbygg om gevinster på 11 millioner kroner innenfor reduksjon av stab, støtte og ledelse under DOP. Gevinstene fra dette dokumenteres gjennom utviklingen i timepris over drift.

Forsvarsbygg (2019) rapporterer også om at det pågår digitaliseringsprosjekter innenfor drift for å gjøre tjenestene de utfører med høy kvalitet, og lettere gi informasjon til bruker. Dette gjør Forsvarsbygg gjennom å etablere gode brukergrensesnitt og ved å bedre prosessene. De digitale løsningene vil frigjøre administrativ tid innen bolig og kvarter i form av digitale søknads- og tildelingsprosesser, digital kontraktsforvaltning med mer. Dette prosjektet har ikke rapportert om

kvantitative gevinster i 2017 eller 2018.

Totalt rapporterer Forsvarsbygg at de vil nå kravet om 137 millioner kroner i perioden innenfor driftsoptimaliseringsprosjektet. I denne omgang har ikke FFI undersøkt dokumentasjonen som ligger til grunn for alle tiltakene, men antar at tiltakene har gitt den effekten som rapporteres, og at dokumentasjonen er tilstrekkelig på bakgrunn av Forsvarsbyggs egen gjennomgang.

Totalt finner FFI det sannsynliggjort at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 41 millioner kroner gjennom driftsoptimaliseringsprosjektet i Forsvarsbygg, og antar at det vil realiseres minimum 137 millioner kroner på dette området i langtidsperioden.

4.3 Investeringsforbedringsprosjektet

Forsvarsbygg skal også realisere gevinster innenfor investering og avhending. I perioden skal det frigjøres 117 millioner kroner fra dette prosjektet. Det er utarbeidet tre ulike gevinstprofiler i investeringsprosjektet: reduserte administrative kostnader, reduserte generelle kostnader og reduserte entreprisekostnader. I 2018 var kravet til dette prosjektet 26 millioner kroner. For 2017 og 2018 akkumulert er kravet 39 millioner kroner.

Også innenfor investeringsforbedringsprosjektet er det rapportert om reduserte administrative kostnader³⁰ på 32 millioner i 2017 og 2018. I likhet med DOP-prosjektet måles dette gjennom utviklingen av timepriser, men i dette tilfellet på investeringskapitlene. Utviklingen viser at det sammenlignet med 2016 er realisert 40 millioner kroner, men usikkerhet i varighet på deler av gevinsten gjør at Forsvarsbygg bare har rapportert 32 millioner kroner. I hele langtidsperioden planlegges det å realisere 45 millioner kroner gjennom reduserte administrative kostnader.

Forsvarsbygg rapporterer at det er realisert 10 millioner kroner som følge av reduksjon av generelle kostnader. Forsvarsbygg (2019) beskriver at generelle kostnader beregnes ut fra en gjennomgang av konkrete prosjekter i tidligfase og kvalitativ vurdering av timeantall og kjøp av tjenester ved bruk av standardisering og gjenbruk versus ingen bruk av standardisering og gjenbruk. Forsvarsbyggs egne beregninger viser at standardisering har medført besparelser på totalt 53 millioner kroner, og konkretiserer disse til eksplisitte EBA-prosjekter. Usikkerhet i varighet og manglende kvalitets-sikring av tallene gjør likevel at Forsvarsbygg bare rapporterer 10 millioner fra tiltaket i 2017 og 2018. I hele langtidsperioden planlegges det å realisere 48 millioner kroner gjennom reduksjon av generelle kostnader.

Forsvarsbygg rapporterer også om realisering av 8 millioner kroner gjennom entreprisekostnader. Størsteparten av gevinstene fra dette tiltaket kommer fra et tiltak der det har blitt kjøpt et søkeverktøy som gjør det mulig å bruke vanlige anleggsmaskiner i stedet for fjernstyrte ved Forsvarets skytefelt. Dette gjør at anleggsarbeidet har blitt vesentlig billigere. I hele langtidsperioden planlegges det å realisere 25 millioner kroner gjennom lavere entreprisekostnader.

Totalt finner FFI det sannsynliggjort at det i 2017 og 2018 samlet er realisert 50 millioner kroner gjennom investeringsforbedringsprosjektet i Forsvarsbygg, og antar at det vil realiseres minimum 113 millioner kroner på dette området i langtidsperioden.

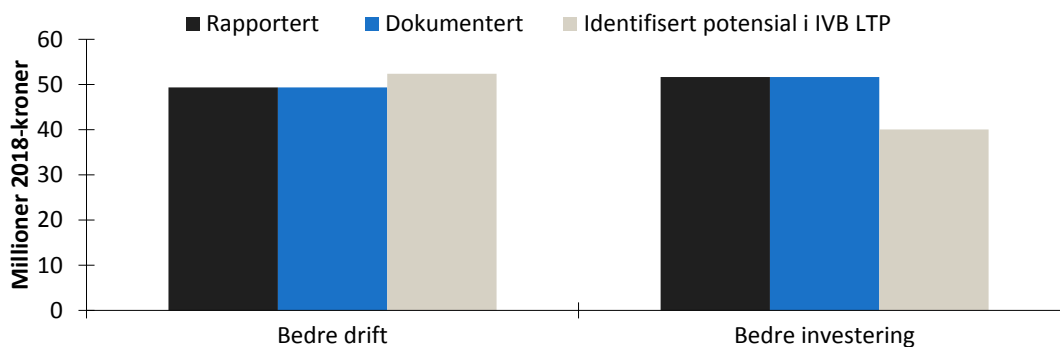
³⁰Herunder reduksjon av stab, støtte og ledelse.

4.4 Flyt-programmet

Forsvarsbygg har opprettet et eget Flyt-program for å legge til rette for en kultur for kontinuerlig forbedring og effektivisering, ved at medarbeidere kontinuerlig søker etter prosesser eller arbeidsoppgaver som kan gjøres på en bedre måte.³¹ Gjennom dette programmet er det etablert «flyt-ambassadører». Totalt er det omlag 110 personer fra ulike avdelinger og seksjoner skolert gjennom interne kurs. Ambassadørene skal både ha en pådriverrolle og være prosessledere for kontinuerlig forbedring. Alle avdelinger og seksjoner har blitt tilordnet en flyt-ambassadør, og har implementert prosesser som skaper forbedringer. Slike etablerte funksjoner vil være viktige for å skape kontinuerlig forbedring. Det vil kunne endre holdninger og skape forståelse for behovet for forbedring og effektivisering. Det vil også kunne skape rom for at forbedringene kommer nedenfra og opp.

4.5 Oppsummering Forsvarsbygg

I figur 4.2 viser vi at Forsvarsbygg har rapportert om gevinster på 101 millioner 2018-kroner i 2017 og 2018 gjennom prosjektene «driftoptimaliseringsprosjektet» og «investeringsforbedringsprosjektet». Dette er omlag 10 millioner høyere enn kravet i samme periode. Det er først og fremst gevinster fra investeringsprosjektet som gjør at de rapporterte gevinstene er høyere enn kravet for de to årene.



Figur 4.2 Rapporterte og dokumenterte effektiviseringsgevinster i Forsvarsbygg med tilhørende identifisert potensial gjennom IVB LTP for 2017 og 2018.

Forsvarsbygg (2019) rapporterer også om seks risikoområder for gevinstrealiseringen i inneværende periode. Risikoene de peker på er at i) gevinstene ikke vil ha varig effekt, ii) Forsvarsbygg vil ikke ha nok kapasitet til å iverksette tiltakene som forutsatt, iii) tiltakene vil ikke ha innsparing som planlagt, iv) etaten har ikke en kultur som understøtter forbedring og effektivisering, v) gevinstrealisering går på bekostning av måloppnåelse på andre områder og vi) effektivisering av investeringsområdet vil medføre økte driftskostnader. Det er derfor satt i gang en rekke risikoreduserende tiltak som

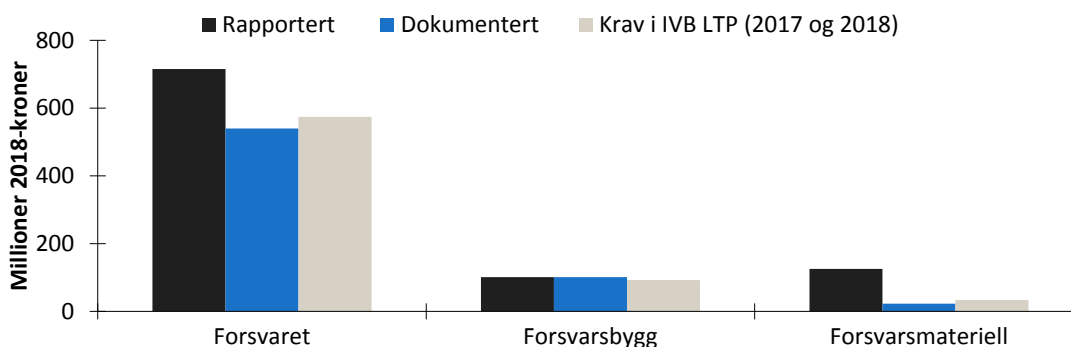
³¹ Flytprogrammet baserer seg på prinsippene fra Lean-metodikken.

skal minimere denne risikoen. Det å synliggjøre risikoen for gevinstrealisering sett opp mot hele driften av etaten, samt ha tiltak for å redusere denne, er viktig for å sikre gevinstrealiseringen, og er noe alle etatene bør etterstrebe.

5 Oppsummering og konklusjon

Hensikten med denne rapporten har vært å belyse områder og prosjekter som ikke gir forventede effektiviseringsgevinster, og å gi et realistisk bilde av status på effektiviseringen i inneværende langtidsperiode. Dette har vi gjort gjennom å svare på tre ulike problemstillinger. Den første problemstillingen vi svarer på er om rapporteringen av effektiviseringsgevinster gir et korrekt bilde av faktisk realiserte gevinster. Gjennom RKR 3 er det svært ulikt format på rapporteringen av effektiviseringsgevinster mellom de ulike etatene. Fra enkelte etater er det omfattende rapportering, med beskrivelser og detaljer rundt tiltak som er gjennomført, hvordan disse tiltakene måles samt en begrunnelse på hvordan tiltakene har kommet til effekt. Andre etater nøyer seg med å rapportere på gevinster overordnet.

Gjennom kapittel 2–4 har vi sett at den rapporterte gevinsten fra effektiviseringsarbeidet ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av realiserte gevinster. I figur 5.1 viser vi forskjellen i rapportering og realisering av gevinster i 2017 og 2018 oppsummert per etat, opp mot det som er satt som krav i IVB LTP i de samme to årene. Totalt er det rapportert om gevinster på 946 millioner kroner fordelt på de to årene, mens det bare er 663 millioner kroner som kan dokumenteres. Dette er 36 millioner kroner lavere enn det totale kravet på 704 millioner kroner for sektoren i 2017 og 2018. Det er Forsvaret som har rapportert gevinster høyere enn det som kan dokumenteres, hovedsaklig gjelder dette gevinster fra utdanningsreformen og HR-transformasjon der det er differanse mellom rapportert og realisert/dokumentert. Dersom vi ser 2017 og 2018 hver for seg, er det også differanse mellom rapportering og realisering av gevinster gjennom tiltaket «Sentralisering av anskaffelser». Forsvarsmateriell har rapportert gevinster på 100 millioner høyere enn det som kan dokumenteres. Dette er hovedsaklig gevinster fra tiltaket som skal øke andelen hyllevare.

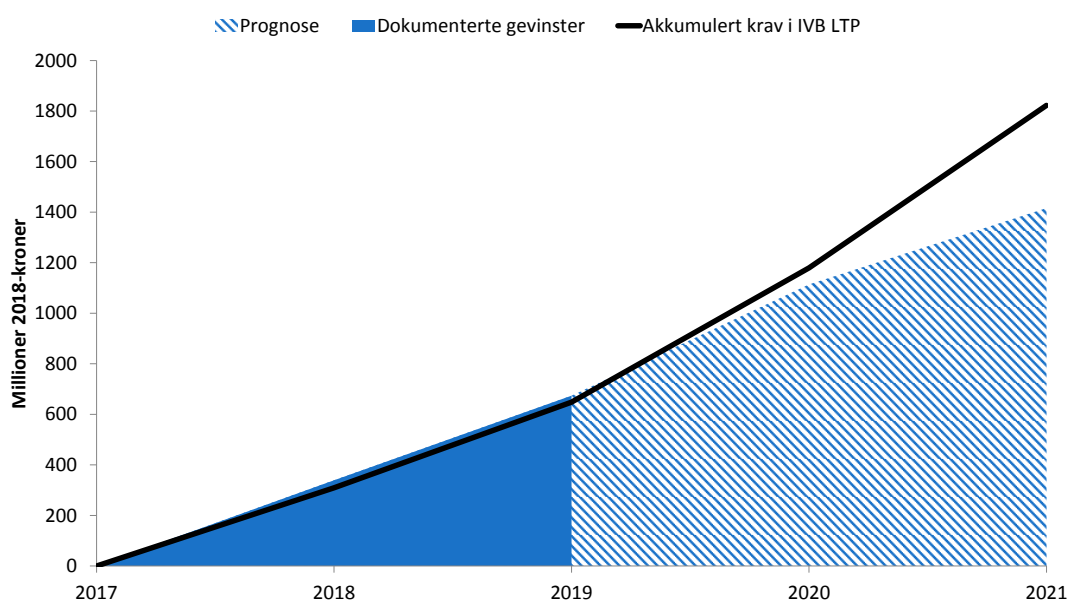


Figur 5.1 Rapporterte og dokumenterte gevinster opp mot kravet for 2017 og 2018, per etat.

Når gevinster fra tiltak i forsvarssektoren er rapportert, men ikke realisert, kan den ytterste konsekvensen være lavere forsvarsevne. Gevinstene for alle etatene er allerede fratrasket den respektive budsjettpost, og ved manglende gevinstrealisering vil derfor denne budsjettposten nødvendigvis lide av kuttet. For å synliggjøre et slikt kutt er det derfor viktig at det er korrekt rapportering av dokumenterbare gevinster, og at gevinstene kan dokumenteres. I tilfellet med kvalitative gevinster vil manglende realisering føre til lavere produktivitet og også her vil det i ytterste konsekvens kunne føre til lavere forsvarsevne. Det er derfor viktig at det er korrekt rapportering også på disse

områdene. For å sikre at den korrekte informasjonen tilfaller Forsvarsdepartementet bør det derfor etableres en standard på hvordan denne type rapportering bør foregå, samt hva det forventes at rapporteringen skal dokumentere og inneholde.

Ved å gjennomgå dokumentasjon for alle effektiviseringstiltak har vi dermed kunne si noe om hvor mye som er realisert i løpet av de to første årene. Det gir oss også muligheten til å svare på den andre problemstillingen vi stiller i rapporten, nemlig om forsvarssektoren vil nå effektiviseringskravet som er satt i inneværende LTP. I figur 5.2 viser vi dokumenterte gevinster i 2017 og 2018 og vår prognose for gevinstrealisering i 2019 og 2020. Prognosen er satt på bakgrunn av gevinstrealiseringsplaner som ligger til grunn for det enkelte prosjekt eller rapporter fra hver enkelt etat om forventede gevinster, og tilsvarer det vi legger til grunn for hvert enkelt prosjekt i kapittel 2–4.



Figur 5.2 Realiserte og dokumenterte gevinster i 2017 og 2018 og prognose for gevinstrealisering i hele langtidssperioden, sett opp mot kravet fra IVB LTP. Realiserte gevinster er det samme som FFI kan sannsynliggjøre at er effektivisert i 2017 og 2018, mens prognosen baserer seg på det FFI antar at vil realiseres i hele perioden.

Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell vil etter våre prognoser nå sine respektive krav til effektiviseringsgevinster i inneværende periode. Forsvaret står derimot i fare for bare å realisere omlag 1,1 mrd. kroner, mot et krav på i overkant av 1,4 mrd. Det gir en måloppnåelse på i underkant av 80 prosent. Det er særlig manglende realisering gjennom prosjekter innen forsyning, vedlikehold og FIF 3.0 som gjør at Forsvaret ikke vil nå sitt krav i perioden, i tillegg til at utdanningsreformen ikke vil gi gevinster som forventet. Dette på tross av at prosjektet «Sentralisering av anskaffelser» gir større gevinster enn forutsatt.

Vi har også pekt på grep som hver etat bør ta for å bedre sin evne til å gjennomføre gevinstrealisering i inneværende periode. I kapittel 1.2 ble det beskrevet at interneffektiviseringsregimet som gikk

i perioden 2009–2016 la til rette for systematikk i effektiviseringsarbeidet. Det ble innført krav om realisering og dokumentering av tiltak fra hver enkelt DIF som var en mekanisme for å sikre synliggjøring av resultater og tiltak. Videre var opplegget tydelig på roller, ansvar og myndighet, samtidig som systemet la til rette for læring på tvers av Forsvaret. I inneværende periode har Forsvaret i stor grad gått bort fra dette regimet og dermed også fordelene et slikt regime har. Det rapporteres om få lokalt initierte tiltak, det er liten erfaringsoverføring, og dagens organisering av forbedrings- og effektiviseringsarbeidet er i liten grad hensiktsmessig. Videre er det i Forsvaret diffuse roller med et uklart ansvar og ingen/liten myndighet på dette området. I kapittel 2.8 peker vi på tre grep som bør tas for å møte disse utfordringene fremover. Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg har i større grad etablert en organisering og struktur som gjør etatene i stand til å møte de utfordringene som forsvarssektoren står overfor i arbeidet med forbedring og effektivisering.

Etatene har også et større potensial for å lære av hverandre enn de klarer å gjøre i dag. I 2017 og deler av 2018 var det etablert et nettverk for forbedring og effektivisering i sektoren. Nettverket var tiltenkt som en arena der etatene hadde mulighet for å dele og lære av utfordringer og suksesser i hverandres forbedrings- og effektiviseringsarbeid. Hyppig rotasjon av personell, uavklarte ansvarsområder og ikke definert nivå for oppmøte gjorde at denne arenaen til dels ble benyttet som en arena for frustrasjon. Dette har gjort at nettverket i 2019 ikke lengre eksisterer. Forsvarsbygg og FMA har likevel klart å etablere ett nettverk på lavere nivå for å dele erfaringer ved *lean*-arbeidet som pågår i etatene. Dette nettverket fungerer i større grad etter hensikten og er erfaringer hele sektoren kan lære av.

Ansvar for gevinstrealisering er i all hovedsak lagt til den enkelte etat. Forsvarsdepartementet har likevel lagt føringer for innretting og organisering av arbeidet. Flere av tiltakene kravet er basert på vil ikke gi den estimerte effekten i inneværende langtidsperiode. En mulig årsak kan være at Forsvarsdepartementet ikke har beskrevet kravet for gjennomføringen av tiltakene godt nok, eller at det i for liten grad ble tatt hensyn til gjennomføringstid da kravet ble fordelt. En annen mulig årsak kan være at det i liten grad har vært en sentral oppfølging av effektiviseringsarbeidet på tvers av prosjektene og tiltakene. En større grad av sentral oppfølging rundt forbedrings- og effektiviseringsarbeidet vil kunne sikre at det kontinuerlig blir tatt avklaringer på sentralt nivå, og koordinering av tiltak og gevinster som går på tvers av etater. Det vil også kunne medføre en større sammenheng i rapporteringen av gevinster. I dag har ikke Forsvarsdepartementet etablert en entydig standard for rapportering og dokumentasjon av gevinster fra effektivisering. Konsekvensen er at etatene har svært forskjellig grunnlag i rapporteringen, og at dokumentasjonen som ligger til grunn for rapporteringen er varierende.

6 Videre arbeid mot 2020

I denne rapporten har vi gjort opp status etter det andre året i langtidsplanen. Dette har vi gjort med bakgrunn i innsamlet dokumentasjon og samtale med etatene. I perioden mot 2020 vil vi fortsette arbeidet med å innhente informasjon fra etatene slik at det er mulig å følge opp funnene i denne rapporten og gjøre en endelig vurdering av forbedrings- og effektiviseringsarbeidet som er gjort i forsvarssektoren.

I rapporten som skal evaluere effektiviseringsarbeidet i 2020 er følgende liste forhold vi kan undersøke:

- dokumentasjon av etatenes rapporterte gevinster
 - varigheten av gevinstene som er rapportert inn
 - etatenes evne og vilje til å etablere en hensiktsmessig organisering for forbedrings- og effektiviseringsarbeidet
 - etatenes evne og vilje til å gjennomføre pålagte krav
 - etatenes evne til å identifisere og gjennomføre tiltak ut over plan
 - samarbeid mellom lokalt og sentralt nivå
 - Forsvarsdepartementets innretting og krav til arbeidet med forbedring og effektivisering
 - bruk av insentiver på strategisk, sentralt og lokalt nivå.
-

Referanser

- FLO (2017). *Etablering av K10+ Programmet for videreutvikling av anskaffelsesfunksjonen i FLO*.
- Forsvaret (2017). *Gevinstrealiseringsplan for Felles Integrert Forvaltningssystem (FIF 3.0)*. Unntatt offentlighet.
- Forsvaret (2019). *Resultat og kontrollrapport 1 til Forsvarsdepartementet*. Begrenset.
- Forsvarets høgskole (2018). *Forsvarets Høgskole årsrapport*.
- Forsvarsbygg (2019). *SP Ø-1-3 Gevinstrealisering – vedlegg Forsvarsbygg RKR 3 2018*.
- Forsvarsdepartementet (2015a). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey Company Inc.*
- Forsvarsdepartementet (2015b). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc.*
- Forsvarsdepartementet (2016a). *Kampkraft og bærekraft, Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020*.
- Forsvarsdepartementet (2016b). *Kampkraft og bærekraft, Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020. Vedlegg G2 – gevinstrealisering forbedrings- og effektiviserings-tiltak*.
- Forsvarsdepartementet (2016c). *St.prp. nr. 151 (2015–2016): Kampkraft og bærekraft, Langtidsplan for forsvarssektoren*.
- Forsvarsdepartementet (2016d). *St.prp. nr. 48 (2007–2008) – Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.
- Forsvarsmateriell (2016). *Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III 2017–2020*. Unntatt offentlighet.
- Forsvarsmateriell (2018). *Resultat og kontrollrapport 3 2018*. Tekn. rapp. Begrenset.
- Forsvarssjefen (2017). *Forsvarssjefens virksomhetsplan 2017–2020*. Begrenset.
- Forsvarssjefens internrevisjon (2019). *Revisjonsrapport nr P3/2017 – Gevinstrealisering i FLO*. Unntatt offentlighet.
- Forsvarsstaben (2016). *Gevinstrealiseringsplan for effektivisering og transformasjon av HR-området i Forsvaret*.
- Forsvarsstaben (2017a). *Gevinstrealiseringsplan for sentralisering av anskaffelsesfunksjonen i Forsvaret, versjon 2.0*.
- Forsvarsstaben (2017b). *Sluttrapport – Effektivisering og transformasjon av HR-området i Forsvaret*.
- Forsvarsstabens Planavdeling (2018). *Revidert prosess for uttak av gevinster ifm. effektivisering innen anskaffelser*.

-
-
- Fryer, Karen J., Jiju Antony og Alex Douglas (2007). *Critical success factors of continuous improvement in the public sector: A literature review and some key findings*. The TQM Magazine Vol.19 No 5, s. 497–517.
- Hanson, Torbjørn og Sverre Nyhus Kvalvik (2015). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtidsplanarbeidet 2015*. FFI-rapport 2015/00860.
- Laffont, J-J og J. Tirole (1993). *A theory of incentives in procurement and regulations*. MIT press.
- 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? – Insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren*. FFI-rapport. Under utgivelse.
- McKinsey (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*.
- Waage, Kristin (2016). *Hvilke tiltak bør vi prøve flere ganger? Erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2015*. FFI-rapport 16/01641.
- Åmot, Elisabeth Lindseth (2014). *Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse*. FFI-rapport 2014/01087.
- Åmot, Elisabeth Lindseth (2015). «Tiltakene hadde kommet uansett» - Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2014. FFI-rapport 2015/00765.

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.

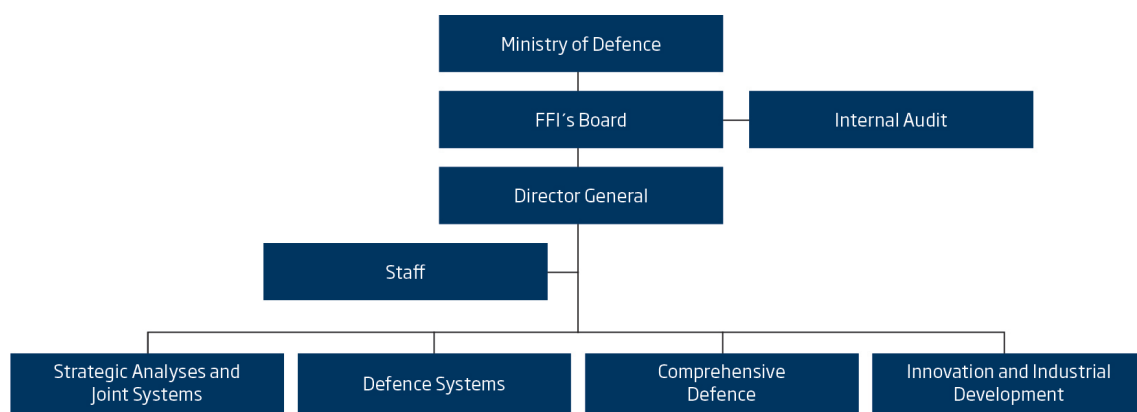
FFIs VISJON

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