

NOU

Norges offentlige utredninger **1999: 8**

Materiellforvaltningen i Forsvaret

Framtidig virksomhet, styring og organisering

Utredning fra et prosjekt oppnevnt av Forsvarsdepartementet 20. februar 1997
Avgitt 5. mars 1999

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Forsvarsdepartementet

Prosjektet som ble oppnevnt av Forsvarsdepartementet 20 februar 1997, avgir med dette sin rapport. Prosjektet fikk navnet STYFOR og skulle utrede prinsipielle hovedalternativer for hvordan materiellforvaltningen i Forsvaret i framtiden bør styres og organiseres. Prosjekt STYFOR legger fram fem ulike hovedalternativer på hvordan man kan styre og organisere denne virksomheten.

Materiellforvaltning er virksomhet knyttet til anskaffelse, forsyning, vedlikehold, kontroll, utfasing og avhending av materiell og drift av systemer.

Prosjektet ble organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe og prosjektadministrasjon. Styringsgruppens funksjon har vært å sikre at oppdraget ble gjennomført i henhold til mandatet og å påse at rapporten danner et godt grunnlag for høring og for de forslag som departementet vil fremme for regjeringen og Stortinget. Prosjektgruppens medlemmer ble fordelt på de ulike deloppdragene som NOU-rapporten bygger på. Prosjektadministrasjonen (PA) har vært sekretariat for styringsgruppen og har vært sammensatt av prosjektleder og delprosjektlederne. Utarbeidelsen av selve NOU-rapporten har vært prosjektadministrasjonens ansvar.

Oslo, 5 mars 1999

Leonhard Revang viseadmiral leder for styringsgruppen

Kjell Høgberg spesialrådgiver leder for prosjektgruppen

Arnold Schytte Blix oberst delprosjektleder/PA

Nils Vingdal rådgiver delprosjektleder/PA

Espen Christiansen rådgiver delprosjektleder/PA

Forkortelser

Følgende forkortelser er mye brukt i denne NOU

ABC	Atomic- Biological and Chemical warfare
AF F	Akademikernes fellesorganisasjon, foreninger i Forsvaret
AMK	Ammunisjonskontrollen
BAF	Bestemmelser for anskaffelser i Forsvaret
BTV	Bjerkvik tekniske verksted
CALS	Continous Acquisition and Lifecycle Support
CM	Configuration Management
CMT	Criticality management tool
DK	Distriktskommando
DKN	Distriktskommando Nord-Norge
DKSV	Distriktskommando Sør- og Vestlandet

DKT	Distriktskommando Trøndelag
DKØ	Distriktskommando Østlandet
DO	Deloppdrag (i STYFOR)
DOK 1	Dokument nr 1 – Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, perspektivplan
DOK 2	Dokument nr 2 – Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, styringsdokument
DOK 3	Dokument nr 3 Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar, produksjonsplan. På grunnlag av DOK 1 og DOK 2 lager den enkelte produksjonsansvarlige, bl a generalinspektørene, sin produksjonsplan, dokument nr 3.
DTFO	Direktiv for tjenesten i Forsvarets overkommando
EBA	Eiendommer, bygg og anlegg
ELTV	Elverum tekniske verksted
ETV	Evjemoen tekniske verksted
FBOT	Forsvarets boligjeneste
FBT	Forsvarets bygningstjeneste
FD	Forsvarsdepartementet
FDN	Forsvarets digitale nett
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FFMT	Forsvarets felles materielltjeneste
FIS	Forsvarets informasjonssystem
FKN	Forsvarskommando Nord-Norge
FKS	Forsvarskommando Sør-Norge
FLNN	Forsyningslager Nord-Norge
FLSP	Forsvarets langsiktige systemplan
FLT	Forsyningslager Trøndelag
FLØ	Forsyningslager Østlandet
FMIN	Forsvarsministeren
FMN	Forsvarets materiellnemnd

FMO	Forsvarets militære organisasjon
FO	Forsvarets overkommando
FO/E	Forsvarets overkommando/etterretningsstaben
FO/F	Forsvarets overkommando/forvaltningsstaben
FO/I	Forsvarets overkommando/informatikkstaben
FO/O	Forsvarets overkommando/operasjonsstaben
FO/P	Forsvarets overkommando/personellstaben
FO/S	Forsvarets overkommando/sikkerhetsstaben
FO/SAN	Forsvarets overkommando/sanitetsstaben
FO/SENST	Forsvarets overkommando/sentralstaben
FO/Ø	Forsvarets overkommando/økonomistaben
FPDS	Felles programvare- og driftsstøttesenter
FRIVERK	Prosjekt innen verkstedtjeneste i Forsvaret
FS 96	Forsvarsstudien 1996
FSJ	Forsvarssjefen
FSSV	Forsyningssenter Sør- og Vestlandet
FTD	Forsvarets tele- og datatjeneste
FTN	Forsvarets tekniske nemnd
FUNIF	Forsvarets uniformsutsalg
GFM	Generalfelttøymesteren (sjef HFK)
GI	Generalinspektør
GIH	Generalinspektøren for Hæren
GIHV	Generalinspektøren for Heimevernet
GIL	Generalinspektøren for Luftforsvaret
GIS	Generalinspektøren for Sjøforsvaret
HA	Hovedalternativ
HA	Hovedarsenalet
HA	Hovedavtalen

HATV	Haslemoen tekniske verksted
HEH	Hærens eksplosivverksted Hofstad
HETV	Heggelia tekniske verksted
HFK	Hærens forsyningskommando
HMTV	Heistadmoen tekniske verksted
HS	Horisontal samhandel
HST	(Forsvarets overkommando)/Hærstaben
HTA	Hovedtartilftavtalen
HTLO	Hærens transittlager Oslo
HV	Heimevernet
HVTV	Hvalsmoen tekniske verksted
ILS	Integrated Logistic Support
Innst S	Innstilling Storting
IS	Informasjonssystemer
IT	Informasjonsteknologi
IUO	Investerings- og utviklingsorganisasjon
JØTV	Jørstadmoen tekniske verksted
KKI(S)	Kommando og kontroll informasjon(ssytemer)
LCC	Lifecycle Cost
LFK	Luftforsvarets forsyningskommando
LO	Landsorganisasjonen i Norge
LOGSTRAT	Prosjekt innenfor logistikk i Forsvaret
LORP	Langsiktig oppdrags- og ressursplan
LST	(Forsvarets overkommando)/Luftforsvarsstaben
LUFTVERK	Prosjekt innen verkstedtjeneste i Luftforsvaret
MSAM	Medium range Surface to Air Missile
NASAMS	Norwegian Adapted Surface to Air Missile System
NK	Nestkommanderende

OFA	Overordnet funksjonsansvarlig
OKA	Overordnet koordineringsansvarlig
OPL	Oppsetningsplan
OPL/F	Oppsetningsplan i fred
OPL/K	Oppsetningsplan i krig
PIFO	Prosess- og informasjonsanalyse i Forsvaret
POTV	Porsanger tekniske verksted
PRINSIX	Forsvarets felles prosjektstyringssystem
RATV	Rakkestad tekniske verksted
RETV	Rena tekniske verksted
RITV	Rinnleiret tekniske verksted
ROS	Ramsund orlogsstasjon
RSS	Ressursstyringssystem
SFK	Sjøforsvarets forsyningskommando
SK	Statens Kantiner
SKTV	Skjold tekniske verksted
SMNN	Sanitetsmagasin i Nord-Norge
SMS	Sanitetsmagasinet i Sør-Norge
SMTV	Setermoen tekniske verksted
SST	(Forsvarets overkommando)/Sjøforsvarsstaben
St meld	Stortingsmelding
St prp	Stortingsproposisjon
STSJ	Stabssjef
TfF	Tjenestereglement for Forsvaret
TPDOK	Totalprosjektdokument
UFA	Utøvende funksjonsansvarlig
YS	Yrkesorganisasjonenes hovedsammenslutning
ØK	Øverstkommanderende

ØKN	Øverstkommanderernde i Nord-Norge
ØKS	Øverstkommanderernde i Sør-Norge
ØP	Økonomiprojektet

Del I Oppdrag, historikk og sammendrag

Kapittel 1

Oppdrag og organisering**1.1 Oppdrag**

Forsvarsdepartementet oppnevnte 20 februar 1997 et prosjekt som fikk følgende oppdrag: «Prosjektet skal, for å sikre en helhetlig og effektiv ressursutnyttelse, utrede prinsipielle hovedalternativer for hvordan virksomheten som i dag ivaretas av forsyningskommandoene, Forsvarets tele- og datatjeneste og materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, i framtiden bør styres og organiseres. Utredningen skal baseres på hvilke oppgaver og funksjoner som skal ivaretas i framtiden, der Forsvarets behov og ressurser sees i sammenheng.»¹ Prosjektet fikk navnet *STYFOR*.

Virksomheten til disse organisasjonene betegnes som *materiellforvaltning* og omfatter planlegging og utøvende virksomhet i forbindelse med anskaffelse, forsyning, vedlikehold, kontroll, utfasing og avhending av materiell² og drift av sambandssystemer og operative- og administrative edb-systemer. Imidlertid omfatter begrepet materiellforvaltning også virksomhet i Hærens distriktskommandoer, Sjøforsvarsdistriktene og Luftforsvarets stasjoner. Det ble bestemt at også denne virksomheten skulle vurderes med henblikk på «oppgaver og funksjoner» i framtiden. Den virksomhet som oppdraget omfatter sysselsetter rundt 7 000 personer, av Forsvarets ca 22 000 ansatte, og omsetter årlig for omlag 60% av forsvarsbudsjettets 23,9 milliarder (1999).

1.2 Deloppdrag

En ytterligere spesifisering av oppdraget ble gitt i fem deloppdrag. Etter at prosjektet ble oppnevnt, fikk STYFOR også i oppdrag å utrede informasjons-system-virksomheten (IS) – i relasjon til STYFORs overordnede mandat. Dette oppdraget ble organisert som deloppdrag 6. Prosjektet har arbeidet med følgende deloppdrag som er dokumentert i deloppdragsrapportene:

1. Prosjektet skal utrede framtidige virksomhetsområder og funksjoner og deres finansieringsform. I utredningen skal det tas hensyn til problemstillingene omkring oppdragsfinansiering, næringspolitiske forhold og fordeler og ulemper ved eksternt og intern ivaretagelse av oppgaver.³
2. Prosjektet skal utrede eventuelle forbedringer ved endret styrings- og organisasjonsform (jf St meld 55 1992-93, "*Leine-utvalget*" i pkt 2.5). Den anbefalte løsningen skal ivareta nødvendige krav til fleksibilitet og styrbarhet.⁴
3. Prosjektet skal utrede eventuelle gevinster for de viktigste integrasjonsformene⁵ mellom enhetenes virksomhetsområder og/eller funksjoner.⁶
4. Prosjektet skal utrede tilknytningen til overordnet enhet, samt ansvars- og myndighetsforhold overfor brukere og oppdragsgivere. Det skal tas hen-

1. Jf brev fra Forsvarsdepartementet 20 februar 1997 (ref: 94/02139-63/FD III-1/ECH/201.07)

2. Tjenestereglement for Forsvaret klasse 7 (Tf kl 7).

3. Rapport fra deloppdrag 1, STYFOR/SG/-(98)59 og STYFOR/SG/-(98)60.

4. Rapport fra deloppdrag 2, STYFOR/SG/-(98)53.

- syn til eier-, kunde- og leverandørroller, samt kontroll- og rapporteringsfunksjoner.⁷
5. Prosjektet skal utrede ansvars- og myndighetsforhold, eier-, kunde- og leverandørroller og styrings- og organisasjonsform for lager- og verksted-sorganisasjonen.
 6. Prosjektet skal utrede ansvars- og myndighetsforhold, eier- kunde- og leverandørroller og styrings- og organisasjonsform for IS-virksomheten i Forsvaret. Prosjektet skal se på IS-virksomhetens resultater i relasjon til ressursbruk og etablerte mål, hvordan IS-virksomheten er organisert i dag, og beskrive alternativer for hvordan den bør organiseres i framtiden i lys av de forslag STYFOR-prosjektet presenterer for organisering og styring av materiellvirksomheten.⁸

Samtlige deloppdragsrapporter er godkjent av styringsgruppen til STYFOR som grunnlag for NOU-rapporten.

1.3 Forutsetninger for prosjektet

Prosjektet skal bidra til å oppfylle målsettingene i St meld nr 16 (1992-93).⁹ Retningslinjene i St meld nr 55 (1992-93) skal legges til grunn og utdypes gjennom utredningen. Krav til operative og beredskapsmessige ytelser skal ivaretas.

1.4 Organisering

Prosjektet ble organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe og prosjektadministrasjon. Styringsgruppens funksjon har vært å sikre at oppdraget ble gjennomført i henhold til mandatet, og å påse at rapporten belyser hovedalternativer som er gjennomførbare og relevante i forhold til oppdraget. Rapporten skal danne et godt grunnlag for høring og for de forslag som departementet vil fremme for regjeringen og Stortinget.

Viseadmiral Leonhard Revang, stabssjef i Forsvarets overkommando inntil 1 oktober 1998, har ledet styringsgruppen gjennom hele prosjektfasen. Styringsgruppen har for øvrig bestått av representanter fra Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarets overkommando (FO), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), forsyningskommandoene og representanter fra de ansattes organisasjoner (LO-Stat, YS-Stat, AF og Fellesforbundet). Styringsgruppen har bestått av:

- Viseadmiral Leonhard Revang (STSJ/FO), leder for styringsgruppen
- Avdelingsdirektør Svend Lilleby, (FD)

5. Med integrasjon menes at materiellforvaltningsressursene sees under ett. Med vertikal integrasjon menes større grad av gjennomgående ansvar i materiellforvaltningen, dvs forvaltningssjef er også ansvarlig for produktivitet og ressursutnyttelse der han i dag kun er faglige ansvarlig. Med horisontal integrasjon menes utnyttelse av stordriftfordeler på tvers av dagens organisasjonsgrenser for eksempel fellesforvalter eller prosessbaserte felles organisasjoner.
6. Rapport fra deloppdrag 3, STYFOR/SG/-(98)58 og rapport med kvantitative vurderinger.
7. Rapport fra deloppdrag 4, STYFOR/SG/-(98)50.
8. Rapport fra deloppdrag 6, STYFOR/SG/-(98)51.
9. St meld nr 16 (1992-98) er i løpet av STYFORs arbeid erstattet av St meld nr 22 (1997-98), jf "*Grunnlagsdokumenter*" i kapittel 4.1.2.

- Avdelingsdirektør Erling H Wang (FD), (avdelingsdirektør Tor-Egil Haakestad til juni 1997)
- Avdelingsdirektør Svein Styrvold (FD), (avdelingsdirektør John Ivar Laugerud til november 1997)
- Brigader Torgeir Hagen (FO/HST), (generalmajor Sverre Økland til desember 1997, brigader Jan Blom til september 1998)
- Oberst Arne Dahlberg (FO/F), (generalmajor A Grønheim til november 1997, brigader Svein Ivar Hansen til oktober 1998)
- Avdelingsdirektør Owe Ellingsen (FO/I)
- Generalmajor Steinar Jøssund (sjef HFK)
- Flaggkommandør Bjørn Ingebregtsen (NK/SFK)
- Brigader Arne K Skogstad (NK/LFK), (brigader Øistein Vinje til mars 1998)
- Administrerende direktør Walther Langrud (FTD)
- Tor Hultmann (LO Stat)
- Liv Brørby (YS Stat)
- Jarle Bjørnløw (AF-F), (Kjell-Asbjørn Zahl til september 1998)
- Jakob Eitrheim (Fellesforbundet)

Tidligere administrerende direktør i FTD, nå spesialrådgiver i Forsvarsdepartementet Kjell T Høgberg, har ledet prosjektgruppen. Prosjektgruppens medlemmer ble fordelt på de ulike deloppdragene som denne rapporten bygger på. Samtidig har flere av medlemmene i prosjektgruppen fungert som styringsgruppens permanente representanter i prosjektet. Prosjektadministrasjonen har vært sekretariat for styringsgruppen, og har vært sammensatt av prosjektleder og delprosjektlederne. Utarbeidelsen av selve NOU-rapporten har vært prosjektadministrasjonens ansvar. Prosjektgruppen/deloppdragsgruppene har bestått av representanter fra FD, FO, FTD og forsyningskommandoene:

- Spesialrådgiver Kjell T Høgberg, prosjektleder (FD) – leder deloppdrag 1, 4 og 6.
- Rådgiver Nils Vingdal, prosjektadministrasjonen (FD) – leder deloppdrag 3
- Rådgiver Espen Christiansen, prosjektadministrasjonen (FD) – leder for deloppdrag 2
- Oberst Arnold Schytte Blix, prosjektadministrasjonen (FO) – leder for deloppdrag 5
- Rådgiver Jahn Åge Breivik (FD), til februar 1998.
- Oberstløytnant Asbjørn Schjølberg (FD), til oktober 1997.
- Oberst Arne Dahlberg (FO/F)
- Oberst Magne Husum (FO/SAN)
- Oberstløytnant Jens Peter Sørensen (FO/F)
- Oberstløytnant Jan Bjurgren (FO/F), til mai 1998.
- Oberstløytnant Jarl Petersen (FO/HST)
- Major Jan Erik Kulsvehagen (FO/I), fra mai 1998. (Senior ingeniør Bent Vangli til april 1998).
- Oberst Arne Bentz Sollie (FTD)
- Oberstløytnant Terje Antonsen (HFK) (Oberstløytnant Sverre Sørvåg til januar 1998).
- Oberstløytnant Petter Gjersem (HFK), fra mars 1998.
- Sivilingeniør Jørgen Galtestad (HFK)
- Kommandørkaptein Richard Olsen (SFK) (Kommandørkaptein Kjell

- Furuberg til januar 1998).
- Brigader Birger Padøy (LFK)

I tillegg har organisasjonene som har vært representert i prosjektgruppen, bidratt med ekstra personell ved behov. Prosjekt STYFOR har forøvrig hatt støtte fra konsultentselskapet Andersen Consulting ANS.

1.5 Inndeling av rapporten

Rapporten er delt i to hoveddeler.

Del 1 omfatter bakgrunn for prosjektet og den generelle oversikt over de vurderinger som er gjort. Denne delen avsluttes med «Generelle anbefalinger og vurderinger».

Del 2 omfatter den detaljerte beskrivelse av kartlegging og vurderinger. For å etablere en forståelse av sammendraget i del 1 og de generelle anbefalinger og vurderinger som er reflektert der, ligger grunnlaget i del 2.

I tillegg har prosjektet utarbeidet rapporter fra hvert deloppdrag unntatt deloppdrag 5. De er ikke en del av denne NOU, men kan gjøres tilgjengelig ved behov. Disse rapportene utdyper ytterligere og danner grunnlaget for beskrivelsene i del 2.

Kapittel 2

Historikk

2.1 Organiseringen av den militære ledelse og materiellforvaltningen

Fra andre verdenskrig og fram til 1970 var Forsvarets militære ledelse organisert i fem fagmilitære sentralstaber; Forsvarsstaben, Hærens-, Sjøforsvarets- og Luftforsvarets overkommando, og generalinspektøren for Heimevernets stab. Materiellforvaltningen i Forsvaret var underlagt forsvarsgrenssjefene i overkommandoene.

2.2 Hauge I-utvalget

I 1963 ble Hauge I-utvalget oppnevnt.¹⁰ Utvalget la i 1965 fram forslag om mulig omorganisering av Forsvarets ledelse.¹¹ Det ble foreslått at forsvarssjefen og hans stab skulle bli integrert i Forsvarsdepartementet. I tillegg gikk utvalget inn for at en forvaltningsråd skulle få ansvaret for materiellforvaltningen i Forsvaret og at en vitenskapsråd skulle lede Forsvarets forsknings- og utviklingsapparat. Disse tre fagsjefene skulle være forsvarsministerens hovedrådgivere innenfor sine fagområder. Utvalget hevdet at en tredeling av forsvarsledelsen etter en fagmilitær, en forvaltningsmessig og en teknisk-vitenskapelig linje, ville gi store muligheter for forenkling og rasjonalisering av virksomheten. Materiellforvaltningene ble foreslått direkte underlagt departementet, med forvaltningsråden som faglig sjef. Forsvarsgrenssjefene skulle bestå med selvstendige staber utenfor departementet, med styrkeproduksjon som hovedoppgave.

Utvalgets innstilling ble behandlet av Forsvarsdepartementet i St meld nr 80 (1965-66). Departementet ønsket ikke å integrere forsvarssjefen og hans stab i departementets organisasjon. Dette hadde sammenheng med at departementet fortsatt ønsket mulighet til overprøving av faginstansenes syn og tilrådinger i saker hvor faglige hensyn krysses av konstitusjonelle, politiske eller økonomiske hensyn. Forsvarsdepartementet gikk inn for at avgjørelse i saker av ren faglig natur burde delegeres til organer utenfor departementet. Departementet ønsket i stedet å slå sammen de fem fagmilitære sentralstabene til en organisasjon ledet av forsvarssjefen. Forsvarsdepartementet ønsket heller ikke at en forvaltningsråd skulle lede materiellforvaltningen i Forsvaret. Departementet mente at en felles ledelse for materiellforvaltningene kunne være aktuell på lengre sikt, men at det i første omgang burde opprettes en nemnd som skulle arbeide for samordning av materiellforvaltningen.¹² Imidlertid gikk departementet inn for å skille ut materiellforvaltningen fra den ordinære militære virksomhet. I likhet med Hauge I-utvalget mente departementet at forsvarssjefen og forsvarsgrenssjefene ikke behøvde å være over-

10. Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse. Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25 oktober 1963, og bestod av høyesterettsadvokat Jens Christian Hauge (formann), stortingsrepresentant Håkon Kyllingmark, direktør Finn Lied og generaløytnant Bjarne Øen.

11. St meld nr 80 (1965-66).

12. Forsvarets tekniske nemnd ble opprettet i 1967.

ordnet forvaltningsmyndighet for å øve fagmilitær innflytelse på forvaltningen. Departementet gikk derfor inn for å legge forsyningskommandoene direkte under departementet. Ved Stortingets behandling av St meld nr 80 (1965-66) fikk departementet klarsignal til å utrede opprettelsen av en nasjonal overkommando nærmere.¹³

2.3 Opprettelsen av Forsvarets overkommando

I St prp nr 125 (1968-69) foreslo departementet å opprette Forsvarets overkommando (FO).¹⁴ Forslaget fulgte i all hovedsak de prinsipper som ble lagt fram for Stortinget i St meld nr 80 (1965-66). Det ble foreslått å etablere FO som et integrert organ for ledelse av den fagmilitære virksomhet i Forsvaret. Hovedoppgavene skulle være operativ virksomhet, styrkeproduksjon og planlegging av Forsvarets utvikling på kort og lang sikt. Forsvarsgrenssjefene skulle bli erstattet av generalinspektører med egne staber med ansvar for styrkeproduksjon.

Departementets forslag fikk også konsekvenser for materiellforvaltningen. Forsyningskommandoene ble skilt ut fra forsvarsgrenene og lagt direkte under Forsvarsdepartementet. Den fagmilitære innflytelse overfor forvaltningene skulle sikres ved at forsvarssjefen fikk instruksfestet myndighet til å gi direktiver, retningslinjer og prioriteringer til materiellforvaltningene. Stortinget sluttet seg til departementets forslag,¹⁵ og i 1970 ble FO opprettet i nye lokaler på Huseby i Oslo.

2.4 Samordning av ulike fellesinstitusjoner og forvaltninger

Hauge I-utvalget hadde påpekt at det var et rasjonaliseringspotensiale ved samordning i Forsvaret. Flere koordinerings- og samordningstiltak fulgte etter innstillingen. Forsvarets regnskapssentral ble etablert direkte under departementet i 1969.¹⁶ Hensikten var å frita den fagmilitære forsvarsledelse for deler av penge- og regnskapstjenesten. I 1973 ble Forsvarets felles materielltjeneste opprettet ved å samle fem mindre virksomheter som utførte spesielle fellesfunksjoner for Forsvaret.¹⁷ Dette ble gjort som første ledd i organisasjonsmessig overbygning for den sentrale materiellforvaltning.¹⁸ Forsvaret tele- og datatjeneste (FTD) ble opprettet i 1986 ved sammenslåing av Forsvarets fellessamband og Forsvarets datasentral.¹⁹ Den nye forvaltningen ble underlagt Forsvarsdepartementet.

13. Innst S nr 109 (1966-67).

14. Innst S nr 279 (1968-69).

15. Innst S nr 279 (1968-69).

16. St prp nr 17 (1968-69).

17. Forsvarets innkjøpsavdeling, Forsvarets sentrale organ for kodifisering av materiell, Kontraksrevisjonskontoret i Forsvaret, Materiellinspeksjonsavdelingen, og Forsvarets tekniske nemnds sekretariat.

18. St prp nr 103 (1972-73).

19. Innst S nr 7 (1985-86).

2.5 Leine-utvalget

Utvalget som fikk navn etter sin leder, ekspedisjonssjef Johs Leine, FD, vurderte en eventuell overføring av forvaltninger og fellesinstitusjoner fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen.²⁰ Flertallet anbefalte at det ble etablert en felles ledelse for materiellforvaltningene (Hærens forsyningskommando, Sjøforsvarets forsyningskommando, Luftforsvarets forsyningskommando, Forsvarets tele- og datatjeneste og Forsvarets sanitet). Videre ble det foreslått at det skulle etableres et Forsvarets materiellråd med representanter fra Forsvarets materielltjeneste, Forsvarets overkommando, Forsvarets forskningsinstitutt, industrien og arbeidstakerorganisasjonene. Leine-utvalget beskrev resultatet av opprettelsen Forsvarets tekniske nemnd og Forsvarets felles materielltjeneste slik:

«Etableringen av Forsvarets tekniske nemnd (FTN) i 1967 og av Forsvarets felles materielltjeneste (FFMT) i 1973 har i beskjeden grad bidratt til utviklingen av en felles ledelse eller til gjennomføring av hovedforvaltningsprinsippet. Dette har bl a sammenheng med at det innenfor hver enkelt forsvarsgren er utviklet EDB-baserte forsynings-systemer som ikke kan samarbeide og som derfor stenger for en videre utvikling av hovedforvaltningsprinsippet. Forsvarsgrensvise særinteresser og forutsetningen om total enighet for gjennomføring av felles tiltak har også vært sterkt medvirkende til at målsettingene om samordning ikke er blitt nådd.»

Departementet mente imidlertid at en best ville oppnå en helhetlig ledelse og bedre utnyttelse av de samlede ressurser ved å legge forsyningskommandoene, Forsvarets sanitet og Forsvarets felles materielltjeneste under forsvarssjefen.²¹ Stortinget sluttet seg til departementets tilråding. Siden dette har Forsvarets materiellnemnd (FMN) blitt opprettet.

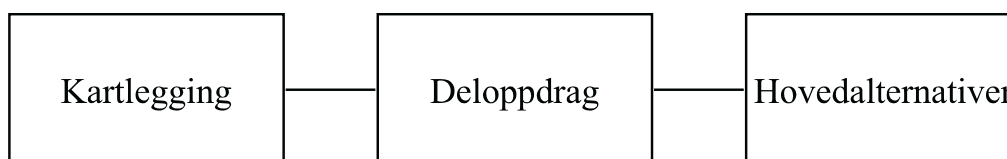
20. Innstillingen ble avgitt til Forsvarsdepartementet 21 desember 1988.

21. St prp nr 53 (1990-91)

Kapittel 3

Metode, framgangsmåte og resultater

"" i Figur 3.1 illustrerer den framgangsmåten som ble valgt for å gjennomføre prosjekt STYFOR.



Figur 3.1 Fremgangsmåte

Prosjektet ble inndelt i tre faser:

1. I kartleggingsfasen ble føringer i grunnlagsdokumentasjon identifisert og nåsituasjonen i forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN kartlagt. Dette ble gjort ved å gjennomføre intervjuer og besøk i forvaltningene og Forsvarets overkommando. Videre er studieturer gjennomført for å få innsikt i hvordan sammenlignbare land organiserer og utfører tilsvarende virksomhet.
2. I deloppdragsfasen ble alternativer for framtidig utøvelse av virksomheten identifisert og vurdert mot resultatene fra kartleggingsfasen.
3. Basert på resultatet fra deloppdragsfasen oppsummerte man i hovedalternativfasen vurderingene og beskrev de hovedalternativene som prosjektgruppen identifiserte.

Resultater fra kartleggingen var:

- identifisering av føringer i grunnlagsdokumenter
- en presisering av Forsvarets styringskonsept i forhold til STYFORs oppdrag
- virksomhetsmodell, i prosess- og i bedriftsperspektiv
- oversikt over styrings- og organisasjonsformer i offentlig forvaltning
- målsettinger og kjennetegn for framtidig virksomhet
- observasjoner fra materiellforvaltningen i Forsvaret
- erfaringer og observasjoner fra andre land.

Kapittel 4 Sammendrag

4.1 Materiellforvaltningen – dagens situasjon og rammebetingelser for framtiden

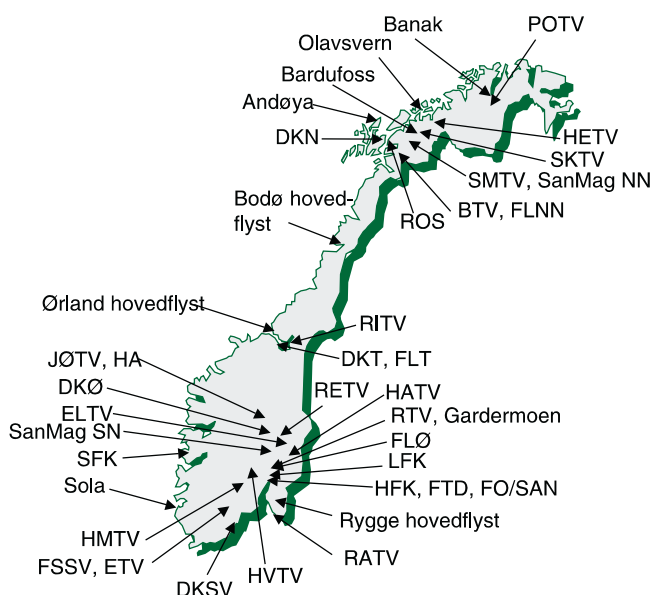
4.1.1 Materiellforvaltningen – det store bildet

Materiellforvaltning i Forsvaret er: «Virksomhet som omfatter planlegging og utøvende virksomhet i forbindelse med anskaffelse, forsyning, vedlikehold, kontroll, utfasing og avhending av materiell.»²² samt drift av sambandssystemer og operative- og administrative edb-systemer.

Materiellforvaltning utføres ved:

- de sentrale forvaltningene, Hærens forsyningskommando (HFK), Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK), Luftforsvarets forsyningskommando (LFK), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/sanitetsstaben (FO/SAN), med underlagte ledd
- verksteder og lagre underlagt Hærens distriktskommandoer
- sjøforsvarsdistrikter og orlogsstasjoner
- Luftforsvarets stasjoner.

''' i Figur 4.1 viser den geografiske spredningen av deler av materiellforvaltningen.

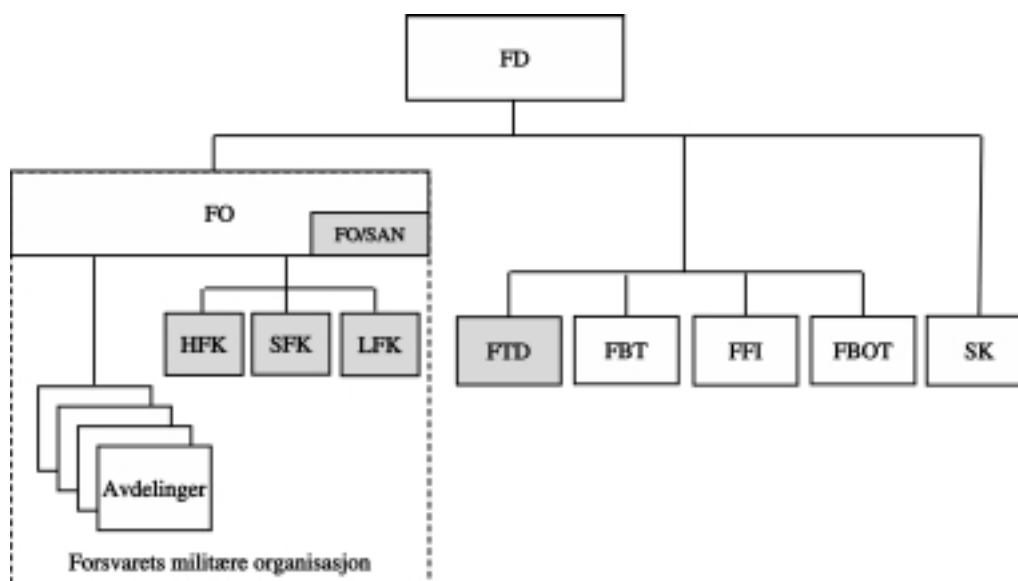


Figur 4.1 Materiellforvaltningen i et geografisk perspektiv

22. Tjenesterelement for Forsvaret klasse 7 (TfF kl 7)

Av Forsvarets omlag 22 000 ansatte er det rundt 7 000 som arbeider innenfor materiellforvaltningsområdet, og de omsetter årlig for omlag 60% av forsvarsbudsjettets 23,9 milliarder for 1999. Substansverdi av materiellet som forvaltes ligger mellom 150 og 200 milliarder kroner. Forsvaret lagerfører i størrelsesorden 600 000 forskjellige artikler til en verdi av 10 – 12 milliarder kroner. Ammunisjon og drivstoff er ikke inkludert i disse tall.²³

Forsvarets totale virksomhet er konstitusjonelt underlagt forsvarsministeren. De ulike virksomhetene er tilknyttet departementet på forskjellige måter. "" i Figur 4.2 viser Forsvarets organisasjon uten ØKN og ØKS. STYFORs oppdrag omfatter enheter med sentral materiellforvaltning merket i grått, og dessuten materiellforvaltning i avdelinger i Forsvarets militære organisasjon.



Figur 4.2 Organisasjonskart for virksomheter tilknyttet Forsvarsdepartementet

Forsvarssjefen leder Forsvarets militære organisasjon (FMO) som er den klart største etaten i Forsvaret. Etaten er organisert som et «ordinært forvaltningsorgan», jf "*Generell beskrivelse av styrings- og organisasjonsformer*" i kapittel 4.1.5. Størsteparten av materiellforvaltningen er også underlagt forsvarssjefen. Som det framgår av organisasjonskartet, er sanitetsstaben (FO/SAN) en integrert del av FO, mens de tre forsyningskommandoene (HFK, SFK og LFK) er selvstendige administrative enheter underlagt forsvarssjefen. Forsvarets boligjeneste (FBOT) og Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) er ordinære forvaltningsorganer. Forsvarets bygningstjeneste (FBT) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.²⁴ Selv om virksomhetene har ulike tilknytningsformer er alle *statlige forvaltningsorganer*. Dette gjelder imidlertid ikke for Statens

23. Opplysninger er hentet fra studierapporter knyttet til LOGSTRAT og fra Kodifiseringskontoret i FO/F Tallene er delvis for 1996 og delvis for 1997/98.

24. St meld nr 55 (1992-93).

kantiner (SK), som er et selvstendig rettssubjekt organisert som et statsforetak.

4.1.2 Grunnlagsdokumenter

I STYFORs mandat er det i forbindelse med forutsetninger beskrevet at «Prosjektet skal bidra til å oppfylle målsettingen i St meld nr 16 (1992-93)». I løpet av STYFORs arbeid er St meld nr 16 (1992-93) blitt erstattet av en ny langtidsmelding for Forsvaret, St meld nr 22 (1997-98). Denne langtidsmeldingen har blant annet Forsvarsstudien 1996 (FS96) som bakgrunnsdokument. For å vurdere i hvor stor grad STYFORs hovedalternativer vil bidra til å oppfylle målsettingen i Langtidsmeldingen har STYFOR vurdert hovedalternativene opp mot St meld nr 22 (1997-98).

4.1.2.1 Hovedpunkter for vurdering av hovedalternativer opp mot St meld nr 22 (1997-98)

De etterfølgende utdrag gir et bilde på hva som vektlegges i langtidsmeldingen for Forsvaret:

- «Følgende prinsipper skal legges til grunn for logistikkprosessene:
- konsentrasjon av logistikkressurser, men med evne til spredning og omdisponering
 - samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold
 - kjøp av sivile tjenester når dette er mer lønnsomt enn egen produksjon, salg av tjenester når Forsvaret har kompetanse og er konkurransedyktig
 - felles forsyningsbaser som utfører vedlikeholdsvirksomhet for avdelinger fra alle forsvarsgrener
 - redusert feilfrekvenser og responstider gjennom bruk/valg av teknologi og forenkling av reparasjoner
 - endret og mer sentralisert lagerstruktur
 - inntektsfinansiering av verksteder og lagerfunksjoner.»²⁵

Videre heter det:

« [...] Det er et mål å utføre logistikkfunksjonene i Forsvaret både bedre og billigere. Forsvaret må legge opp til ytterligere konsentrasjon av ressursene på forsynings siden, men med planer og fleksible distribusjonsløsninger som sikrer spredning av ressursene om nødvendig. De viktigste forbedringene synes å ligge på det styringsmessige og organisatoriske nivå. Det vil bli lagt vekt på felles løsninger og rasjonell arbeidsdeling på tvers av organisasjonsgrensene. Slike tiltak innenfor forsynings siden vil ha betydning også for andre deler av Forsvaret. Dette gjelder ikke minst samspillet mellom Forsvarets operative side og styrkeproduksjon. Et tettere samarbeid mellom Forsvarets operative side og forsynings siden vil bli utredet. Et slikt samarbeid er nødvendig for å kunne utnytte ressurser på tvers av forsvarsgrenene, standardisere materiellanskaffelser og etablere felles rutiner. [...] Materiell som er i daglig bruk eller som inngår i styrkestrukturen, skal sammen med nærhet og støtte til utdanning, være dimensjonerende for støttevirksomheten. I fireårsperioden vil det bli lagt vekt på økt

25. St meld nr 22 (1997-98), kapittel 6.4.5 side 75

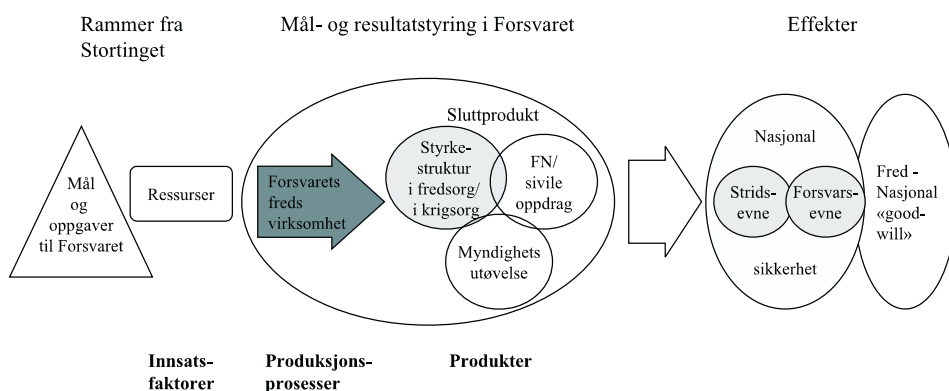
samordning både innenfor og mellom forsvarsgrenene, og dagens virksomhet vil bli vurdert nærmere.»²⁶

I arbeidet med å vurdere IS-virksomheten i Forsvaret har STYFOR lagt til grunn forsvarssjefens IS-direktiv og Forsvarets langsiktige systemplan (FLSP). Sammendrag av disse er presentert i Del 2 kapittel 1.6.

En annen forutsetning i mandatet var at «Retningslinjene i St meld nr 55 (1992-93) skal legges til grunn og utdypes.» Det er gjort i omtalen og presiseringen av Forsvarets styringskonsept.

4.1.3 Styring av Forsvaret i fred – Forsvarets styringskonsept

''' i Figur 4.3 illustrerer hovedtrekkene hvordan virksomheten i fredstid kan betraktes. Stortinget fastsetter Forsvarets mål og oppgaver og tildeler ressurser. Regjeringen ved Forsvarsdepartementet utformer oppdrag og fordeler tilhørende bevilgninger med mål og resultatkrav. «Forsvarets fredsvirksomhet», inkludert materiellforvaltningen, omsetter innsatsfaktorene til produkter. Materiellforvaltningens bidrag til «Effekter» er materiell stridsevne. Materiellforvaltningens produksjonsprosesser inngår i den virksomhetsmodellen som er omtalt i "*Virksomhetsmodell for materiellforvaltningen*" i kapittel 4.1.4 hvor også materiell stridsevne er definert.



Figur 4.3 Mål- og resultatstyring i Forsvaret – overordnet konsept

Stortinget har gitt sin tilslutning til Forsvarets styringskonsept basert på St meld nr 55 (1992-93). Det framgår av meldingen at styringsmodellen mht produksjon- og ressursstyring er myntet på Forsvarets fredsvirksomhet. I følge kortversjonen av styringskonseptet er styringskonseptet todelt, og det består av styringsprinsipper og styringsmodell.

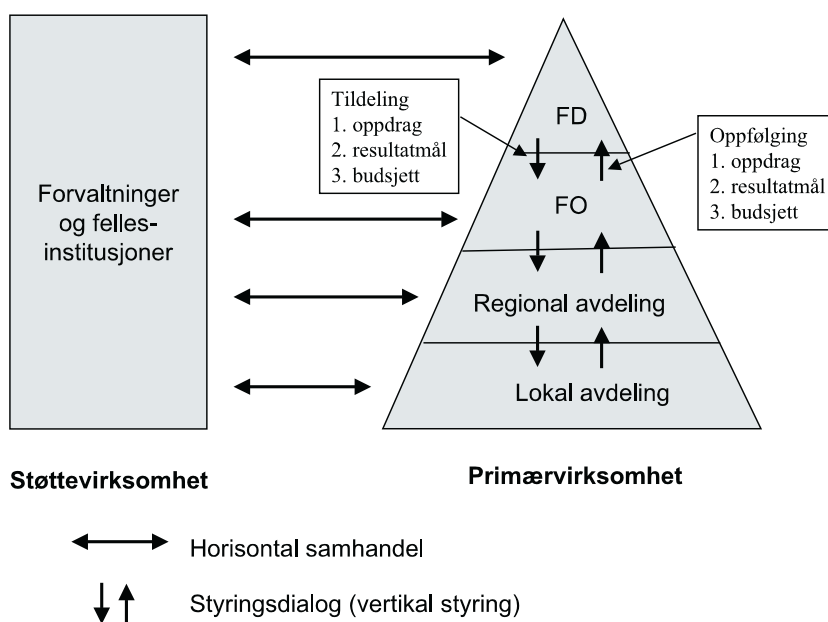
De fire styringsprinsipper konstaterer at ansvar og myndighet må sees i sammenheng:

- klargjør ansvar og myndighet
- deleger oppgaver og myndighet så langt det er hensiktsmessig
- ansvar og myndighet følges ad
- ansvar gjøres gjeldende.

26. St meld nr 22 (1997-98), kapittel 6.4.6 side 76

Styringsmodellen utdyper disse prinsippene. Den grunnleggende filosofien er at ressurstildelingen må følge oppdragene. Dette vil synliggjøre ansvaret for ressursbruken der den kan påvirkes. Samtidig må oppfølgingssystemene struktureres slik at de gir den ønskede informasjon til rett tid, tilpasset det enkelte nivå's behov.

"" i Figur 4.4 illustrerer styringsmodellen, dvs styring av produksjon og til- deling av ressurser slik det opprinnelig var beskrevet.



Figur 4.4 Prinsipper for styring av produksjon i fred (opprinnelig figur)

Styringsmodellen skiller mellom primær- og støttevirksomhet. Med primærvirksomhet forstås den delen av Forsvaret som utøver styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Materiellforvaltningen er en del av støttevirksomheten som skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål..

Styrkeproduksjon innebærer at styrkeprodusenten (generalinspektør/ tilsvarende) innenfor sitt ansvarsområde skal:

- Produsere stridsklare styrker, herunder skal han forestå organisering, bemanning, utrustning og bevæpning, utdanning og trening, og oppsettning av styrkene.

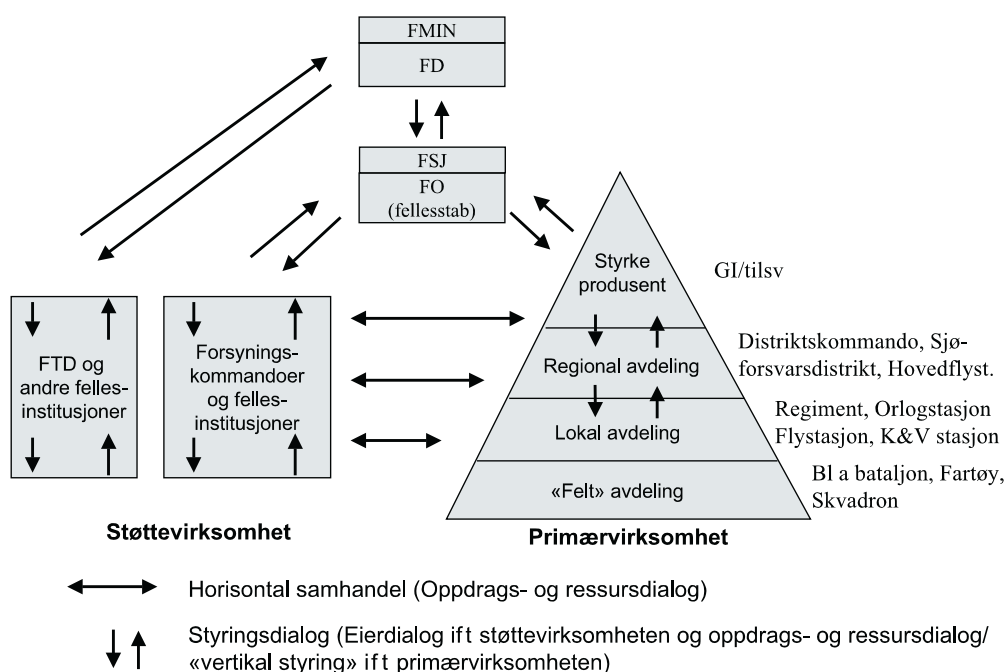
Styring av produksjon vil prinsipielt foregå på to måter. De to styringsmetodene er:

- Vertikal styring knytter seg til forholdet mellom foresatt og undergitt. Denne styringen reguleres gjennom styringsdialogen. Foresatt gir oppdrag med tilhørende resultatmål som gjennom utarbeidelse av virksomhetsplan og budsjett blir en forpliktende avtale for begge parter.
- Horisontal samhandel beskriver forholdet mellom oppdragsgiver og interne leverandører av varer og tjenester. Oppdragsgiver bestiller og mottar varer og tjenester som belastes eget budsjett. Gjennom dette synliggjøres ressursbruken for begge parter.

Tildeling av ressurser vil skje på to måter:

- I den vertikale styringen (primærvirksomheten) vil ressurstildelingen skje gjennom styringsdialogen. Ressursene dimensjoneres i forhold til oppdragene.
- I den horisontale samhandel vil Forsvarets enheter kjøpe varer og tjenester fra støttevirksomheter som Forsvarets forvaltninger og fellesinstitusjoner. Disse institusjonene vil som hovedregel ikke få tildelt ressurser utover en grunnbevilgning, men motta betaling/oppgjør fra oppdragsgiverne (bl a ved økonomiske midler og/eller personellressurser som i et ordinært kunde- og leverandørforhold).

Figuren illustrerer videre et fundamentalt aspekt av styringsmodellen/-konseptet, nemlig at all støttevirksomhet i prinsipp bør ligge utenfor primærvirksomheten. For å synliggjøre at FMIN og FSJ som institusjon er overordnet både primær- og støttevirksomheten (FSJ i dag overordnet deler av støttevirksomheten) er modellen nå som illustrert i Figur 4.5.



Figur 4.5 Forhold mellom primær- og støttevirksomhet i fred slik det burde ha vært med dagens organisasjon.

"" i Figur 4.5 reflekterer at forsyningskommandoene i dag ligger under FSJ og FTD under FMIN. Figuren gjelder kun for styrkeproduksjon og støttevirksomhet og dekker dermed ikke den del av primærvirksomheten som omfatter operativ virksomhet.

Fordi styringskonseptet stipulerer at «alle» oppdrag og ressurser tilflyter støttevirksomheten som følge av oppdrags- og ressursdialog i horisontal samhandel, har STYFOR introdusert eierdialogen som begrep. Eierdialogen dreier seg i liten grad om oppdrag og ressurser, men tar for seg eierrelaterte problemstillinger, som f eks strategi og mål for virksomheten, organisering,

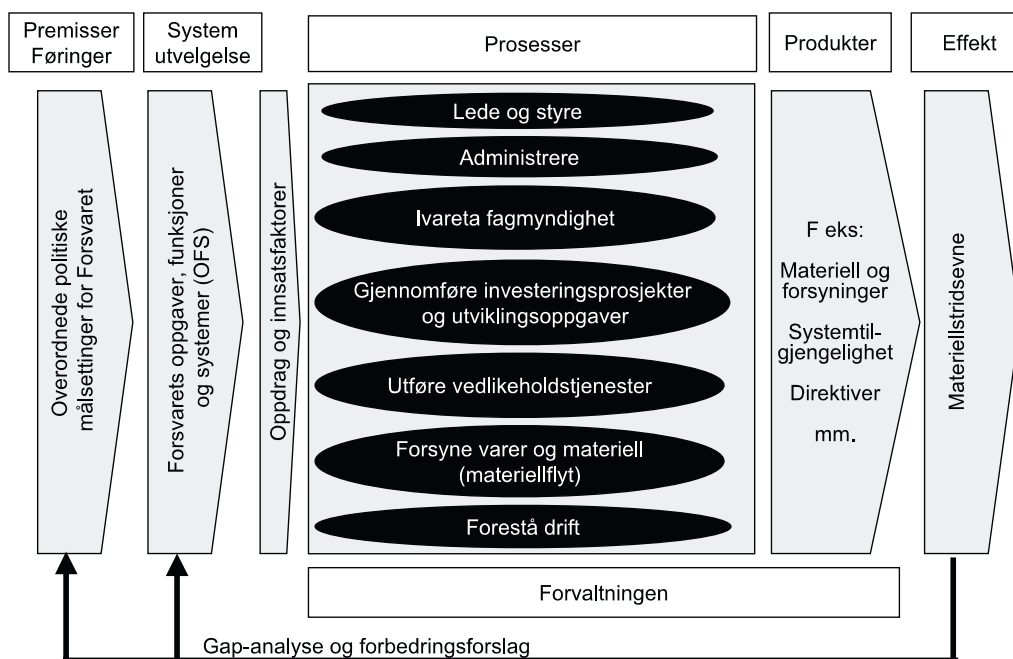
økonomi m v, jf "*Materiellforvaltningen og eierskap – en utfordring for framtiden*" i kapittel 4.4.1.

4.1.4 Virksomhetsmodell for materiellforvaltningen

Materiellforvaltningen som støttevirksomhet produserer varer og tjenester til primærvirksomheten i de prosessene som inngår i virksomhetsmodellen. Virksomhetsmodellen til materiellforvaltningen kan sees i et prosessperspektiv og et bedriftsperspektiv.

4.1.4.1 Virksomhetsmodell i prosessperspektiv

Hovedprosessene for materiellforvaltningen i prosessperspektiv er illustrert i Figur 4.6.



Figur 4.6 Virksomhetsmodell

Den omforente prosessbaserte virksomhetsmodellen har vært en viktig forutsetning og utgangspunkt for arbeidet i STYFOR. Virksomhetsmodellen har gitt et rammeverk for å forstå dagens virksomhet og har vært sentral ved identifiseringen av hovedalternativene.

Basert på den prosessbaserte virksomhetsmodellen ble målsettingen for materiellforvaltningen definert:

Materiellforvaltningen skal kostnadseffektivt produsere troverdig materiell stridsevne til Forsvaret gjennom:

- et tilstrekkelig og kvalitetssikret vedlikehold av *eksisterende materiell, tjenester og systemer*
- anskaffelse av *framtidig materiell og systemer*
- etablering og bibehold av en nødvendig *beredskaps- og mobiliseringsevne* for materiell, forsyninger og systemer.

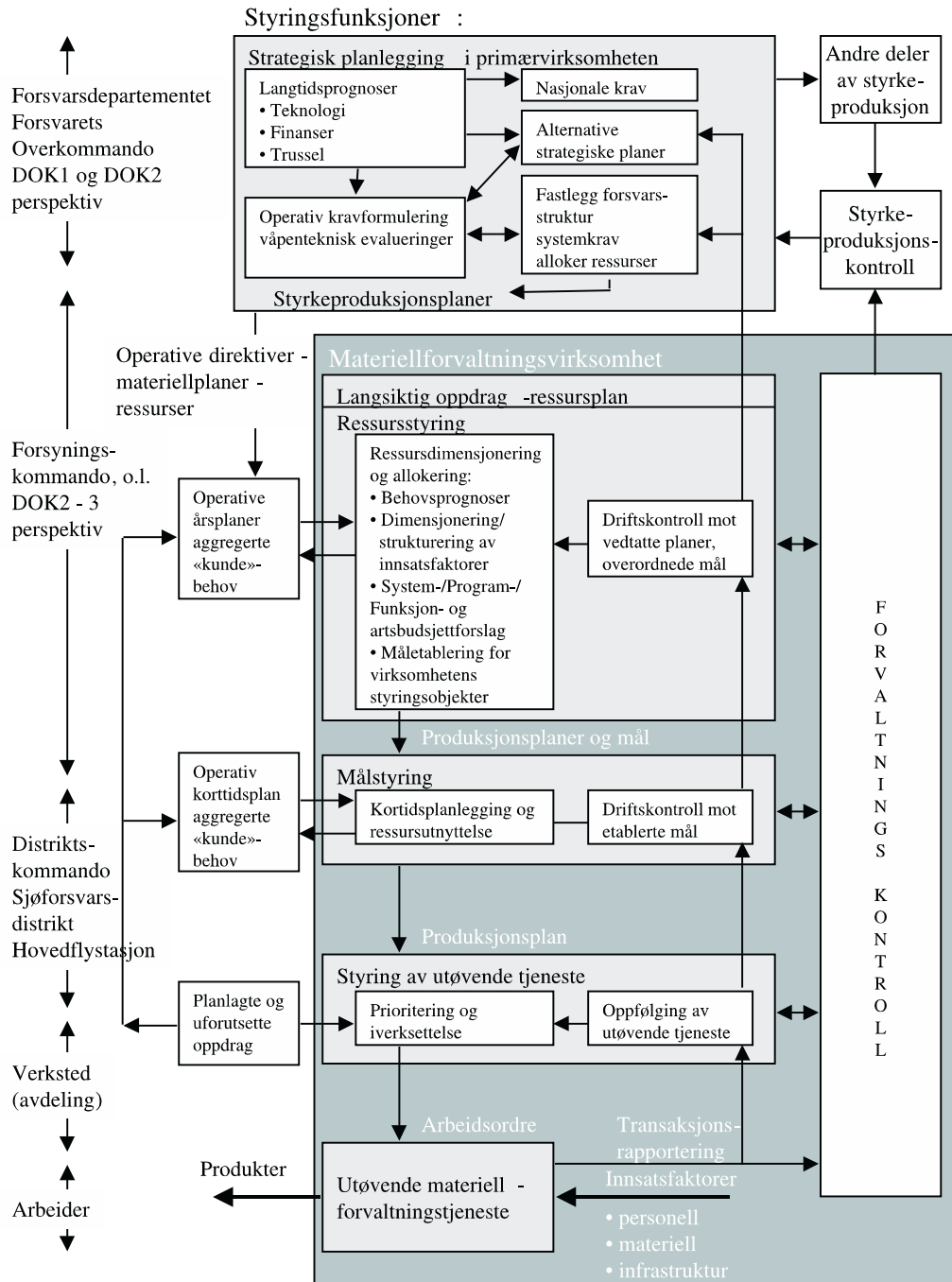
- etablering og operativ/teknisk drift av Forsvarets sambands- og informasjonssystemer.

Med materiell stridsevne menes systemytelse, -tilgjengelighet og -pålitelighet iht gitte oppdrag og fastlagte krav.

4.1.4.2 Virksomhetsmodell i bedriftsperspektiv

Materiellforvaltningen kan sees på som en produksjonsbedrift med et produktspekter som skal dekke kundens behov. Med utgangspunkt i produktspekteret må materiellforvaltningen dimensjoneres og organiseres for fred, krise og krig. Primærvirksomhetens (kundens) behov vil være knyttet til beredskapsmessige krav, til antall og tilgjengelighet (over tid), av kampklare våpensystemer for antatte beredskaps- og konfliktsituasjoner og til øving og operasjoner i fredstid. Tilgjengelighet vil si hvor og hvor lenge («servicability/sustainability»).

I fred må materiellforvaltningen gjennom horisontal samhandel produsere de produkter (varer og tjenester) som primærvirksomheten (kunden) etterspør. Innsatsfaktorene er personell, materiell og infrastruktur (lagre og verksteder). Disse omsettes i virksomhetens prosesser. Innsatskostnadene, inkl avskrivning og administrative kostnader, belastes kunden når et avtalt oppdrag er avsluttet og en vare/tjeneste er levert. Når virksomhetens fredsorganisasjon er ulik krise/krigsorganisasjonen, må den ha omstillingsevne (danne kadre) til å møte kundens behov også i krise og krig. Materiellforvaltningen produserer til et internt marked, men må også forholde seg til et eksternt marked gjennom kjøp av varer og tjenester. Forsvarets mål og oppgaver skaper etterspørsel etter materiellforvaltningens produkter og definerer dermed dens interne marked og produktspekter. Materiellforvaltningen må derfor ha omstillingsevne til å møte med et skiftende internt og eksternt marked. Når materiellforvaltningen dekker kundens behov, produserer den *materiell stridsevne*. Dette er en viktig «effekt» av Forsvarets fredsvirksomhet. Dimensjonering, sammensetting og posisjonering av innsatsfaktorene for å produsere materiell stridsevne til en lavest mulig pris, er en kontinuerlig planleggings- og kontrollprosess. Dette arbeid må gjennomføres i et langsiktig perspektiv, årsperspektiv og kortidsperspektiv som illustrert i Figur 4-7.



Figur 4.7 Illustrasjon av bedriftsperspektiv på materiellforvaltning

Figuren viser i høyre kant kontrollsløyfene mot etablerte planer og mål og i venstre kant kunden (primærvirksomheten) i oppdrags- og ressursdialog med leverandøren (materiellforvaltningen) i langtids-, års- og korttidsperspektiv. Den horisontale samhandel er illustrert nederst i figuren, men horisontal samhandel kan avtales på alle nivåer avhengig av type avtale (f eks enkeltstående avtale eller rammeavtale) eller type vare/tjeneste (f eks strategiske anskaffelser eller driftsrelaterte varer og tjenester).

Planleggings- og kontrollprosessen må omfatte samtlige produksjonsprosesser (primærprosesser, jf virksomhetsmodellen i prosessperspektiv). For hver av disse prosessene må det identifiseres styringsobjekter med tilhørende mål- og resultatindikatorer. Disse er materiellsystemer (hovedgjensstander), verksteder, lagre (lagerbeholdninger) og ressurser (økonomi).

Avhengig av tidshorisonen og innholdet i den sykliske planleggings- og kontrollaktivitet, kan en med fordel dele planleggings- og kontrollsystemet inn i strategisk planlegging, ressursstyring, målstyring og direkte styring og gjennomføring av produksjonsoppdrag. Styringsobjektene vil være sammensatt av delobjekter i hierarkiske strukturer som styres med tiltagende detaljgrad fra ressursstyring til produksjonsstyring.

Planleggings- og kontrollsystemet må ta hensyn til samvirke mellom styringsnivåene og produksjonsprosessene. Med støtte i virksomhetsmodellens støtteprosesser må planleggings- og kontrollsystemet sørge for vertikal integrasjon²⁷ mellom styringsnivåene innenfor hver enkelt prosess og horisontal integrasjon²⁸ mellom prosessene innenfor ett og samme styringsnivå. Forsvarets sentrale planlegging (representert ved DOK 1 og DOK 2)²⁹ etablerer de langsiktige rammebetingelsene for primærvirksomheten (markedet/produktene/kundene) og dermed også for materiellforvaltningen (leverandører). På basis av slik informasjon og de ytre rammevilkårene må materiellforvaltningen utarbeide og vedlikeholde en «langsiktig oppdrags- og ressursplan» (LORP). Denne beskriver bl a virksomhetens formål, visjon, verdigrunnlag, oppdragsstruktur og kompetanse- og organisasjonsstruktur. Den langsiktige oppdrags- og ressursplan er virksomhetens «forretningsplan» og legges til grunn for årlige eierdialoger, ressursstyring, målstyring og produksjonsstyring.

Det enkelte oppdrag styres gjennom utferdigelse av arbeidsordre og kontroll med at den blir utført effektivt til riktig tid og riktig kostnad.

I bedriftsperspektiv må det være en ubrutt ansvarslinje fra utarbeidelsen av den strategiske plan (LORP for materiellforvaltningen) til ferdigstilling av det enkelte oppdrag inkl «betaling». Slik er det ikke idag for HFKs og LFKs vedkommende. Sjef HFK og sjef LFK deler ansvaret for å produsere materiell stridsevne med henholdsvis flere DK- og flystasjonssjefer, jf utdyping av observasjon 13 i "*Observasjoner fra STYFORs kartlegging*" i kapittel 4.2. Det er i dette perspektiv, men også med basis i styringskonseptet, at STYFOR argumenterer for en større grad av vertikal integrasjon i Hærens og Luftforsvarets materiellforvaltning enn tilfellet er i dag.

4.1.5 Generell beskrivelse av styrings- og organisasjonsformer

Staten organiserer sin virksomhet i to hovedformer, nemlig som statlige forvaltningsorganer og statseide selskaper. Forvaltningsorganene er statlige rettssubjekter mens de statseide selskapene er selvstendige rettssubjekter.

27. Med vertikal integrasjon menes større grad av gjennomgående ansvar i materiellforvaltningen, dvs forvaltningssjef er også ansvarlig for produktivitet og ressursutnyttelse der han i dag kun er faglig ansvarlig.

28. Med horisontal integrasjon menes utnyttelse av stordriffsfordeler på tvers av dagens organisasjonsgrenser for eksempel fellesforvalter eller prosessbaserte felles organisasjoner.

29. Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar: - Dokument nr 1, Perspektivplan - Dokument nr 2, Styringsdokument På grunnlag av disse dokumenter lager den enkelte produksjonsansvarlige, bl a generalinspektørene, sin produksjonsplan, Dokument nr 3.

Innenfor hver av de to hovedformene finnes det flere mulige tilknytningsformer. Fire ulike tilknytningsformer er vurdert for materiellforvaltningen i Forsvaret.

4.1.5.1 Ordinære forvaltningsorganer

Ordinære forvaltningsorganer er kjerneformen for statlig virksomhet. Hoveddelen av Forsvarets virksomhet er organisert slik, inkludert materiellforvaltningen. Denne tilknytningsformen er egnet for områder der staten vil ha direkte myndighetsutøvelse, noe som bl a gjelder for Forsvarets operative virksomhet. Generelt kan man si at den ordinære forvaltningsorganformen brukes hvis ikke oppgavens art og formål tilsier at det bør gjøres mer systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene. Da bør andre tilknytningsformer vurderes.

4.1.5.2 Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftsformen har særlig vært nyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting, som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. En forvaltningsbedrift er et statlig forvaltningsorgan, men er tillagt forholdsmessig stor selvstendighet. Forvaltningsbedriftene kan inndeles i to grupper:

1. Virksomheter som står for utbygging og drift av offentlig infrastruktur og forretningsbasert tjenesteproduksjon i samband med denne infrastrukturen.
2. En uensartet gruppe virksomheter som til dels driver monopolbasert tjenesteyting, som kan være rettet mot private bedrifter eller enkeltpersoner. Dette kan også være tjenesteyting overfor andre statlige virksomheter.

Forvaltningsbedriftsformen skiller seg fra den ordinære forvaltningsorganformen først og fremst ved at forvaltningsbedriftene:

- er unntatt fra sentrale bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement
- har mulighet til å opprette reguleringsfond/kapitalfond
- har mulighet til å opprette datterselskap (A/S)
- vanligvis har eget styre

En forvaltningsbedrift er normalt direkte underlagt vedkommende departement.

4.1.5.3 Statsforetak

Statsforetaksformen ble etablert gjennom lov om statsforetak 30 august 1991. Formålet med opprettelsen var å skape en form for organisering av statlig forretningsvirksomhet der både krav til effektiv og rasjonell drift og sektorpolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Statsforetaksformen nyttes særlig når statens forretningsmessige engasjement også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål.

I et statsforetak er statens styringsinteresser mindre enn i en forvaltningsbedrift, men mer omfattende enn i et statsaksjeselskap. Statsforetaksformen er styrings- og ansvarsmessig en form som ligger mellom forvaltningsbedriftsformen og statsaksjeselskapsmodellen. Et statsforetak er et selvstendig rettssubjekt. Staten er eeneier, og kan ikke eie foretaket sammen med andre

interessenter. Statsforetakets formue og inntekter er ikke en del av statsbudsjettet, og foretaket hefter selv for sin gjeld. Foretaket er ikke underlagt Stortingets finansmyndighet, og vil derfor selv disponere sine inntekter og formue. Innenfor visse, begrensede rammer kan foretaket ta opp lån. Foretaksmøtet er statsforetakets høyeste organ, der eier (departementet) utøver eiermyndighet i foretaket (kan sammenliknes med generalforsamling i et A/S). Gjennom foretaksmøtet kan departementet vedta, gi retningslinjer og instruere i forhold i alle saker som gjelder foretaket og som er bindende for styret og administrerende direktør. Statsråden har et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for at statens eierinteresser i et statsforetak blir forvaltet på forsvarlig måte, og innenfor rammene av Stortingets forutsetninger og lovgivning.

4.1.5.4 Statsaksjeselskap

Statsaksjeselskapsformen benyttes i hovedsak for statlig engasjement i næringsvirksomhet der det ikke foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn. Et statsaksjeselskap er et selvstendig rettssubjekt. Staten kan eie alle aksjene, eller dele eierskapet sammen med private. Vanligvis er ikke et statsaksjeselskap i en monopolsituasjon på sitt område.

Statens styringsinteresser i et statsaksjeselskap vil vanligvis være knyttet til verdiskapning, økonomisk avkastning, selskapets virkefelt, konstituering og sammensetning av selskapets organer, distriktpolitiske og sysselsettingsmessige sider ved virksomheten, og evt tilskudd for å kunne realisere ikke-bedriftsøkonomiske goder. Når hovedlinjene for virksomheten er trukket opp, er det imidlertid styrets og den daglige ledelsens oppgave å stå for den forretningsmessige driften. Statsaksjeselskapene reguleres av aksjeloven eller allmennaksjeloven. Utøvelse av eierrollen i statsaksjeselskap vil normalt følge ordinære selskapsrettslige regler. I et statsaksjeselskap har staten et begrenset økonomisk ansvar, dvs at staten ikke er rettslig forpliktet til å dekke restgjeld ved nedleggelse.

4.1.5.5 Tilknytningsformer for materiellforvaltningen i Forsvaret

Statlig forvaltningsorgan		Statseid selskap	
Ordinært forvaltningsorgan	Forvaltningsbedrift	Statsforetak	Statsaksjeselskap
<ul style="list-style-type: none"> • Del av staten som juridisk person. • Styres ved instruksjon. • Bevilgningsfinansiert. • Riksrevisjonen utøver kontroll. • Bevilgningsreglement og økonomireglementet gjelder for virksomheten. • De ansatte er i hovedsak stats-tjenstemenn og er omfattet av HA/HTA og tjenestemanns- og tjenestetvistlov. • Forvaltningslov, Offentlighetslov, gjelder for virksomheten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Del av staten som juridisk person • Har som regel styre, men kan styres ved instruksjon. • Store deler av driften er oppdragsfinansiert. • Riksrevisjonen utøver kontroll. • Unntatt fra <u>sentrale</u> bestemmelser i bevilgningsreglementet. Kan opprette datterselskaper (A/S). • De ansatte er i hovedsak stats-tjenstemenn og er omfattet av HA/HTA og tjenestemanns- og tjenestetvistlov. • Forvaltningslov, Offentlighetslov, gjelder for virksomheten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selvstendig rettssubjekt, men staten har et reelt økonomisk ansvar. Staten er ene-eier. • Styres gjennom foretaksmøte, bedriftsforsamling og styre • Oppdragsfinansiert. • Riksrevisjonens kontroll er begrenset til departementets styring av virksomheten. • Regnskapslov og lov om statsforetak gjelder for virksomheten. • De ansatte er ikke statstjenestemenn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selvstendig rettssubjekt. Staten kan eie selskapet sammen med private. • Styres gjennom generalforsamling og styre • Oppdragsfinansiert. • Riksrevisjonens kontroll er begrenset til departementets styring av virksomheten. • Regnskapslov og aksjelov gjelder for virksomheten. • De ansatte er ikke statstjenestemenn. • Er i enkelte tilfeller underlagt særskilte regler (feks Statoil og Telenor)
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsdirektoratet • Forsvarets militære organisasjon • Jernbaneverket • Konkurransetilsynet 	<ul style="list-style-type: none"> • Luftfartverket • Statsbygg • Statens kartverk • Statens kornforretning 	<ul style="list-style-type: none"> • Statens kantiner • Statskog • Statnett • Statkraft 	<ul style="list-style-type: none"> • Arcus • NRK • Statoil • Telenor

Figur 4.8 Tilknytningsformene og deres kjennetegn

''' i Figur 4.8 illustrerer mulige tilknytningsformer med eksempler på statlige virksomheter. Prosjekt STYFOR mener det er særlig to tilknytningsformer som er aktuelle for Forsvarets materiellforvaltning.

Forvaltningsbedriftsformen er en tilknytningsform som egner seg for hele Forsvarets materiellforvaltning. Denne tilknytningsformen gir en god balanse mellom hensynet til overordnet politisk styring og ønsket om en markedsrettet og effektiv drift ved at fullmakter og handlefrihet legges til bedriften selv. Forvaltningsbedriften vil imidlertid fortsatt være et statlig forvaltningsorgan, og dermed være underlagt direkte instruksjonsmyndighet fra departement og regjering. De ansatte som i dag er statstjenestemenn, vil fortsatt være statstjenestemenn, og statens lov- og avtaleverk vil gjelde i denne tilknytningsformen.

Statsforetaksformen er en tilknytningsform som kan egne seg for deler av materiellforvaltningen, der det i hovedsak vil ligge bedriftsøkonomiske effektivitetshensyn til grunn for driften. Denne tilknytningsformen gir bedriftsledelsen annen, og på visse områder større, handlefrihet samtidig som staten kan utøve eierstyring. Statsforetaket vil imidlertid være et selvstendig rettssubjekt og kan ikke utøve myndighetsoppgaver. Staten vil fortsatt være økonomisk ansvarlig for virksomheten. De ansatte som i dag er statstjenestemenn, vil ikke være statstjenestemenn ved denne tilknytningsformen. Arbeidsmiljølov og regnskapslov vil gjelde for statsforetaket.

I enkelte tilfeller kan tilknytningsformene ordinært forvaltningsorgan og statsaksjeselskap også være aktuelle for mindre deler av materiellforvaltningen.

4.2 Observasjoner fra STYFORs kartlegging

Kundene (generalinspektør/tilsvarende) er godt fornøyd med forsyningskommandoene og FTD som leverandører. Men forvaltningene har selv i kartleggingen pekt på en del forbedringsområder. I tillegg har STYFOR, bl a etter innspill fra andre prosjekter som LOGSTRAT og PIFO, identifisert forbedringsområder. Årsaken til at hovedobservasjonene som blir presentert her har fått en «negativ» vinkling er at fokus i kartleggingen har vært å identifisere forbedringsområder. Kartleggingen fra forvaltningene resulterte i 15 hovedobservasjoner som er med å danne utgangspunkt for de hovedalternativer som STYFOR fremmer. Hovedobservasjonene var som følger:

1. Det er behov for oppdatering av sentrale bestemmelser og reglementer for å utnytte mulighetene i virksomheten bedre.
2. Over 50 statlige virksomheter har de siste årene fått endret sin tilknytningsform til staten. Den generelle omstillingsprosessen og moderniseringen i staten har bare i liten grad påvirket styrings- og organisasjonsformer for de organisasjoner som er involvert i materiellforvaltningen.
3. Forvaltningene har store problemer med å rekruttere og beholde personell.
4. Forholdet mellom oppgaver og kompetanse for å løse oppgavene er i en del tilfeller ikke tilfredsstillende.
5. Det er rom for forbedringer knyttet til gjennomføring av anskaffelsesprosjekter – dagens situasjon innebærer overskridelser og forsinkelser.
6. LOGSTRAT har identifisert forbedringsområder knyttet til gjennomføring av materiellforvaltningens prosesser. Forbedringer vil kunne medføre lavere ressursbruk og økt måloppnåelse.
7. En annen organisering av forvaltningene kan ivareta Forsvarets helhetlige behov bedre. I dag er forsyningskommandoene organisert for å ivareta dagens oppgaver innenfor egen forsvarsgren.
8. Forvaltningene har begrenset mulighet til å påvirke utviklingen av eiendommer, bygg og anlegg (EBA).
9. FSJ IS-direktiv og Forsvarets langsiktige systemplan (FLSP) danner et godt utgangspunkt for den fremtidige IS-virksomheten men har ikke vært fulgt.
10. Totalmålsettingen for IS-virksomheten (i FLSP) er bare nådd i begrenset grad. Dette skyldes at tidsplaner har vært for optimistiske, at knappe personellressurser ikke har vært utnyttet effektivt og at ledelsen for IS-virksomheten ikke har utøvet den myndighet og ikke hatt de virkemidler som skal til for å styre utviklingen. Utviklingen av FIS har da ikke vært styrt fra «toppen», men «nedenfra» av de lokale enheter som gjennom styrkeproduzentene (Glene) har fått pengene og personellressursene. I det nye DOK 1 som ble etablert ultimo 1998, er imidlertid grunnlaget for å snu utviklingen lagt. Tiltakene som skisseres samsvarer i stor grad med STYFORs anbefalinger.
11. Målsettingen om fellesløsninger er ikke realisert. Dette skyldes bl a en svakt utviklet fellesskapskultur og manglende styring fra OKA. Her er utviklingen i ferd med å snu (FIBASIS, FIS/P, FIS/Ø).³⁰

12. Som anskaffere av IS, med spesifikasjoner som avtalt med brukerne, har materiellforvaltningene skjøttet sin rolle bra. Utvikling og drift av IT-systemer har imidlertid i stor grad vært utført pr forvaltning/forsvarsgren på lokalkundenes egne premisser, jf pkt 11. IT-arven inneholder derfor en rekke forsvarsgrenvise systemer innenfor hvert av funksjonsområdene. Også innenfor hver forsvarsgren er det systemer med overlappende funksjonalitet. I tillegg har systemene mangelfull tilrettelegging for utveksling av data. Dette gjør det vanskelig med kostnadseffektiv drift i hver enkelt forsvarsgren/forvaltning og for Forsvaret som helhet. Antallet systemer gjør det vanskelig å drifte FIS som et helhetlig system.
13. Styringskonseptet er ikke gjennomført. Styringsmodellen er ikke operasjonalisert. Klargjøring av roller og ansvar ved å skille mellom primær- og støttevirksomhet er ikke gjennomført fullt ut (forvaltningssjefene har det administrative ansvaret kun for deler av materiellforvaltningspersonellet) og horisontal samhandel er kun innført i begrenset grad. En av grunnene til at konseptets styringsmodell ikke er realisert er at de mekanismer, prosedyrer og systemer som er nødvendige for bl a horisontal samhandel ikke har vært på plass. Dette er nå i ferd med å bli realisert. Eierrollen til FSJ overfor forsyningskommandoene har ikke vært tilstrekkelig vektlagt og er derfor ikke tilfredsstillende ivaretatt.
14. Forsvaret mangler helhetlig styrings- og ledelsesinformasjon.
15. Det er rom for større grad av samordning på tvers av forsvarsgrenene.

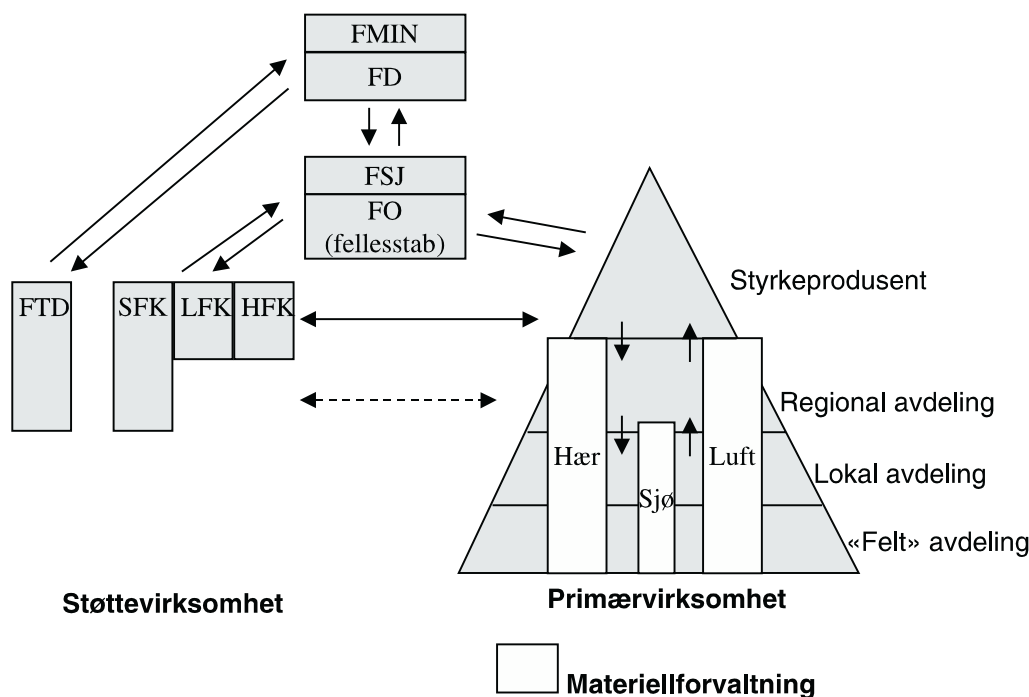
STYFOR besøkte Storbritannia, Tyskland, Sverige og Nederland for å vurdere hvordan materiellforvaltningen ble utført i disse land. En del av utviklingstrekkene fra disse landene er benyttet i forbindelse med identifisering av hovedalternativene:

- Hovedtrekk fra Storbritannia er særlig knyttet til etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon og hvorledes beslutningsprosessen i anskaffelsesprosjekter er arrangert. Ved senere besøk ble det informert om to hovedområder av det britiske «Strategic Defence Review». Disse områder omfatter en justering av anskaffelsesprosessen og etableringen av en felles logistikkorganisasjon.
- Hovedtrekk fra Sverige omfatter deres spesielle metoder for oppdragsfinansiering av den felles investerings- og utviklingsorganisasjonen og hvorledes denne organisasjonen er «grossist» hva gjelder reservedeler.
- Tysklands arbeid knyttet til forankring av organisasjonsutvikling og deres «kostnads- og ansvarsinitiativ» ga grunnlag for verdifulle observasjoner. Tyskland har også etablert en felles investerings- og utviklingsorganisasjon.
- Nederland har en ren forsvarsgrenstruktur. De har imidlertid en del felles organisasjoner på transport-/distribusjonssiden og flere fellesforvalterløsninger som er interessante.

Utdyping av observasjon 13 – Styringskonseptets styringsmodell

Et viktig aspekt av gjennomføringen av styringskonseptet er i hvilken grad forvaltningssjefene er ansvarlig for produktivitet og produksjonsresultater innenfor materiellforvaltningen. Status i gjennomføringen av styringskonseptet i dette henseende pr forsvarsgren/forvaltning er som illustrert i Figur 4.9.

30. Rapport fra deloppdrag 6 gir utdyping av at grunnlaget for en positiv utvikling er lagt.



Figur 4.9 Dagens situasjon innenfor materiellforvaltningen

- Hæren: Hærens tekniske verksteder og forsyningslagre inngår i HFKs organisasjonsstruktur, men er inntil videre underlagt DK-sjefene. DK-sjefene har et regionalt ansvar for at materiellforvaltningen skjer iht fagmyndighetens direktiver.
- Sjøforsvaret: Størstedelen av vedlikeholds- og forsyningstjenesten inngår i SFKs organisasjonsstruktur.
- Luftforsvaret: Sentrallager og det tyngste vedlikeholdet inngår i LFKs organisasjon, men størstedelen av virksomheten er underlagt stasjonssjefene. Stasjonssjefene har ansvar for at materiellforvaltningen skjer iht fagmyndighetens direktiver.
- FTD har alle sine materiellforvaltningsressurser i egen organisasjon, unntatt ressurser for drift av Forsvarets digitale nett nivå II (lokale sprednett).

Sammenholdt med "" i Figur 4.5 viser Figur 4.9 og punktene over at styringskonseptets forutsetning om skille mellom primær- og støttevirksomhet i liten grad er gjennomført på regionalt og lokalt nivå. Det er store forskjeller mellom forsvarsgrenene. I dag inngår deler av materiellforvaltningen, bl a i Hæren og Luftforsvaret, som en del av primærvirksomheten (på henholdsvis DK- og stasjonsnivå). Dette betyr at DK-sjefen og stasjonssjefen «handler med seg selv». I Sjøforsvaret er omlag 85% av materiellforvaltningen samlet i støttevirkomheten (SFK og Ramsund orlogsstasjon), mens det for Hærens og Luftforsvarets del kun er omlag 30%. Sjøforsvaret er også den eneste forsvarsgren/forvaltning som har innført horisontal samhandel for driftsrelaterte varer og tjenester på avdelingsnivå i tråd med styringskonseptet. Dette innebærer at sjef HFK og sjef LFK deler ansvaret for å produsere materiell stridsevne med henholdsvis flere DK- og flystasjonssjefer.

Forsyningskommandoene er underlagt forsvarssjefen. I forsyningskommandoene oppfattes forsvarssjefen som eier av virksomhetene og materiellet. Det er en samstemt oppfatning av at rollen som eier ikke løses på tilfredsstillende måte av forsvarssjefen i dag. Selv med felles eierskap evner en kun i begrenset grad å samordne, samarbeide og lære av hverandre slik at den totale ressursinnsatsen blir lavest mulig. I intervjuene i FO var det enighet om at selv om FO/F er gitt i oppgave å utøve eierskapet på vegne av forsvarssjefen, er det i praksis generalinspektørene som utøver eierskapet i forbindelse med oppdrags- og ressursdialogene.

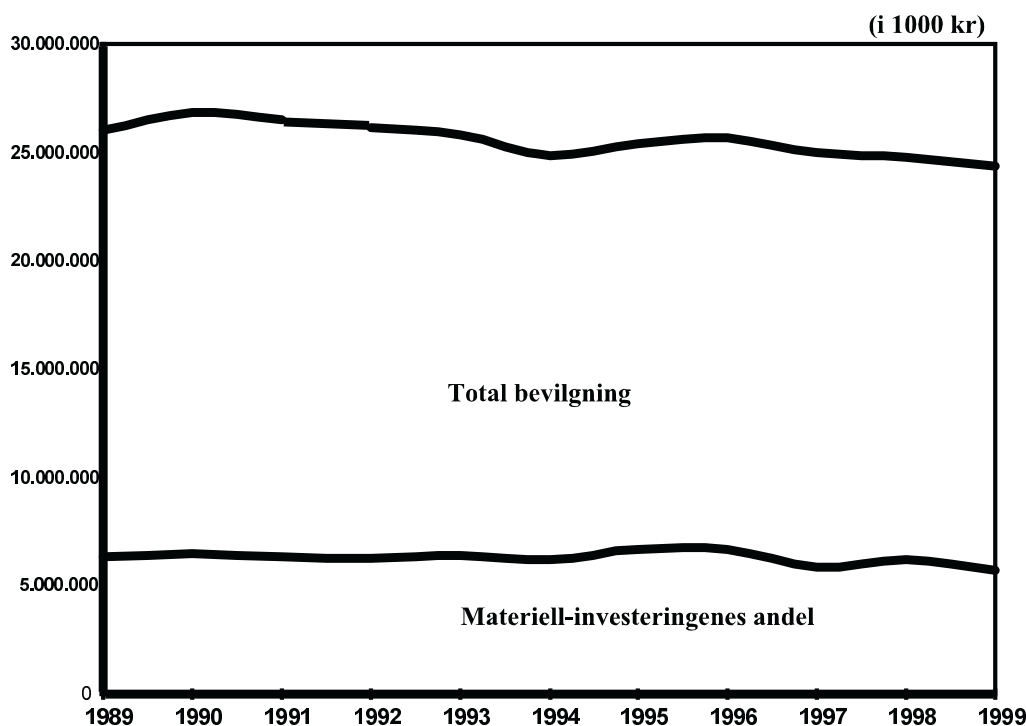
4.3 Rammer og ambisjonsnivå for den framtidige materiellforvaltning

St meld nr 22 (1997-98) trekker opp rammene for utviklingen av Forsvarets styrkestruktur for perioden 1999 til 2006 og antyder konturene av en utvikling etter år 2006.

Grunnlag for Forsvaret +/- Tilbaketilbakobling	«Kald krig» situasjon mot sin avslutning	Tilpassing til en ny situasjon	? Hva blir strukturen
Primærvirksomheten i Forsvaret	<ul style="list-style-type: none"> • Utmatelses-/strategiskrigføring • Ordre m/detaljer for gj.føringen • Litt i utlandet • Hæren <ul style="list-style-type: none"> - 1 divisjonskommando - 1 stående brigade - 3 stående bataljonsenheter - 12 + mobiliserbare brigader • Sjøforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 12 U-båter - 38 MTB'er - 5 fregatter + 2 korvetter - 12 miniskrigsfarty - 30 Kystartilleri-fort • Luftforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 63 F-16 + 16 F-5 kampfly - 4 P-3C + 2 P-3N maritime fly - 6 C-130 + mindre transportfly - 42 helikoptre - NASAMS-batterier - SHORAD/VSHORAD-batterier 	<ul style="list-style-type: none"> • Måneforberedt operasjonskonsept • Oppdragsbasert ledelsiskonsept • Mye i utlandet • Hæren <ul style="list-style-type: none"> - stående styrker endst karaktir - til skolesøvt, redusert med 1+behold - 1 divisjon m/3 brigader + div tropp. - 3 selvstendige brigader - 23 bataljonsenheter • Sjøforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 10 U-båter - 14 MTB'er - 4 fregatter - 12 miniskrigsfarty - 9 Kystartilleri-fort • Luftforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 58 F-16 + 15 F-5 kampfly - 4 P-3C + 2 P-3N maritime fly - 6 C-130 - 36 helikoptre - 6 NASAMS-batterier - 10 SHORAD/VSHORAD-batterier (RIB-70) 	<ul style="list-style-type: none"> • Måneforberedt operasjonskonsept • Oppdragsbasert ledelsiskonsept • Mer i utlandet • Samkjørt (tri-service) krigføring • Hæren <ul style="list-style-type: none"> - 1 divisjon m/3 brigader + div tropp. - 3 selvstendige brigader? - 23 bataljonsenheter • Sjøforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 6 - 10 U-båter - 14 - 22 MTB'er - 5 - 6 fregatter - 10 - 12 miniskrigsfarty - 3 - 9 Kystartilleri-fort • Luftforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - omlag 80 kampfly - 4 P-3C + 2 P-3N maritime fly - 6 C-130 + mindre transportfly - 36 helikoptre - 7 NASAMS II-batterier - 10 SHORAD/VSHORAD-batterier
Materiellforvaltningen i Forsvaret (til støtte for primærvirksomheten)	<p>Ubrutt forvaltningslinje fra PD. Materiell ble stillet til disposisjon for Forsvaret på ulike nivåer. Pagnifikant innflytning i varetatt gjennom diskusjoner. Like klart skille mot leverandører. Spec'er ble lagt i Forsvaret - materiell (HW) ble lagt i industrien. Store materielserier.</p>	<p>Brutt forv.linje. PSU v/FO eller/til et utsett FTD. FO har ingen etablert «eierfilosofi». Styreskonsept er vedtatt, men ikke fullt implementert. Mindre matr.serier - større variasjon.</p>	<p>Styringskonsept implementert.</p>
År	1989	1999	2009

Figur 4.10 Illustrasjon av Forsvarets strukturutvikling

I "" i Figur 4.10 er utviklingen av Forsvarets struktur forsøkt illustrert. Figuren gir en grov status ved Berlinmurens fall og avslutningen av samarbeidet i Warszawa-pakten, videre hva status er i dag og hva man kan lese om utviklingen framover av beskrivelsene i St meld nr 22 (1997-98).



Figur 4.11 Forsvarsbudsjettets utvikling i perioden 1989-1999 (framstilt i 1999 kr)

I tiden fram til 1989, da Berlin-muren falt og Warszawapakten etter hvert ble oppløst, var Forsvarets styrkestruktur tildels betydelig større enn den er i dag. Luftforsvaret gjennomgikk sin store reduksjon i 1960-årene, men arbeider nå for å konsentrere virksomheten om færre stasjoner. Hæren og Sjøforsvaret er blitt sterkt redusert gjennom 1990-årene. Utfordringene for materiellforvaltningen er imidlertid ikke redusert tilsvarende som reduksjonen i styrkestruktur. Dette har sammenheng med den teknologiske utvikling og kompleksiteten i det materiell og de systemer som i dag innføres. Den styrkestruktur som St meld nr 22 legger opp til, vil i de ti nærmeste år ikke forandre seg vesentlig fra dagens.

Forsvarsbudsjettets utvikling, jf "" i Figur 4.11 som gir en grov framstilling, viser et relativt stabilt forhold mellom det totale budsjett og materiellinvesteringenes andel av dette. De økonomiske rammer for Forsvaret har i de siste årene vært synkende. I 1990 var Forsvarsbudsjettet på 26,1 milliarder kroner, mens budsjettet for 1999 er på 23,9 milliarder kroner.³¹ Det innebærer en reduksjon på i størrelsesorden 0,5-1%. I forhold til det totale statsbudsjett har Forsvarets andel i perioden blitt redusert fra 7,4% til 5,5%. Investeringsandelen av budsjettet har også vist en synkende tendens. I følge St meld nr 22 (1997-98) har investeringsnivået sunket fra 7 milliarder kroner i 1994 til 5,9 milliarder kroner i 1998. Budsjettutviklingen og de økonomiske utsikter som er gitt i St meld nr 22 (1997-98), gir ikke grunn til å tro at nivået vil endre seg noe vesentlig. For å ivareta en styrkestruktur og kvalitet på det materiell som Forsvaret skal benytte (investering og drift), innebærer utviklingen en enorm utfordring i forhold til å utnytte budsjettet best mulig, bl

31. Samme kroneverdi (uttrykt i faste 1999-kr), internasjonale operasjoner er ekskludert.

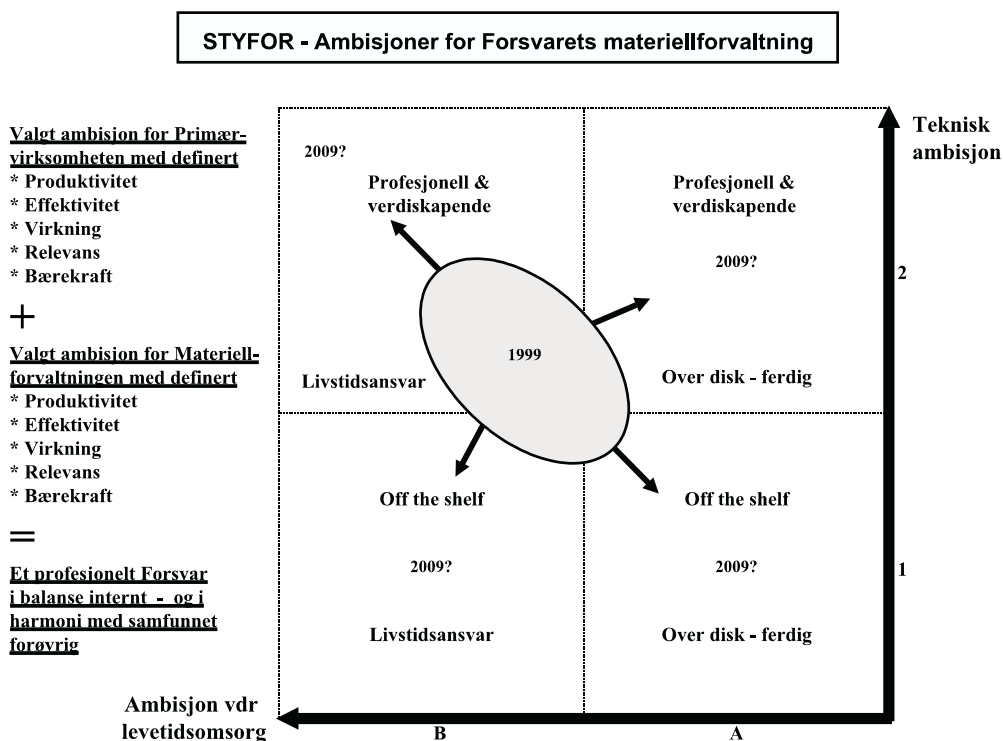
a gjennom realisering av de forhåpninger som lå til grunn for innføringen av Forsvarets styringskonsept. St meld nr 23 (1998-99) legger opp til vedlikehold og en viss stigning i investeringsprofilen i den kommende periode.

Informasjonssystemer (IS) er kritiske ressurser, særlig i forhold til:

- styrkeproduksjon der IS bidrar til nødvendig beslutningsunderlag for strategiske beslutninger og til effektiv mål- og resultatstyring og produktionsstyring
- kommando og kontroll av Forsvarets krigsstruktur, der effektiv utnyttelse av IS er en absolutt forutsetning for et troverdig forsvar.

Anskaffelse og drift av sambands- og informasjonssystemer utgjør årlig omlag 10% av forsvarsbudsjettet.

Vurderingen av disse faktorer leder opp til den konklusjon at materiellforvaltningens oppgaver og aktivitetsnivå i de nærmeste ti år ikke vil bli vesentlig redusert. De økonomiske rammebetingelser for Forsvaret, slik de beskrives foran, tilsier at Forsvaret må gjennomføre endringer for å oppnå den ønskede styrkestruktur. Enten må aktivitetsnivået i forhold til bruk av materiellet endres, eller det må gjennomføres organisatoriske tiltak for å bedre den totale effektivitet av materiellforvaltningen. Ambisjonsnivået for materiellforvaltningen i framtiden må også tilpasses de overordnede mål for Forsvaret. "" i Figur 4.12 kan illustrere de valg en vil stå overfor. I dag ligger ambisjonsnivået innenfor ellipsen.



Figur 4.12 Ambisjonsnivå for materiellforvaltningen

Det kan leses av St meld nr 22 (1997-98) at Forsvaret må framstå som en profesjonell anskaffer av materiell og sikre en forsvarlig drift gjennom materi-

ellets levetid. I St meld nr 22 uttrykkes det konkret at det er nødvendig, både i forhold til investering, materielldrift og logistikk, å tilstrebe maksimal samordning på tvers av grenser mellom forsvarsgrenene. Selv om ambisjonen er å være profesjonell og verdiskapende og å ha et livstidsansvar for materiell og systemer, vil det være nødvendig å foreta bevisste valg. I disse valg må det tas hensyn til:

- materiellsystemets egenart
- næringspolitiske retningslinjer
- samarbeidspartnere på leverandør- og kundeside
- tilgang på kompetanse
- virksomhetskritiske forhold for Forsvaret.

Etter en vurdering av disse forhold, må en velge ambisjonsnivå i forhold til det enkelte system.

4.4 Utfordringer og kjennetegn for den framtidige materiellforvaltning

Det vil være mange utfordringer for materiellforvaltningen i framtiden. Ambisjonsnivået vil variere for de ulike prosessene som materiellforvaltningen har ansvaret for. Følgende kjennetegn er identifisert for den framtidige materiellforvaltningen:

- Rammebetingelser som muliggjør en effektiv virksomhet.
- Verdiskapende prosesser som enkeltvis og i samspill med hverandre effektivt representerer definerte oppgaver og funksjoner som er rettet mot systemer som dekker kundens behov.
- Prosesser som gir produkter og tjenester med høyt nytte/kost forhold.
- Prosesser som bidrar til samsvar mellom målstyrt planlegging og resultatorientert og målbar utførelse.
- Klargjorte roller og ansvar basert på styringskonseptet.³²
- Styringsmodell som legger vekt på resultatoppfølging og målstyring.
- En helhetlig styring av personell, materiell og systemer for å oppnå fleksibilitet og styrbarhet.
- En hensiktsmessig organisering av forvaltningene i Forsvaret tilpasset ressurser, oppdrag og krav.
- En hensiktsmessig understøttelse av utvikling, bruk og drift av sambands- og informasjonssystemer og infrastruktur i et helhetlig perspektiv.
- Kritisk virksomhetsvolum styrende for virksomheten.
- Evne til å rekruttere og beholde personell med et høyt faglig kompetansenivå.
- Styrt kompetanseutvikling.
- Arbeidsmiljø som preges av respekt, omsorg og ansvar, basert på likeverd og fundamental tillit.

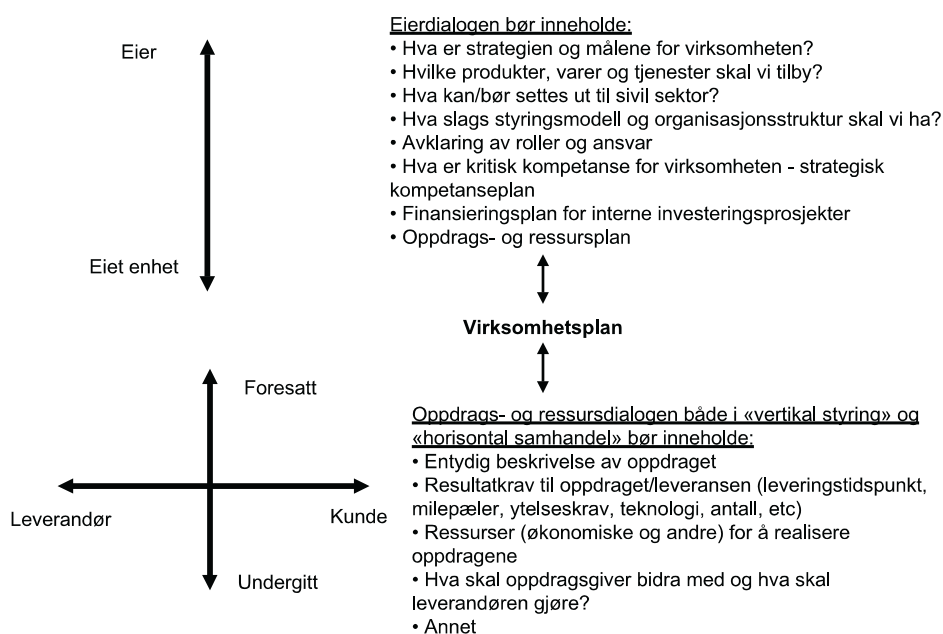
4.4.1 Materiellforvaltningen og eierskap – en utfordring for framtiden

STYFOR mener at en klart definert «eier» og et fungerende eierskap er en viktig forutsetning for styringskonseptet. Hvem skal være «eier» av materiellforvaltningen i framtiden, er et sentralt spørsmål i STYFORs vurderinger. Eierens viktigste oppgave er å bidra til at forvaltningen stadig blir bedre i stand til

32. Vertikal styring i primær virksomheten og horisontal samhandel mellom primær- og støttevirkomheten.

å fylle sin rolle ved blant annet å sørge for at samspillet mellom eier og materiellforvaltningens ledelse foregår på en forutsigbar og hensiktsmessig måte. Det skal finne sted en direkte «eierdialog» mellom materiellforvaltningen og dens «eier» om strategi, mål, organisering, økonomi, produkt- og kompetanseutvikling m v.

"" i Figur 4.13 viser en prinsippskisse for eierdialog og oppdrags-ressursdialog. Det må være et klart skille mellom disse. Materiellforvaltningens virksomhetsplan er bindeleddet mellom forvaltning og eier.



Figur 4.13 Eierdialog og oppdrags- og ressursdialog

4.4.2 Styringskonseptet – en ubenyttet mulighet for effektivisering av materiellforvaltningen

Forsvarssjefen fikk ansvar for gjennomføring av styringskonseptet i Forsvarets militære organisasjon. Etter noe tid med begrenset grad av gjennomføring fant forsvarssjefen det nødvendig å presisere enkelte konsekvenser av Regjeringens beslutning om å innføre styringskonseptet. Forsvarsdepartementet har gitt forsvarssjefen forvaltningsmyndighet for materiell i Forsvaret (unntatt materiell til FTD). Ved skriv av 15 februar 1995 har forsvarssjefen gitt denne fullmakt videre til forsyningskommandosjefene. I dette skrevet heter det:

«Forsyningskommandoenes forankring i linjeorganisasjonen har etter at Generalinspektørene fikk disposisjonsrett og koordineringsansvar for forsvarsgrenenes driftsmidler blitt fortolket forskjellig. Disposisjonsretten over driftsmidler ble gitt med utgangspunkt i Styringskonseptets prinsipp om horisontal samhandel mellom Primærvirksomheten og Støttevirksomheten. Det er i denne sammenheng ikke grunnlag for en fortolkning hvor forsyningskommandoens organisasjonsmessige opphenging under FSJ endres. Jeg ønsker der-

for å klargjøre dette slik at implementering og utvikling av Styringskonseptet kan fortsette. Følgende organisasjonsmessige avklaringer besluttes:

- Sjefene for Forsyningskommandoene er direkte underlagt FSJ
- FSJ fører styringsdialog med Forsyningskommandosjefene med støtte av Glene.
- Glene fører horisontal samhandel med- og kjøper tjenester av Forsyningskommandoene hva angår drift.
- Sjef Forsyningskommando er FSJs instrument for kontroll, forvaltning og rapportering av materiellstatus. Han har det faglige ansvar for drift av verksteder, lager mv som Glene trenger for å drive sin virksomhet. Verksteder, lagre og arsenaler inngår i forsyningskommandoenes organisasjonsstruktur. [...]

Forsyningskommandoene tildeles ressurser for drift av egen organisasjon, materiellanskaffelser og ved endring av materiellberedskapsbeholdninger. Verksteder og lager tilsvarende skal i prinsippet være selvfinansiert gjennom den horisontale samhandelen.»

Som det framgår av "" i Figur 4.9 er store deler av lager- og verkstedsvirksomheten fremdeles del av primærvirksomheten i Hæren og Luftforsvaret. Forsvarssjefens beslutning er derfor reelt sett ennå ikke gjennomført. Med bevilgningsfinansiering av støttevirksomheten har det vært et argument mot vertikal integrasjon at sjef i primærvirksomheten må ha materiellforvaltningspersonellet underlagt for å kunne budsjettere, planlegge og utøve sin virksomhet i et helhetlig perspektiv. Ved kundefinansiering av støttevirksomheten og horisontal samhandel mottar sjef i primærvirksomheten pengene uansett, og han vil dermed kunne planlegge og budsjettere for hele sitt ansvarsområde og utøve sin virksomhet uavhengig av hvor materiellforvaltningspersonellet er organisatorisk tilknyttet. Styringskonseptet vektlegger kunde- og leverandørrollene. Virksomhetsmodellen beskrives både i et prosess- og bedriftsperspektiv. Sammen angir disse et forbedringspotensiale ved en større grad av vertikal integrasjon. Dette tilsier at lager- og verkstedsvirksomheten på regionalt og lokalt nivå i større grad må inngå i materiellforvaltningens organisasjon (helhetlig faglig og produksjonsansvar plasseres hos forvaltningssjefen) for å realisere effektiviseringspotensialet. Dette er også i samsvar med forsvarssjefens skriv av 15 februar 1995. Derfor står anbefalingen om vertikal integrasjon sentralt i alle hovedalternativer.

Basert på det ovenstående mener STYFOR at prinsippene i styringskonseptet og en operasjonalisering av styringsmodellen som beskrevet, er gjennomførbare i praksis. I tillegg mener STYFOR at de bakenforliggende forhåpninger om styringskonseptets effektiviseringspotensiale er realiserbare. Forsvarssjefens de facto beslutning om gjennomføring av ende til ende integrasjon bør derfor iverksettes omgående.

Hæren og Luftforsvaret har store betenkeligheter med STYFORs forslag til vertikal integrasjon.³³ STYFOR har beskrevet hvordan dette kan gjennomføres uten at det medfører negative konsekvenser for de operative og beredskapsmessige ytelsene i del 2, kapittel 4.4.2 og 4.6. En av grunnene for at forsvarssjefens beslutning ikke er iverksatt, er at de mekanismer, prosedyrer og

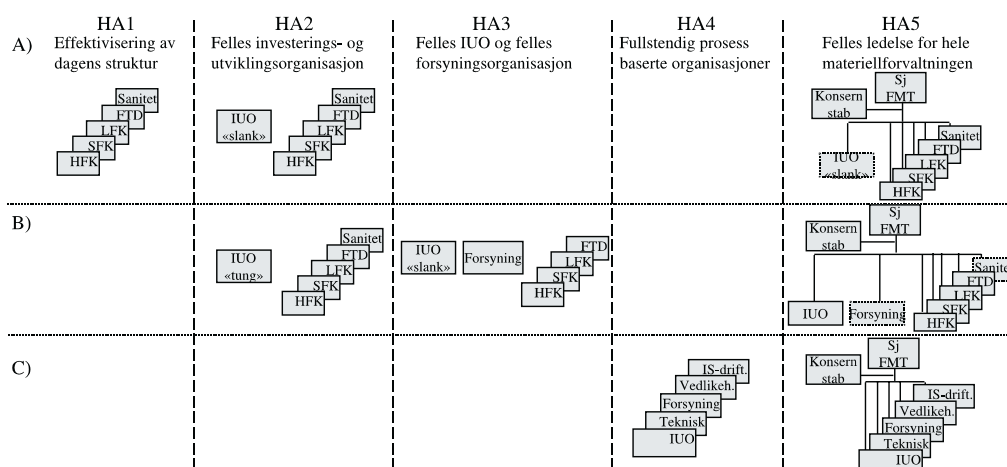
33. Kommentarer og prosjektadministrasjonenes vurdering av disse er vedlagt rapport fra Deloppdrag 1, «Virksomhetsområder og prinsipper for utførelse av oppgaver i Forsvarets framtidige materiellforvaltning»

systemer som er nødvendig for å realisere styringskonseptet (bl a horisontal samhandel) ikke har vært på plass. Dette er nå i ferd med å bli realisert. Derfor bør nå forsvarssjefens beslutning iverksettes i henhold til styringskonseptets intensjoner som foreslått av STYFOR.

4.5 Hovedalternativer for den framtidige materiellforvaltning

4.5.1 Illustrasjon av hovedalternativene

''' i Figur 4.14 skisserer hovedalternativ 1 til 5 (HA1-HA5). Alternativenes særpreg framgår i figuren ved tekst under henholdsvis hovedalternativ 1, hovedalternativ 2, osv. Hovedalternativene bygger på STYFORs observasjoner fra utenlandsbesøkene og kartleggingen forøvrig og de antagelsene STYFOR har gjort om framtidens utfordringer for materiellforvaltningen.



Figur 4.14 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

Hovedalternativ 1 (HA1) til hovedalternativ 4 (HA4):

- Varierende grad av horisontal integrasjon av prosesser. Med horisontal integrasjon menes samarbeids-, samordnings- og sammenslåingsformer mellom de involverte organisasjoner. I HA1 er fokus på samordningsformer mens det i HA2-HA4 vurderes sterkere grad av horisontal integrasjon ved at prosesser skjer i felles organisasjoner, dvs sammenslåing av virksomhet.
- A-C gir varierende grad av gjenkjennelse i fht eksisterende organisasjoner.
- Forutsetter samordnings- og koordineringsorgan(er).

Hovedalternativ 5 (HA5):

- Felles ledelse med konsernstab, stiplede bokser angir mulige alternativer.
- A-C gir varierende intern organisasjon med varierende grad av gjenkjennelse ift eksisterende organisasjoner og HA1 til HA4.

4.5.2 Hovedalternativ 1 – Effektivisering innenfor dagens struktur

Et av de viktigste gapene mellom dagens situasjon og de forutsetningene/rammebetingelsene som skal ligge til grunn for utøvelse av virksomheten ved forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN, er den mangelfulle gjennomføringen av styringskonseptet. Et annet område det er viktig å få vurdert, er ønsket fra forvaltningene om utvidede fullmakter innenfor økonomi, personell og eiendommer-, bygg- og anlegg (EBA), for at de skal kunne utøve virksomheten på en mer helhetlig måte. Det siste punktet som danner basis for hovedalternativ 1, er muligheten for økt samordning. Disse tre gapene/forbedringsområdene er utgangspunktet for hovedalternativ 1. Forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN beholdes som egne organisatoriske enheter. De nevnte forvaltningene vil utføre de samme prosesser som i dag, men det vurderes endringer knyttet til vertikal og horisontal integrasjon, gjennomføring av styringskonseptet og valg av tilknytningsform. Organisasjonsstrukturen er illustrert i Figur 4.15.



Figur 4.15 Illustrasjon av hovedalternativ 1

Følgende elementer inngår i hovedalternativ 1:

1. Forsvarets overkommando/informatikkstaben (FO/I) omdannes til en spesialstab for bedre å kunne ivareta sine roller innenfor IS-området spesielt knyttet til produksjonslederansvaret for FDN og fellesdelen av Forsvarets informasjonssystem (FIS). Ressursene for å realisere fellesdelen av FIS fordeles til FO/I som produksjonsansvarlig og ikke som i dag til generalinspektørene.
2. Vertikal integrasjon:
 - a) vedlikehold og forsyning i Hæren – det etableres to forsyningsssentre som underlegges sjef HFK. Forsyningsssentrene vil få seg underlagt tekniske verksteder og forsyningslagre som i dag er underlagt distriktskommandoene
 - b) vedlikehold og forsyning i Sjøforsvaret – personell som har stillingsbeskrivelse øremerket for forsynings- og vedlikeholdstjeneste og tilhørende infrastruktur ved Sjøforsvarsdistriktene underlegges sjef SFK
 - c) vedlikehold og forsyning i Luftforsvaret – forsynings- og vedlikeholdspersonell ved alle flystasjonene underlegges sjef LFK
 - d) forsyning av sanitetsmateriell – Sanitetsmagasinet i Nord-Norge (SMNN) underlegges sjef FO/SAN
 - e) forestå drift – «Ende til ende»-ansvaret for drift av Forsvarets digitale nett (FDN) legges under AD/FTD. Dette innebærer at Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) får ansvaret for de lokale områdesystemene (FDN II) i Forsvarets digitale nett, i tillegg til driftsansvaret for stamnettet (FDN I).

3. Horisontal integrasjon:
 - a) Sjef HFK gis fellesforvalteransvaret for:
 - i. ammunisjon og våpen som brukes av Hæren og en eller flere av de andre forsvarsgrenene
 - ii. håndvåpen, avdelingsvåpen og håndgranater
 - iii. alle administrative kjøretøy og alle standard chassis for feltkjøretøyer (unntatt spesial kjøretøyer)
 - iv. all bekledning og felles utrustning, for proviant og for fredsmessig kjøkkendrift, unntatt på fartøyer
 - v. ABC-vernmateriell som nyttes av Hæren og en eller flere av de andre forsvarsgrener
 - vi. alt RB70-materiell i Forsvaret.
 - b) Sjef LFK gis fellesforvalteransvaret for de systemer og det materiell som inngår i myndighetsområdet til Forsvarets overkommando/Informatikkstaben (FO/I), samt fjernskrivere og chiffermateriell, felles mobil- og radiosystemer, osv.
 - c) STYFOR anbefaler at det som en del av HA1 etableres:
 - i. fellesorgan for transport, spedisjons- og tollaktiviteter i Forsvaret
 - ii. forsvarets programvaresenter (FPS)
 - iii. forsvarets driftsstøttesenter (FDSS).
 - d) Styrings- og organisasjonsform (tilknytningsform) – materiellforvaltningen som helhet får tilknytningsform som forvaltningsbedrift. Transport, spedisjons- og tollaktiviteter kan organiseres som en egen ny organisasjon. En slik type forretningsdrift bør organiseres som statsjeselskap.
4. Endring av styringsmodell
 - a) Styringskonseptet gjennomføres i henhold til intensjonene om skille mellom primær- og støttevirksomhet og innføring av horisontal samhandel.
5. Felles utdanning av materiellforvaltningspersonell.
6. Etablering av et eget OU-organ som bidrar ved gjennomføring av OU-prosesser.

På kritiske områder er styringskonseptet ikke gjennomført. Det foreslås at det gjennomføres vertikal integrasjon innenfor forsyning og vedlikehold. Dette gir forvaltningssjefene utvidet ansvar og tilhørende ressurser. Forvaltningene vil på denne måte bli oppdragsfinansiert gjennom horisontal samhandel i stedet for bevilgningsfinansiert. Løsningen er en forutsetning for at styringskonseptet skal kunne gjennomføres fullt ut, og for å realisere forutsatt forbedringspotensiale. Gjennomføringen av styringskonseptet vil klargjøre ansvar- og myndighetsforhold. I tillegg vil det bidra til å øke forståelsen av eier-, kunde- og leverandørrollen og profesjonalisere utøvelsen av disse rollene. Introduksjon av utvidet ansvar for forvaltningssjefen gjennom vertikal integrasjon og gjennomføring av styringskonseptet med horisontal samhandel, og med holdpunkt i virksomhetsmodellens prosess- og bedriftsperspektiv, vil føre til at forvaltningene på en bedre måte blir i stand til å nå materiellforvaltningens målsetting, kostnadseffektivt å produsere materiell stridsevne til Forsvaret.

Hvis man skal oppnå den beskrevne effekt av utvidet bruk av fellesforvalterordningen, kreves det at de forutsetninger som STYFOR har identifisert

blir tilfredsstilt. Blant disse forutsetningene er «kompatibelt regnskapssystem». Med det mener STYFOR at det skal være mulig å benytte regnskapssystem(er) på tvers av forvaltningene/forsvarsgrenene slik at horisontal samhandel kan gjennomføres uten at det medfører registrering av de samme opplysningene flere ganger. Blant de områdene som STYFOR mener det bør være mulig å etablere fellesforvalter er proviant og felles ammunisjon. Dette er områder som også blir nevnt i FS96 som områder hvor det bør være aktuelt med fellesforvalter. I HA1 er også andre områder identifisert som mulige for fellesforvalter, dette er også i tråd med FS96 hvor det sies:

«Fellesløsninger kan realiseres ved felles organisering, eller ved at forsvarsgrenene samhandler ut i fra lokale forhold, eller hoved- eller fellesforvalterprinsipp.»

Et annet element i HA1 er felles transportorganisasjon, dette er også omtalt i FS96.

«Høyere ambisjoner mht transportoppgaver må ivaretas ved en felles utnyttelse av Forsvarets egne ressurser, og ved bruk av rekvirerte transportmidler eller – ytelse fra sivil sektor. En vel utbygget transportkontrollorganisasjon med tilhørende informasjonssystemer er en forutsetning for å utføre denne tjenesten effektivt. Det blir fortsatt viktig å balansere Forsvarets egne transportmidler i forhold til en realistisk, sivil transportstøtte.»

Gitt de begrensninger som forvaltningenes virksomhetsområder medfører, bli a å ivareta fagmyndighet og personellet status som statstjenestemenn, vil forvaltningene bli gitt de beste rammebetingelser for å muliggjøre en effektiv virksomhet ved å bli organisert som forvaltningsbedrifter (verkstedene ved LFK og SFK kan organiseres som statseide selskaper). En tilknytningsform som forvaltningsbedrift åpner også for å organisere deler av underlagt virksomhet som statseide selskaper. Bl a kan det være mulig å organisere distribusjon/spedisjon samt større investerings-/ utviklingsprosjekter som selvstendige rettssubjekter under forvaltningssjefene.

Utførelsen og forbedringer av prosessene vil fremdeles være et ansvar for forvaltningene selv. Med den økte profesjonaliseringen som vertikal integrasjon og gjennomføring av styringskonseptet medfører, vil forholdene legges til rette for at forbedringspotensialet (bl a identifisert av LOGSTRAT) for framtidig virksomhet knyttet til prosesser vil bli oppfylt. Forvaltningenes helhetlige («vertikale») prosessansvar vil legge forholdene godt til rette for målstyrt planlegging og resultatorientert og målbar utførelse.

Endringen i den øverste ledelse for IS-virksomheten med styrkingen av OKA-rollen og opprettelse av Forsvarets driftsstøttesenter og Forsvarets programvaresenter vil medføre bedre mulighet for samordning ved utvikling og anskaffelse av IS. En kraftsamling med sentral styring vil være helt avgjørende for å sikre kvaliteten på kommando og kontroll informasjonssystemer (KKIS). Hvis kvaliteten ikke blir tilfredsstillende, vil det få dramatiske konsekvenser for landet i en krise-/krigssituasjon. FS96 går også sterkt inn for løsninger av den art som her anbefales for IS-virksomheten. FSJ har i sin nye perspektivplan (DOK 1) etablert den styringsordning som er anbefalt.

For å få full uttelling av STYFORs anbefalinger vedrørende IS-virksomheten bør:

- FLSP 1995-2000 viderføres basert på Forsvarets strategiske plan for FIS 1998 – 2003 og legges til grunn for realisering av FIS 1998 – 2006, jf del 2

kapittel 1.6.1.

- Systemkonseptet for FIS, jf del 2 kapittel 1.6.1 videreføres under hensyn-
tagen til utviklingstrender og det operative fremtidsbildet, jf del 2 kapittel
3.1.5.
- En felles referansemodell, jf del 2 kapittel 3.1.5, legges til grunn for
utviklingen og etableringen av FIS, og at det vurderes å reflektere referan-
semodellen i Forsvarets strategiske plan for Forsvarets informasjonssys-
tem (FIS).
- Etablering av et Ledelsesinformasjonssystem, jf del 2 kapittel 3.1.5, for å
realisere styringskonseptet gis prioritet og at akselerert gjennomføring av
Økonomisystemet av samme grunn vurderes, f eks ved inkrementell inn-
føring.

Det foreslås en felles utdanning for forvaltningspersonell, dette vil gjøre det
letter å oppnå følgende fra FS96:

«Som bidrag til bedre fellesløsninger bør forvaltningspersonell i større
grad enn i dag kunne disponeres på tvers av forsvarsgrenene. Former
for «utlån» bør bli mer vanlig.»

Hovedalternativ 1 har et betydelig potensiale for mer effektiv ressursbruk.³⁴
HA1 er relativt lik dagens situasjon organisasjonsmessig, og dette bør med-
føre at gjennomføringen av hovedalternativet blir uproblematisk. Hvis dette
alternativet blir valgt, må det defineres klare gevinstrealiseringsplaner slik at
forbedringspotensialet tas ut. Resultatene av denne type samordning har fram-
til i dag gitt begrensede resultater.

STYFOR anbefaler at det opprettes et samordnings- og koordineringsor-
gan med tilstrekkelige virkemidler for den myndighetsutøvelse som er nød-
vendig for å sikre at samordningsgevinster oppnås. Det er likevel et spørsmål
om dette er tilstrekkelig.

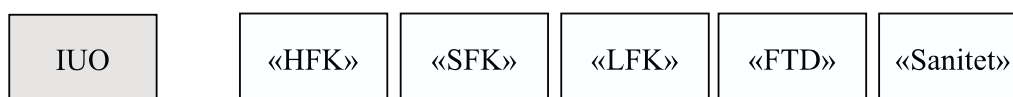
4.5.3 Hovedalternativ 2a – Felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO)

HA1 inneholder ingen spesielle tiltak for å utnytte forbedringspotensialene
ifm gjennomføringen av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver som er
identifisert av STYFOR. Identifisert forbedringspotensiale ifm gjennomførin-
gen av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver er bl a knyttet til økt tids-
bruk og ressursinnsats ift planer, problemer med prosjektbemanning og kon-
tinuitet i bemanningen og manglende kompetanse innenfor prosjektledelse. I
hovedalternativ 2 fant STYFOR det naturlig å vurdere en felles investerings-
og utviklingsorganisasjon for Forsvaret.

De områdene som i HA1 ble anbefalt for fellesforvalter inngår i dette
hovedalternativet som hovedforvalter for alle prosessene med unntak av pros-
essene «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» som
ivaretas av en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO). Innholdet
i HA1 knyttet til omdannelsen av FO/I til spesialstab, utvidet ansvar for forval-
tningssjefene knyttet til vedlikehold, forsyning og forestå drift, etablering av
fellesorganisasjoner for distribusjon og etablering av Forsvarets Driftsstøtte-
senter videreføres i dette hovedalternativet. Forsvarets Programvaresenter vil
inngå i IUO.

34. Kvantitative vurderinger er dokumentert i en egen rapport fra deloppdrag 3.

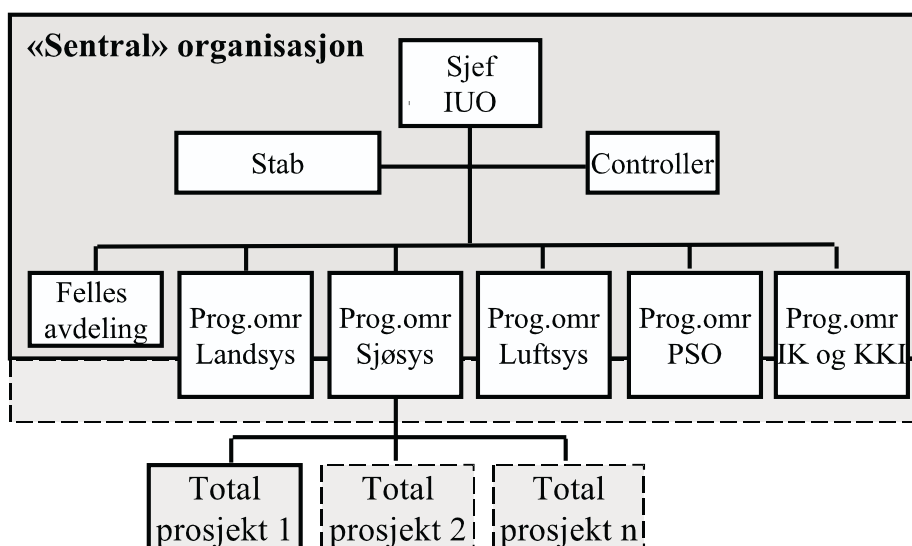
Den eneste forskjellen ift HA1 er at en felles organisasjon for gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver opprettes. Forsyningsskommandoene, FTD og FO/SAN inngår i dette alternativet, men uten direkte/selvstendig ansvar for «Gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». Vurderingen av i hvilken grad all nødvendig teknisk fagkompetanse skal være en integrert del av Investerings- og utviklingsorganisasjonen resulterte i splitting av hovedalternativet i to. Hovedalternativ 2-a – som hovedalternativ 1, men med felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO). Denne organisasjon «kjøper» deler av nødvendig teknisk kompetanse av den øvrige forvaltningsorganisasjon. Hovedalternativ 2-b – som hovedalternativ 2-a, men fellesorganisasjonen er selvhjulpen med teknisk kompetanse. Hovedalternativ 2 a er illustrert i Figur 4.16.



Figur 4.16 Illustrasjon av hovedalternativ 2 a

4.5.3.1 Etablering av en felles IUO

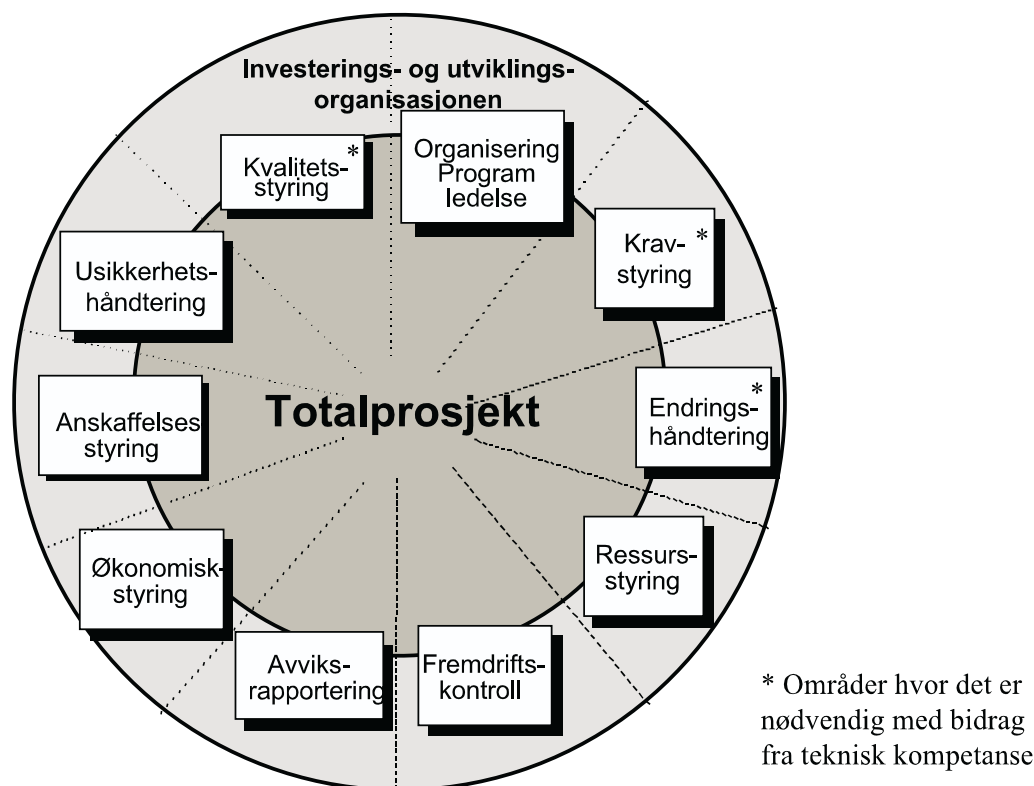
En felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) vil være inndelt i nivåene; sjef for IUO med stab, programområder og totalprosjekter. Programområder som IUO består av, vil være relativt stabile over tid. Programområdene kan være landsystemer, sjøsystemer, luftsystemer, personell, system og organisasjon (PSO) og informasjonskrig (IK) og kommando- og kontrollinformasjon (KKI). Totalprosjektene vil kun eksistere under prosjektgjennomføringen. Organiseringen av IUO er illustrert i Figur 4.17.



Figur 4.17 Illustrasjon av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon

Sjef for IUO, stab IUO og ledelse- og stab programområde vil ha fast ansatt personell. Det vil være fast personell i IUO som bemanner stillingen som totalprosjektleder og stillinger i totalprosjekt administrasjonen. Det vil bli opprettet et anskaffelsessenter i Fellesavdelingen i IUO som yter støtte til prosjektene knyttet til merkantil og juridisk kompetanse. I tillegg vil personell fra Fellesavdelingen i IUO yte støtte til delprosjekter knyttet til usikkerhetshåndtering og metodekunnskap.³⁵ Forøvrig vil personell som skal bemanne delprosjektene «kjøpes» fra forvaltninger/tilsvarende, grenstab/tilsvarende eller være sivilt personell som er ansatt på åremål. Det er spesielt viktig at tyngheten av teknisk personell kommer fra forvaltningene slik at det er mulig med erfaringsutveksling mellom investerings- og driftspersonell.

"" i Figur 4.18 illustrerer de kompetanseområdene som er nødvendige for å kunne gjennomføre prosjekter. Til de kompetanseområdene som er merket med stjerne, vil det være nødvendig å få tilført teknisk kompetanse pr prosjekt. Personell som trengs for å løse disse oppgavene, vil i stor grad komme fra forvaltningene i dette hovedalternativet.



Figur 4.18 Kompetanseområder IUO

IUO vil få oppdrag med ressurser fra grenstab/tilsvarende i horisontal samhandel. Ressursene kan være økonomiske midler, personell og infrastruktur. Støtte av personell fra forvaltningene vil bli avtalt gjennom horisontal samhandel mellom IUO og den enkelte forvaltning.

35. Med metodekunnskap menes f eks CM – configuration management og LCC – Life Cycle Cost

Totalprosjektene vil bli fysisk lokalisert utfra hensiktsmessighetsbetraktninger basert på tilgang til prosjektfasiliteter, eksisterende fagmiljø, mulighet for å få tak i og beholde prosjektpersonell, etc. Den overordnede forvaltningen av Forsvarets prosjektportefølje vil bli utført av et sentralt ledelselement i IUO. Lokaliseringen av programområdene kan enten være sentral, sammen med sjef og stab IUO, eller lokal, der hvor tyngden av totalprosjekter gjennomføres. STYFOR mener at en slik lokalisering ikke vil medføre for stort geografisk kontrollspenn blant annet siden hovedtyngden av prosjektene vil bli gjennomført i to områder, Oslo området og ved Haakonvern.

Virksomhetsstrukturen som omfatter restforvaltningene og en prosessbasert IUO vil medføre et koordineringsbehov spesielt knyttet til utnyttelse av teknisk personell. Personell med teknisk kompetanse benyttes i alle materiellforvaltningenes prosesser, men hovedtyngden er knyttet til prosessene «Ivareta fagmyndighet» og «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». Det betyr at en organisering som beskrevet i dette hovedalternativet, vil medføre utstrakt grad av samhandling mellom IUO og «restforvaltningen». Det er beskrevet samhandlingsmekanismer som gjør dette mulig, men i HA 2b reduseres samhandlingsbehovet mellom fellesorganisasjonen og restforvaltningen ved at IUO og teknisk fagkompetanse ligger i samme organisasjon.

STYFOR mener at en slik virksomhet som IUO kan bli organisert som forvaltningsbedrift, men også som statsforetak. Hvis IUO skal være statsforetak, forutsettes det at virksomheten kun har sivile stillinger og ikke utfører myndighetsoppgaver.

Opprettelse av en felles IUO vil, under forutsetning av at samhandlingsmekanismer er etablert, medføre tilnærmet uendret ressursbruk, men siden anbefalingene fra HA1 også gjelder for HA 2a vil også dette hovedalternativet gi betydelige muligheter for mer effektiv ressursbruk.³⁶ Profesjonalisering av anskaffelsene ved opprettelse av IUO vil gjøre at forvaltningene på en bedre måte blir i stand til kostnadseffektivt å produsere troverdig materiell stridsevne til Forsvaret. Selv om man samler prosjektrelatert kompetanse i en organisasjon, kan selve gjennomføringen av prosjektene i stor grad geografisk skje på de samme steder som i dag. Dette sammen med den beskrevne rollefordelingen mellom aktørene gjøre at dette hovedalternativet er gjennomførbart.

I forhold til FS 96 og St meld nr 22 (1997-98) følger forslaget om felles IUO opp vesentlige momenter i disse dokumenter, særlig gjelder det Stortingsmeldingens krav om å framstå som en profesjonell innkjøper holdt opp mot vanskelig kompetansetilgang innenfor visse, kritiske områder. FS 96 framhever også at «Skal en fremtidig krigsstruktur ha mening, må materiellinvesteringer prioriteres.»

4.5.3.2 Endring av beslutningsprosessen for investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver

Endringen knyttet til beslutningsprosessen består i at man istedenfor dagens sekvensielle beslutningsprosess forsøker å gjennomføre mer i parallell. Dette oppnås ved at beslutningsorganene er styringsgruppe og godkjennelseskomite sammensatt av ledere fra de organisasjoner som i dag er involvert i beslutningsprosessen. Sammensetningen av og oppgavene til styringsgruppe

36. Kvantitative vurderinger er dokumentert i en egen rapport fra deloppdrag 3.

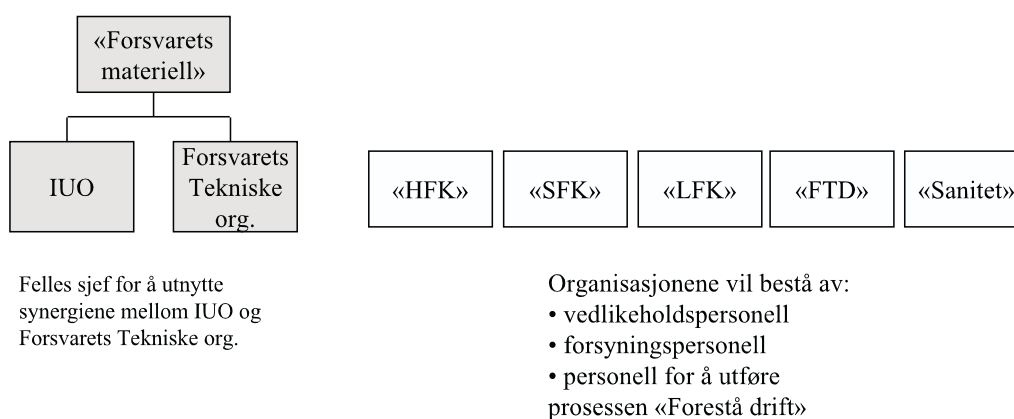
og godkjennelseskomite vil variere avhengig av hva slags kategori prosjektet tilhører. Vurdering av beslutningsprosessen er lagt inn i HA 2a da det er her vi gjør en grundig drøfting av alle aspekter for prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». En endring av beslutningsprosessen kan også gjennomføres i HA1.

4.5.4 Hovedalternativ 2b – Fellesorganisasjon med IUO og teknisk fagkompetanse

HA 2a medfører et stort behov for samhandling mellom IUO og «restforvaltningen» knyttet til utnyttelse av teknisk kompetanse. For å redusere samhandlingsbehovet blir den tekniske kompetanse i HA 2b inkludert i en felles organisasjon sammen med IUO. I dette kapitlet vil vi drøfte en slik variant av felles IUO (IUO «tung»). Anbefalingene i HA 2a videreføres i HA 2b med unntak av prosessen «Ivareta fagmyndighet» og organisering av teknisk fagkompetanse, som i HA 2b ivaretas av en felles organisasjon sammen IUO.

4.5.4.1 Etablering av en felles organisasjon for teknisk fagkompetanse og IUO

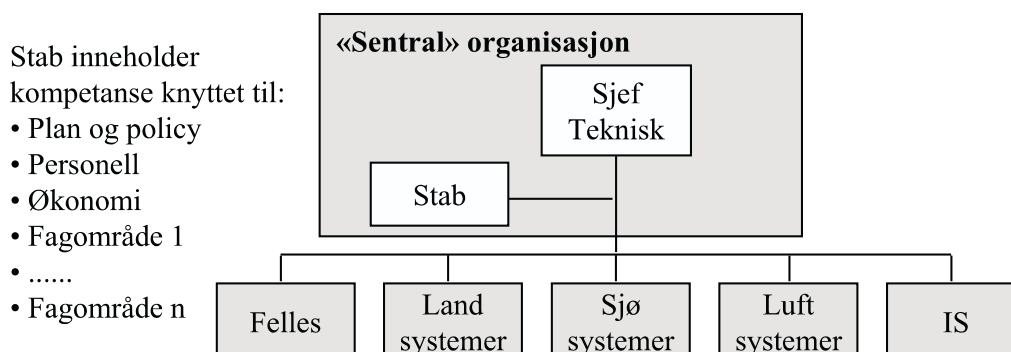
Hovedforskjellen mellom HA 2a og HA 2b er at den tekniske fagkompetanse og IUO er en del av samme organisasjon i HA 2b. Dette betyr at forvaltningene må kjøpe tjenester fra fellesorganisasjonen gjennom horisontal samhandel når de trenger teknisk bistand til vedlikehold og forsyning. Når det gjelder fagmyndighet, vil den operere som et direktivgivende og kontrollerende organ. Dette er illustrert i Figur 4.19.



Figur 4.19 Illustrasjon av HA 2b

I HA 2b vil fellesorganisasjonen av IUO og teknisk fagkompetanse ivareta eierskapet til materiell på vegne av eieren. Restforvaltningene «HFK», «SFK», «LFK», «FTD» og «Sanitet» ivaretar i dette hovedalternativet prosessene «Forsyne varer og materiell», «Utføre vedlikeholdstjenester» og «Forestå drift».

STYFOR mener at en felles organisasjon for teknisk fagkompetanse bør bygges opp som vist i Figur 4.20.



Figur 4.20 Illustrasjon av en felles organisasjon for Teknisk fagkompetanse

Oppgavene til den tekniske organisasjonen vil være «Ivareta fagmyndighet» og yte støtte til de organisasjoner som utfører de andre materiellforvaltningsprosessene. Hovedvekten av støtte vil gå til IUO som «Gjennomfører investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver».

STYFOR mener at fellesorganisasjonen med tekniske fagkompetanse og IUO bør bli organisert som forvaltningsbedrift. Dette har sammenheng med at den tekniske organisasjonen vil utøve fagmyndighet, mens IUO vil ha et mer forretningsmessig og tjenesteytende preg. Kombinasjonen av disse to virksomhetsområdene lar seg best løse i en tilknytningsform som forvaltningsbedrift.

«Ivareta fagmyndighet» utføres av det tekniske personalet uavhengig av organisatorisk tilknytning. STYFOR mener at utførelsen av denne prosessen vil bli styrket i dette alternativet da man skiller organisatorisk de som utfører kontroll (fagmyndigheten i teknisk organisasjon) fra de som vedlikeholder (restforvaltningen) og bruker materiellet. Livstidsansvaret for alt materiell i Forsvaret vil i dette HA ligge i *en* organisasjon siden denne organisasjonen ivaretar eierskapet av materiellet. Behovet for samhandlingen knyttet til tekniske personell reduseres ift HA 2a, fordi IUO har større behov for denne type kompetanse enn restforvaltningen. HA 2b bibeholder samstemte prosjektmiljøer som for investeringsaktiviteten er en god løsning. Men HA 2b øker, i forhold til HA 2a, avstanden mellom det tekniske personalet og restforvaltningen som utfører forsyning og vedlikehold. Opprettelse av en felles organisasjon med teknisk fagkompetanse og IUO vil medføre en begrenset reduksjon i ressursbruk, men siden anbefalingene fra HA1 også gjelder for HA 2b vil også dette hovedalternativet gi betydelige muligheter for mer effektiv ressursbruk.³⁷

Hovedalternativ 2-b er forskjellig fra dagens situasjon. Men dagens organisering av forvaltningene bør gjøre dette hovedalternativet gjennomførbart. Etableringen av HA 2b vil innebære at forvaltningenes nåværende prosjektdivisjoner og/eller de divisjonene som har samlet den tekniske kompetansen

37. Kvantitative vurderinger er dokumentert i en egen rapport fra deloppdrag 3.

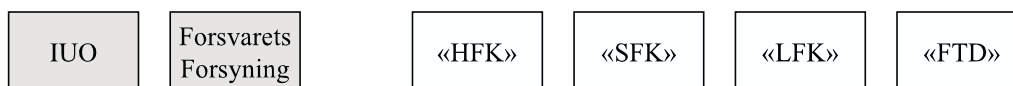
overføres til en felles organisasjon med IUO. Konsekvensene for lagre og verksteder vil være uforandret i forhold til HA1.

4.5.5 Hovedalternativ 3 – Felles IUO og felles forsyningsorganisasjon

I HA1 og HA2 er det ikke tatt ut forbedringspotensiale i prosessen «Forsyne varer og materiell». Det har, i flere år, vært et mål å få til økt grad av samordning på forsynings siden. De initiativ som hittil er tatt har i liten grad ført til ønsket resultat. En mulighet for å få gjennomført samordning er å legge forsyning av varer og materiell inn i en felles organisasjon under en sjef. Om et slikt alternativ vil bidra til å bedre samordningen og ressursutnyttelsen, vil bli vurdert i Hovedalternativ 3 (HA3). De områdene som i HA1 ble anbefalt for fellesforvalter inngår i dette hovedalternativet som hovedforvalter for alle prosessene med unntak av prosessene «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» og «Forsyne varer og materiell». Disse ivaretas av en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) og en felles forsyningsorganisasjon. Innholdet i HA1 knyttet til omdannelsen av FO/I til spesialstab, utvidet ansvar for forvaltningssjefene knyttet til vedlikehold, forsyning og forestå drift og etablering av Forsvarets Driftsstøttesenter, videreføres i dette hovedalternativet. Forsvarets Programvaresenter vil inngå i IUO. Etablering av fellesorganisasjoner for distribusjon fra HA1 vil inngå i felles forsyningsorganisasjon. Fra HA 2a vil felles IUO inngå i dette hovedalternativet. Vi vurderer i denne sammenhengen kun felles forsyningsorganisasjon sammen med HA 2a, fordi HA 2b og felles forsyningsorganisasjon vil være svært lik HA4.

4.5.5.1 Etablering av en felles forsyningsorganisasjon

Felles IUO ble utførlig drøftet i HA2. Skal HA3 være et reelt alternativ til HA4 har en forutsatt at IUO er «slank», dvs at IUO ikke er selvhjulpen med teknisk fagkompetanse, men at denne ligger i «restforvaltningen» (IUO som i HA 2a). "" i Figur 4.21 illustrerer hovedalternativet på et overordnet nivå:



Organisasjonene vil bestå av:

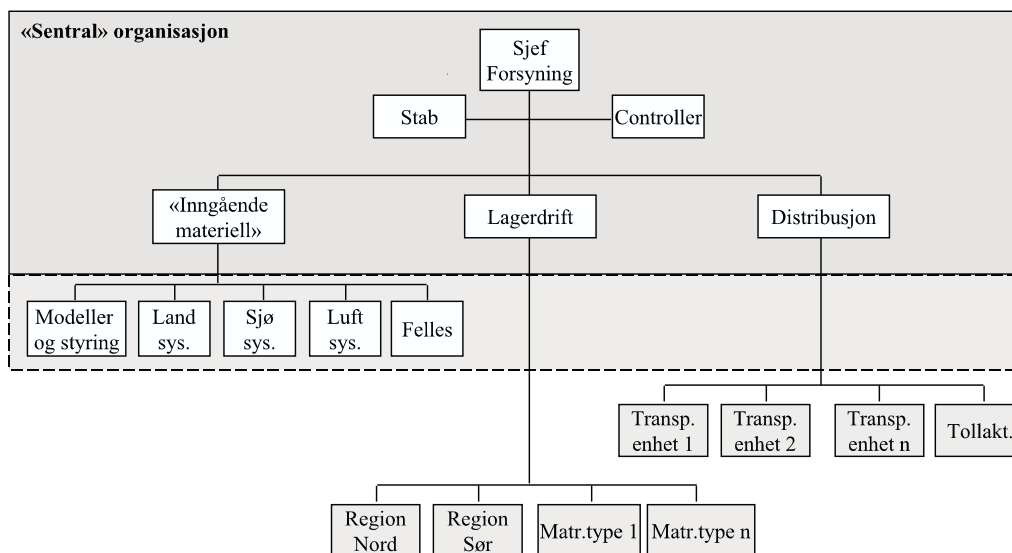
- vedlikeholdspersonell
- teknisk fagkompetanse
- personell for å utføre prosessen «Forestå drift»

Figur 4.21 Illustrasjon av HA3

Restforvaltningene vil ivareta prosessene «Utføre vedlikeholdstjenester», «Ivareta fagmyndighet» og «Forestå drift». I tillegg vil personell med teknisk fagkompetanse til støtte for andre prosesser enn «Ivareta fagmyndighet», «Utføre vedlikeholdstjenester» og «Forestå drift» også være en del av restfor-

valtningene. Gitt at man har en sanitetsstab i FO, bør denne inkludere fagmyndighet.

''' i Figur 4.22 viser divisjons- og avdelingsoppbygging av forsyningsorganisasjonen.



Figur 4.22 Illustrasjon av en felles forsyningsorganisasjon

Forsyningsorganisasjonene vil bestå av tre divisjoner. Divisjon for «inngående materiellflyt» har ansvaret for at lagrene får tilført forsyninger slik at de blir i stand til å betjene sine kunder. Divisjon for lagerdrift har som ansvar å optimalisere selve lagerdriften. Denne er inndelt i to regioner som har ansvar for å følge opp lagrene i regionen. Dette inkluderer å utnytte lagerkapasitet på best mulig måte for alle lagrene sett under ett. I tillegg er det avdelinger for spesielle materielltyper som har det samme ansvaret for landet under ett. Disse spesielle materielltypene er f.eks. ammunisjon, drivstoff og sanitet. Divisjon for Distribusjon er det som i Hovedalternativ 1 ble betegnet som fellesorganisasjon for transport, spedisjon og tollaktiviteter.

STYFOR mener at en slik virksomhet som en felles forsyningsorganisasjon, kan bli organisert som forvaltningsbedrift, men også som statsforetak. Hvis forsyningsorganisasjonen skal være statsforetak, forutsettes det at virksomheten kun har sivile stillinger og ikke utfører myndighetsoppgaver.

STYFOR mener at den anbefalte løsningen vil bidra til å nå målsettingen for framtidig virksomhet. I tillegg til de vurderinger som er gjort for HA1 og HA 2a, vil det at man ser forsyning for Forsvaret under ett, gjøre at forvaltningene på en bedre måte blir i stand til kostnadseffektivt å produsere troverdig materiell stridsevne til Forsvaret. Ved en felles forsyningsorganisasjon vil det være mulig å utnytte eksisterende infrastruktur bedre, samtidig som ny infrastruktur kan vurderes ut fra et helhetlig behov for hele Forsvaret. Dimensjonering ut fra betraktninger knyttet til kritiske virksomhetsvolum vil bli enklere for forsyningstjenesten. Opprettelse av en felles forsyningsorganisasjon vil kunne medføre en betydelig reduksjon i ressursbruk. Sammen med anbefalin-

gene fra HA1 som også gjelder for HA3, vil dette hovedalternativet gi betydelige muligheter for mer effektiv ressursbruk.³⁸

Ulempen med dette hovedalternativet er at materiellforvaltningen vil bestå av mange organisasjoner. Hensiktsmessigheten med denne type hybrid organisasjon mellom prosessbasert (IUO og Forsyning) og systembasert (restvirksomheten ved HFK, SFK, LFK og FTD), kan det stilles spørsmålstegn ved. Dette er ikke en optimal organisering sett i en slik sammenheng.

Fra FS96 kan det siteres:

«[...] logistikkressursene [må] utnyttes på tvers av forsvarsgrenene [...] Hele landet inngår i Forsvarets «logiske lager», dvs at lagerstedet er bestemt ut fra hvor behovet er størst, men leveransene skal dekke hele landet, uavhengig av lagringssted. [...]

Dette bør lede til en konsentrasjon av forsyninger for å utnytte de beste anlegg, og for å oppnå bedriftsøkonomiske fordeler. Slike muligheter må utnyttes på tvers av forsvarsgrenene.»

I St meld nr 22 (1997-98) heter det:

«Følgende prinsipper legges til grunn for logistikkprosessene:

- Konsentrasjon av logistikkressurser, men med evne til spredning og omdisponering
- Samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold.»

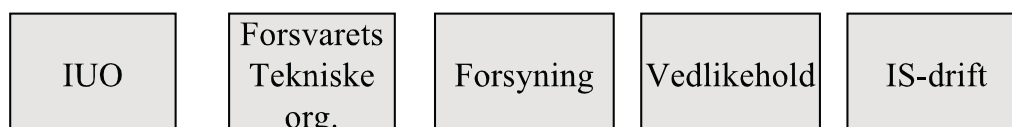
Forslag om felles forsyningsorganisasjon er klart i tråd med intensjonen i disse utsagn. Hovedalternativ 3 er gjennomførbart. Isolert sett vil alle forslag kunne føre til forbedringer, men materiellforvaltningen vil bestå av en rekke organisasjoner, og koordineringsbehovet vil være stort. Muligheten for å oppnå de fordeler som er beskrevet vil avhenge av at det blir mulig å finne hensiktsmessige koordineringsmekanismer. Vurderes dette som problematisk kan løsningen bli å samle virksomheten under en sjef (hovedalternativ 5).

4.5.6 Hovedalternativ 4 – fullstendig prosessbaserte organisasjoner

HA2 og HA3 har vist at prosessbaserte organisasjoner har et potensiale for forbedringer ved å gi et helhetlig prosessansvar til en sjef. De prosesser som utføres av restforvaltningene i HA2 og HA3, vurderes i HA4 for fellesorganisasjoner. Samtlige organisasjoner i HA4 er basert på organisering rundt felles prosesser. Alternativet består av 5 «frittstående» prosessorienterte fellesorganisasjoner, men uten felles sjef. Hvis det er en felles eier, vil denne måtte tverrprioritere mellom organisasjonene. Dette kan være en vanskelig oppgave for eier, jf dagens situasjon. De områdene som i HA1 ble anbefalt for fellesforvalter, inngår ikke i dette hovedalternativet da ansvaret for prosessene er i hver sin organisasjon. Innholdet i HA1 knyttet til omdannelsen av FO/I til spesialstab, utvidet ansvar for forvaltningssjefene knyttet til vedlikehold, forsyning og forestå drift, videreføres i dette hovedalternativet. Forsvarets Programvaresenter vil inngå i IUO. Etablering av fellesorganisasjon for distribusjon fra HA1 vil inngå i felles forsyningsorganisasjon. Etablering av Forsvarets Driftsstøttesenter vil inngå i organisasjonen for IS-drift. Fra HA 2a vil felles IUO inngå i dette hovedalternativet. For HA 2b vil fellesorganisasjon for teknisk fagkompetanse inngå i dette hovedalternativet. Fra HA3 vil felles forsyning-

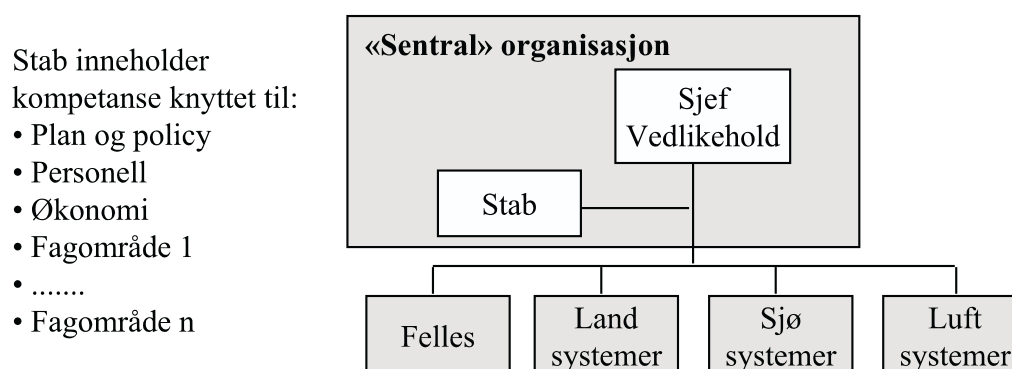
38. Kvantitative vurderinger er dokumentert i en egen rapport fra deloppdrag 3.

sorganisasjon inngå i dette hovedalternativet. I Hovedalternativ 4 er samtlige organisasjonselementer basert på felles prosesser (med f eks Forsvarets verksteder, Forsvarets investerings- og utviklingsorganisasjon, Forsvarets forsyning). "" i Figur 4.23 illustrerer hovedalternativet på et overordnet nivå.



Figur 4.23 Illustrasjon av HA4

I dette alternativet vil de faglige funksjoner knyttet til sanitetsmateriell som i dag utføres ved sanitetsmagasinene, bli integrert i den nye prosessbaserte organisasjonsstruktur. Den resterende del av materiellforvaltningen som da vil bli utført i FO/SAN vil være fagmyndighetsutøvelse. Denne er nært knyttet til det medisinske og veterinærmedisinske fagmiljø. Den må enten beholdes i FO/SAN eller man må bygge opp en tilfredsstillende medisinsk/veterinærmedisinsk fagkompetanse i «Forsvarets organisasjon for teknisk fagkompetanse».



Figur 4.24 Illustrasjon av en felles vedlikeholdsorganisasjon

Forsvarets vedlikeholdsorganisasjon er beskrevet i dette underkapittel, IS-drift inkluderer både FDN og annen drift av IS (se HA1). En felles vedlikeholdsorganisasjon bør bygges opp som vist i Figur 4.24. Vedlikeholdsorganisasjonen er organisert etter systemer. Dette er i tråd med verkstedstrukturen i dag.

I hovedalternativ 4 er ansvaret for prosessene rendyrket. Dette bør legge forholdene godt til rette for en effektiv utførelse av prosessene. Med selvstendige prosessbaserte organisasjoner vil koordineringsbehovet bli stort. Sett for Forsvaret under ett, er dette neppe den mest hensiktsmessige organiseringen. Kundene til materiellforvaltningene vil bli å måtte forholde seg til en rekke selvstendige leverandører. Opprettelse av en felles vedlikeholdsorganisasjon vil medføre en betydelig reduksjon i ressursbruk. Sammen med anbe-

falingene fra HA1, HA 2a, HA 2b og HA3, som også gjelder for HA4, vil dette hovedalternativet gi betydelige muligheter for mer effektiv ressursbruk.³⁹

Tilknytningsform for en felles vedlikeholdsorganisasjon vil være avhengig av i hvilken grad militært personell er integrert i organisasjonen. Imidlertid kan en felles vedlikeholdsorganisasjon organiseres som forvaltningsbedrift – også med offiserer ansatt i virksomheten. En forvaltningsbedrift er underlagt instruksjon fra statsmyndighetene og må rette seg etter det lov- og avtaleverk som gjelder for statlige forvaltningsorganer. Hvis det derimot ikke er ansatt offiserer i organisasjonen, kan den få en tilknytningsform som statsforetak.

Alle de prosessbaserte organisasjonene kan organiseres som forvaltningsbedrifter eller som statsforetak, bortsett fra «Forsvarets tekniske organisasjon». Denne virksomheten vil i hovedsak utøve fagmyndighet, og bør derfor organiseres som et ordinært forvaltningsorgan.

Vurdering av hovedalternativets forhold til målsettinger som kan leses av FS 96 og St meld nr 22 (1997-98) er i tråd med det som uttales under HA 3 forsterket av at her er også vedlikeholdsvirksomheten samordnet.

Hovedalternativ 4 er en radikal endring i forhold til dagens situasjon. Koordineringsbehovet mellom de selvstendige organisasjonene blir omfattende og det kan bli vanskelig å oppnå de fordeler som er beskrevet for hver enkelt av de prosessbaserte organisasjonene. En felles ledelse (HA5) synes å være nødvendig for å realisere det samlede forbedringspotensialet som ligger i dette alternativet.

4.5.7 Hovedalternativ 5 – En felles ledelse for hele materiellforvaltningen

I HA5 er Forsvarets materiellforvaltning samlet under en felles materiellforvaltningsledelse med *en* sjef og konsernstab. Organisasjonen fremstår som et konsern – Forsvarets Materielltjeneste (FMT). Denne kan etableres med en intern struktur som beskrevet i hovedalternativene 1 til 4.

STYFOR har valgt å skille ut denne vurderingen som et eget hovedalternativ da hovedalternativ 1 til 4 har fokusert på effektivisering/integrering av utførende prosesser, mens en felles ledelse vil kunne styrke samordningen og tverrprioriteringen mellom organisasjonene/prosessene innenfor det enkelte hovedalternativ. STYFOR har vurdert internorganisasjon som i HA2 eller som i HA4 som de to alternativene en bør vurdere. Av disse to peker internorganisasjon som i HA4 seg ut som den organisering som vil gi de største fordelene. Den videre beskrivelsen forutsetter internorganisasjon som i HA4 der dette har betydning for vurderingen. I hovedalternativ 5 er ansvaret for prosessene rendyrket. Dette bør legge forholdene godt til rette for en effektiv utførelse av prosessene. Med *en* felles ledelse vil koordineringsbehovet mellom virksomhetsområdene bli løst innenfor en organisasjon. Kunden vil dermed kunne forholde seg til en organisasjon i stedet for fem. Opprettelse av en felles ledelse med en internorganisasjon som i HA4 viser betydelige muligheter for mer effektiv ressursbruk.⁴⁰ Dette gjelder både isolert sett for forslaget om felles ledelse og totalt med de forbedringspotensialer som er vist for endringene i hvert av hovedalternativene. Hovedalternativ 5 er en radikal omlegging i forhold til dagens situasjon. For at alternativet skal være gjennomførbart, kreves en sterk ledelse av gjennomføringen.

39. Kvantitative vurderinger er dokumentert i en egen rapport fra deloppdrag 3.

40. Kvantitative vurderinger er dokumentert i en egen rapport fra deloppdrag 3.

Følgende mål fra FS96 vil være mulig å nå med en organisasjon som beskrevet i HA5:

«Det er en forutsetning at organisasjonen skal samordne logistikkressurser under én sjef. [...]

Forsvaret må se hele verdiskapningskjeden under ett for å finne best mulige løsninger. Hensikten er å etablere logistikkfunksjoner hvor man kan oppnå klare ansvars- og myndighetsforhold eller klare «kunde-/leverandørforhold» både i fred, krise og krig.»

For å oppnå alle krav som er beskrevet i FS96 og St meld nr 22 (1997-98) knyttet til materiellforvaltning peker Hovedalternativ 5 med en internorganisering som i hovedalternativ 4 seg ut som den beste organisasjonen. Som for de andre hovedalternativene er det en forutsetning at det stilles krav om at organisasjonen skal, om den ikke er lik krigsorganisasjonen, ha den nødvendige omstillingsevnen både i tid, lokalisering og struktur. Slik omstillingsevne for overgang fra fred til krig må forberedes. Forberedelsene må omfatte både planlegging og trening av omstilling.

STYFOR foreslår at en felles materiellforvaltning får en tilknytningsform som forvaltningsbedrift. Forsvarets materielltjeneste vil være en del av staten som juridisk person, og underlagt direkte instruksjon fra departementet. De ansatte vil i hovedsak være statstjenestemenn, offiserer kan arbeide i forvaltningsbedriften, og dagens lov- og avtaleverk vil fortsatt gjelde. Forsvarets materielltjeneste vil i hovedsak drive tjenesteytende virksomhet, men også utføre myndighetsoppgaver. Disse virksomhetsområdene lar seg greit kombinere i en tilknytningsform som forvaltningsbedrift.

Som forvaltningsbedrift vil Forsvarets materielltjeneste bli unntatt fra sentrale bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement. Gjennom utvidete økonomiske fullmakter vil virksomheten få økt handlefrihet til å styre egen økonomi utfra de overordnede krav som er gitt. Bl a har forvaltningsbedrifter mulighet til å opprette reguleringsfond og datterselskaper (A/S). Samtidig vil statsmyndighetene ha god mulighet til styring og kontroll av virksomheten. STYFOR mener at dette er en ryddig tilknytningsform som har klare retningslinjer for hvordan virksomheten i bedriften skal utøves.⁴¹

4.5.8 Vurdering av behov for geografisk samling

HA1 legger ingen føringer for geografisk omlegging i forhold til i dag, med unntak av for Hærens forsyningsorganisasjon.

I forbindelse med vurderingen av den enkelte fellesorganisasjon er det beskrevet i hvilken grad en geografisk samling er nødvendig. I HA 2a er det beskrevet at ledelsen av IUO vil være samlet, mens prosjektene vil bli gjennomført der det er hensiktsmessig ut fra en rekke betraktninger blant annet knyttet til ledige prosjektlokaler og tilgjengelighet til personell. For den tekniske organisasjonen (HA 2b) er det beskrevet at denne kan være geografisk spredt, men at det over tid kan være hensiktsmessig å samle deler eller all denne kompetansen på ett sted. For forsyningsorganisasjonen (HA3) og vedlikeholdsorganisasjonen (HA4) vil det være en sentral ledelse, mens de utførende ledd i utgangspunktet vil være fysisk lokalisert på samme måte som i dag. På lang sikt kan det skje en spesialisering som medfører en bedre utnyttelse av eksisterende og fremtidig infrastruktur. Det er foretatt og planlagt

41. Jf Stortingets bevilgningsreglement § 6.

geografisk samling av en del av materiellforvaltningen, uavhengig av STY-FOR. FTD har flyttet sitt landsdelssenter/vedlikeholdssenter i Sør-Norge til Kjeller hvor LFK i dag ligger. I tillegg skal HFK og FTD flytte til Kolsås. Det vil være mulig å ha et tett samvirke i den sentrale materiellforvaltningen selv om ikke alle organisasjonene/divisjonene (med organisasjon/divisjon menes her f eks forsyning, vedlikehold eller IUO) nødvendigvis sitter i samme bygning. En stor andel av den sentrale materiellforvaltning er i dag i Oslo området, dette vil sannsynligvis også være tilfellet i framtiden.

Uavhengig av hvilket hovedalternativ som velges vil de ulike organisasjonene/divisjonene operere relativt autonomt i den daglige virksomhet. Dette betyr at full geografisk samlokalisering ikke er kritisk for hovedalternativenes gjennomførbarhet og hensiktsmessighet.

Kapittel 5

Generelle anbefalinger og vurderinger**5.1 Eier til materiellforvaltningen**

STYFOR har beskrevet de aspekter i forholdet mellom eier og materiellforvaltning som må vurderes for å komme frem til den beste eierkandidaten av forsvarsminister (FMIN), forsvarssjef (FSJ) eller generalinspektør (GI). Ut fra oppdragets formulering vedrørende å «sikre en helhetlig og effektiv ressursutnyttelse [...] der Forsvarets behov og ressurser sees i sammenheng.» er eierkandidatene FMIN og FSJ om enn på ulike premisser vurdert som likeverdige mens GI er mindre egnet som eier.⁴² Tatt i betraktning anbefalingen om forvaltningsbedrift som styrings- og organisasjonsform (tilknytningsform), jf "*Generell beskrivelse av styrings- og organisasjonsformer*" i kapittel 4.1.5 og "*Hovedalternativ 1 – Effektivisering innenfor dagens struktur*" i 4.5.2 – 4.5.7, og at det ikke er statlig praksis for å legge en forvaltningsbedrift under et forvaltningsorgan (FSJ), konkluderte STYFOR med at FMIN peker seg ut til å være eier for materiellforvaltningen, uavhengig av hovedalternativ.

5.2 Konsekvenser for arbeidstakerne av STYFORs hovedalternativer⁴³

Konsekvensene av hovedalternativene for arbeidstakerne er i utgangspunktet få. I alle hovedalternativene foreslås vertikal integrasjon. STYFOR foreslår en tilknytningsform som forvaltningsbedrift for hele materiellforvaltningen i Forsvaret. For de ansatte i virksomhetene vil hverken forvaltningsbedriftformen eller vertikal integrasjon innebære store endringer, fordi dagens lov- og avtaleverk fortsatt vil gjelde. Forslagene vil imidlertid kunne medføre noen endringer i hvordan de lokale personell- og andre administrative oppgaver løses rent praktisk.

De kvantitative vurderinger som er foretatt indikerer mulige reduksjoner av årsverk. I HA 1 vil reduksjonene være i størrelsesorden 150 årsverk, dette tall vil stige til i størrelsesorden 370 i HA5. Reduksjoner og andre konsekvenser som vil følge av de organisasjonsutviklingsprosesser (OU-prosesser) som må gjennomføres ved implementering av det alternativ som velges for materiellforvaltningen kommer i tillegg til det som kan beskrives i denne overordnede vurdering. Disse OU-prosesser må gjennomføres i samarbeid mellom eier, arbeidsgiver og arbeidstaker. Horisontal og vertikal integrasjon vil medføre nye karriereveier for personell innenfor materiellforvaltningen.

5.3 Nærings- og distriktpolitiske konsekvenser av STYFORs hovedalternativer

STYFORs vurdering av nærings- og distriktpolitiske konsekvenser viser at alle hovedalternativene i utgangspunktet kun medfører begrensede konsekvenser.

42. Vurderingene er dokumentert i egen rapport fra deloppdrag 4.

43. Detaljvurdering går fram av rapport fra deloppdrag 1.

5.4 Vurdering av hovedalternativene opp mot St meld nr 22 (1997-98), FS 96 og St meld 55 (1992-93)

St meld nr 22 (1997-98) og FS96 vektlegger økt samordning, fokus på investering og en felles ledelse for materiellforvaltningen. Alle STYFORs hovedalternativer har elementer av økt samordning. Hovedalternativ 1 inkluderer horisontal integrasjon innenfor identifiserte områder hvor slik er egnet (f eks fellesforvalter innenfor proviant og ammunisjon og felles transport organisasjon). HA2 viderefører den logistikkorganisasjon som er beskrevet i HA1, men her settes det fokus på en profesjonalisering av investeringsaktivitetene. HA3 etablerer en felles forsyningsorganisasjon. Denne fellesorganisasjonen vil være i stand til å yte full støtte til primærvirksomheten. Vedlikeholdsorganisasjonen beholdes som i HA1 og HA2. HA4 er en rent prosessrettet organisasjon. Den viderefører de prinsipper som er lagt til grunn i HA1 til HA3. Primærvirksomheten vil få oppfylt sine krav til logistikkstøtte. I HA5 er materiellforvaltningen satt under en felles ledelse med intern organisering som ett av de tidligere hovedalternativer. Det må kunne trekkes den konklusjon at i forhold til føringer fra St meld nr 22 (1997-98) og FS96, gir HA5 med internorganisering som i HA4 den beste løsning.

Det må videre kunne trekkes den konklusjon at i forhold til St meld 55 (1992-93), for såvidt angår gjennomføringen av styringskonseptet, gir HA5, Forsvarets materielltjeneste (1 sjef, konsernstab, kundefinansiert forvaltningsbedrift og FMIN som eier), den beste løsning.

5.5 Vurdering av beredskapsmessige og operative konsekvenser av STYFORs hovedalternativer

I mandatet til STYFOR er «Krav til operative og beredskapsmessige ytelser skal ivaretas» definert som en av flere forutsetninger for prosjektet. Beredskapsmessige og operative konsekvenser er drøftet i NOU del 2, kapittel 4.6.

Materiellforvaltningen yter i begrenset grad direkte støtte til operasjonelt nivå. Ytelsene er i dag i stor grad knyttet til anskaffelse og vedlikehold av sambands- og informasjonssystemer som inngår i statiske og mobile krigshovedkvarter. Noen av disse er kommandosentraler og operasjonssentra i fred. Disse ytelsene vil kunne ivaretas like godt eller bedre enn i dag. Øvrige bidrag fra materiellforvaltningen skjer indirekte gjennom støtte til styrkeprodusentene og FSJ. Generalinspektørene er som styrkeprodusent ansvarlig for å stille stridsklare enheter til disposisjon for ØK ved krise/krig, men også ved operasjoner i fred. Materiellforvaltningen skal støtte styrkeprodusenten ved å levere produkter som fører til materiell stridsevne. Materiellforvaltningen bidrar også i logistikkplanleggingen etter oppdrag fra FSJ. Klargjøring av roller og ansvar knyttet til materiell og mob forvaltning, deler av materiellforvaltningen som kadre til krigsorganisasjonen og øvelse for å sikre kvalitet og omstillingsevne gjør at STYFOR mener at den indirekte støtten til operasjonelt nivå bedres i alle hovedalternativer, men spesielt i HA3, HA4 og HA 5c som i tillegg inkluderer en felles forsyningsorganisasjon som ser Forsvaret under ett.

5.6 Antatt forbedringspotensiale

De kvantitative vurderingene knyttet til integrasjon har til formål å illustrere forbedringspotensialet knyttet til STYFORs integrasjonsforslag. Over 10 år med en diskonteringsrate på 7% gir forslagene til vertikal og horisontal integrasjon, i et i hovedsak så begrenset område som «ledelse og administrasjon» av materiellforvaltningen, et antatt forbedringspotensiale på mellom 469 og 945 millioner kroner avhengig av hovedalternativ. I hvert hovedalternativ presenteres resultatet av de kvantitative vurderingene.

STYFORs hovedalternativer vil legge forholdene til rette for at også de utførende prosessene kan gjennomføres med lavere kostnader ved at materiellforvaltningsressursene sees under ett ved vertikal integrasjon og horisontal integrasjon. Dette vil kunne gi vesentlige gevinster ved mer effektiv og målrettet produksjon. Generelt vil integrasjon medføre bedre utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger, dessuten økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorene personell, materiell og infrastruktur. Dette er imidlertid kun kvalitativt og ikke kvantitativt vurdert og har sammenheng med utredningens omfang. For IS-virkomheten viser anslag, for ett av fem funksjonsområder, at forbedringspotensialet ved felles utvikling, drift og vedlikehold av systemer over en 10 års periode kan gi innsparinger på omlag 1 milliarder kroner for systemer knyttet til materiellforvaltningen. Styrking av den «øverste ledelse» av IS-virkomheten for en styrt videreutvikling av Forsvarets informasjonssystem er kritisk. Dette gjelder både i forhold til styrkeproduksjon i fred (bl a realisering av styringskonseptet) og operasjoner i krise og krig. Manglende evne innenfor KKIS kan få dramatiske konsekvenser for landet i en konfliktsituasjon.

FSJ har i 1998 tatt tak i problemene på IS sektoren i Forsvaret. DOK 1 gir klare anvisninger på hvordan problemer skal løses.

STYFOR konkluderer ikke med at det identifiserte innsparingspotensialet skal tas ut fra virksomheten, men belyser at prinsippene om integrasjon vil kunne gi gevinster. En del av innsparingspotensialet som blir identifisert bør pløyes tilbake til virksomheten for å styrke områder som i dag mangler ressurser. Dette kan føre til økt kvalitet og på sikt lavere ressursforbruk. De kvantitative vurderingene er oppsummert i del 2, grunnlagsmaterialet foreligger i rapportene fra deloppdrag 3 og 6.

5.7 Samlet vurdering av STYFORs hovedalternativer

Dagens organisering med selvstendige forvaltninger har gitt begrensede samordningsgevinster og derfor neppe resultert i «helhetlig ressursutnyttelse Forsvarets behov sett under ett». For å ta ut potensielle samordningsgevinster har STYFOR i hovedalternativene foreslått ulik grad av samordning og sammenslåing av virksomhet. Ved sammenslåing av virksomhet i felles prosessbaserte organisasjoner vil det være et koordinerings- og samhandlingsbehov på tvers av organisasjonene, både i de alternativene hvor det finnes «restforvaltninger» og i HA4 hvor alle organisasjoner er prosessbasert. For å sikre at denne samhandlingen fungerer foreslår STYFOR i HA1 til HA4 at det opprettes et samordnings- og koordineringsorgan. Det er, med de begrensede resultater en har oppnådd med Teknisk nemnd og i de senere år med Forsvarets materiellnemnd, likevel et spørsmål om et slikt samordnings- og koordineringsorgan vil være tilstrekkelig til å sikre helhetlig og effektiv ressursutnyttelse i materiellforvaltningen. STYFOR har derfor i HA5 vurdert felles ledelse

(en sjef støttet av en konsernstab) med tre alternativer for intern organisering. En slik felles ledelse vil, i forhold til HA1-4, være i bedre stand til å sikre den samordning og koordinering som er nødvendig for å «sikre helhetlig og effektiv ressursutnyttelse». HA5, Forsvarets materielltjeneste, organisert som kundefinansiert forvaltningsbedrift med FMIN som eier⁴⁴ gir de beste muligheter for gjennomføring av styringskonseptet og realisering av de føringer som ligger i St meld 55 (1992-93), St meld 22 (1997-98) og FS 96. Derved legges de overordnede forhold som er forutsetningen for den raskest mulige realisering av virksomhetens forbedringspotensiale på plass.

I alle hovedalternativer foreslår STYFOR å gi utvidet ansvar til forvaltningssjefen(e), dvs vertikal integrasjon. Dette er i tråd med styringskonseptet og virksomhetsmodellen i prosess- og bedriftsperspektiv. Anbefalingen er også i tråd med FSJs skriv av 15 feb 1995 om implementering av styringskonseptet.

Vertikal integrasjon gjør det mulig å se ressursene i et helhetlig perspektiv, og sammen med horisontal samhandel vil det bety at:

- Forvaltningssjefen(e) får resultatansvar for materiellforvaltning fra overordnet planlegging til og med utførelsen av lager- og verkstedstjenesten
- Sjefene i primærvirksomheten beholder ansvaret for å planlegge, prioritere, budsjettere og utøve sin virksomhet i et helhetlig perspektiv.

Midlene gis til sjefene i primærvirksomheten. De kjøper varer og tjenester fra materiellforvaltningen gjennom horisontal samhandel. Som kunde er det de som setter premissene for leveransene og for omstilling fra fred til krise/krig.

Med vertikal integrasjon og FMIN som eier er det reist spørsmål om FSJs mulighet for en helhetlig styring av Forsvaret når en vesentlig del av virksomheten i fred ikke ligger under hans kommando. For at en slik løsning skal fungere tilfredsstillende, må særlig to forutsetninger være oppfylt. En viktig forutsetning er gjennomføring av styringskonseptet slik at støttevirksomheten oppdragsfinansieres. Det betyr at FSJ og underliggende ledd i primærvirksomheten er kunde og vil dermed «sitte med alle pengene». FSJ og underliggende ledd i primærvirksomheten vil dermed planlegge og budsjettere hele Forsvarets virksomhet. På denne måten vil FSJs helhetlige ansvar bli ivaretatt. Den andre forutsetningen er knyttet til omstillingsevne ved overgangen fra fred til krise/krig. Primærvirksomheten vil i dette henseende måtte stille krav til materiellforvaltningen i fred. Dette innebærer at deler av materiellforvaltningen vil danne kadre til krigsorganisasjonen. På samme måte som i dag må det skje en planlegging og øving av disse elementene i fred for å sikre at overgangen til krigsorganisasjonen fungerer. I den grad dette innebærer kostnader i fred, må primærvirksomheten «betale» for denne omstillingsevnen, og derved synliggjøres beredskapskostnadene. Hvis disse forutsetningene er oppfylt vil iverksetting av STYFORs anbefaling om vertikal integrasjon medføre en helhetlig og effektiv ressursutnyttelse der Forsvarets behov og ressurser sees i sammenheng. Erfaringen med FTD som i dag er en fellesorganisasjon underlagt FMIN med FSJ som hovedkunde, viser også at anbefalingene knyttet til integrasjon og eierskap er gjennomførbare.

44. FMIN som eier av materiellforvaltningen er basert på en prinsipiell vurdering av eierskap og på anbefalingen knyttet til styrings- og organisasjonsform for materielleforvaltningen. Med styrings- og organisasjonsform som forvaltningsbedrift vil det ikke være naturlig å legge materiellforvaltningen under et forvaltningsorgan (FSJ), jf 4.1.5.5

I vurderingen av hovedalternativene, både som selvstendige alternativer eller som internorganisasjon i HA5, er det fire til dels motstridende faktorer som må vurderes:

1. Materiellforvaltningens mulighet til å ta et livslangt ansvar for materiellsystemene. Dette blir best når alle prosessene ivaretas av samme forvaltning (organisasjon).
2. Utnyttelse av stordriftsfordeler innenfor *en* prosess ved at den får alle materiellsystemer som produktportefølje og hele Forsvaret som marked.
3. Behov for Samordning og helhetlig ressursutnyttelse.
4. Gjennomførbarhet.

Under HA1 anbefales det at dagens materiellforvaltninger får større forvalteransvar. Ved det oppnås, for det enkelte materiellsystem, at samme forvaltning får ansvar for alle prosessene og at prosessene får hele Forsvaret som marked. HA1 har et trygt og velprøvd utgangspunkt. Med stadig større grad av fellesforvaltning vil en se en utvikling der likeartede materiellsystemer (uavhengig av forsvarsgren) blir samlet på samme sted. Det gir rik anledning til faglig profesjonalisering på tvers av alle prosessene og utøvelse av livslangt ansvar med de utvalgte materiellsystemene og deres brukere i fokus. Dette er det alternativet som lettest lar seg gjennomføre, og det har stort potensiale for ytterligere forbedringer. Det en ikke oppnår er å samle hele materiellporteføljen i Forsvaret og viktige aspekter av faktorene 2 og 3.

Under HA 5 har en i tillegg til fordelene som er nevnt for HA 1 fått med seg stordriftsfordelen som ligger i at hele materiellporteføljen i Forsvaret samles organisatorisk. Hvis det på sikt også ville være mulig med ytterligere geografisk samling, så vil uttellingen bli optimal. HA 5 med internstruktur som HA4 gir, som HA1, rik anledning til faglig profesjonalisering på tvers av alle prosessene og utøvelse av livslangt ansvar med alle materiellsystemene og deres brukere i fokus. Dette alternativet etablerer en ny organisasjon løsrevet fra eksisterende bindinger. Det vil være krevende å implementere den, men den gir muligheter for å ivareta alle ankepunktene i dagens organisasjon. De mellomliggende hovedalternativene, HA 2–4, vil i varierende grad tilfredsstille de fire faktorene. Dette framgår av beskrivelsene i kapittel 4.5 og er ytterligere utdypet i del 2, kapittel 5–10.

Forvaltningsbedriftsformen og statsforetaksformen innebærer forskjellig grad og mulighet for statlig styring og kontroll, og økonomisk handlefrihet for virksomhetene. Myndighetenes mulighet til å utøve styring og kontroll er mindre i et statsforetak enn i en forvaltningsbedrift. En virksomhets handlefrihet er større i en tilknytningsform som statsforetak enn som forvaltningsbedrift. Valget av tilknytningsform bør baseres på kravet til statlig styring og kontroll i forhold til behovet for økonomisk handlefrihet for virksomhetene.

5.8 Utfordring

Forsvarets styrkestruktur er endret vesentlig gjennom de senere år. Det er gjort betydelige endringer i den lokale og regionale organisasjonen av Forsvaret. Det totale volum av den fredsmessige aktivitet forventes ikke vesentlig redusert i perioden 1999-2006. Deltagelsen i internasjonal virksomhet har vært, og forventes å bli, betydelig. Det er et sterkt behov for å holde et høyt nivå i investering i nytt materiell for å oppnå de styrkemål som er nødvendige for å opprettholde et troverdig Forsvar. Moderne materiell er i tiltagende grad

teknisk komplisert, noe som medfører økende krav til kompetanse i materiellforvaltningen og høyere drifts- og forvaltningskostnader. Budsjettutviklingen støtter ikke denne utvikling. Det er derfor nødvendig å søke løsninger for den fredsmessige drift av Forsvaret som maksimaliserer mulighetene for økt produktivitet og derigjennom reduserte driftsutgifter.

STYFORs hovedalternativer sikter nettopp mot dette ved at de definerer endrede rammebetingelser. Disse skal, i varierende grad, gjøre det mulig for virksomhetens eier, ledelse og arbeidstakere å møte framtidens utfordringer i et meningsfylt samarbeid for å realisere virksomhetens målsetting og kjennetegn.

Framstillingen i "*Samlet vurdering av STYFORs hovedalternativer*" i kapittel 5.7 peker klart i retning av at HA5, Forsvarets materielltjeneste, organisert som forvaltningsbedrift med *en* sjef og med FMIN som eier, er det alternativet som best kan bidra til å løse Forsvarets framtidige utfordringer.

Valg av endelig intern organisasjon vil være avhengig av den relative vekt en tillegger de fire forhold som er nevnt i siste del av "*Samlet vurdering av STYFORs hovedalternativer*" i kapittel 5.7.

Gjennomføring av HA5, dvs etablering av «Forsvarets materielltjeneste», med internstruktur som i HA1, vil være enkel å iverksette.

Det vil bli gradvis mer krevende å gjennomføre HA5 hvis en går videre fra en internstruktur som i HA1 til HA4. Velges en internstruktur som i HA4, kan en trinnvis og fasedelt gjennomføring med veldefinerte milepeler ha mye for seg.

Del II Materiellforvaltningen i dag og i framtiden

Kapittel 6

Materiellforvaltningen i dag

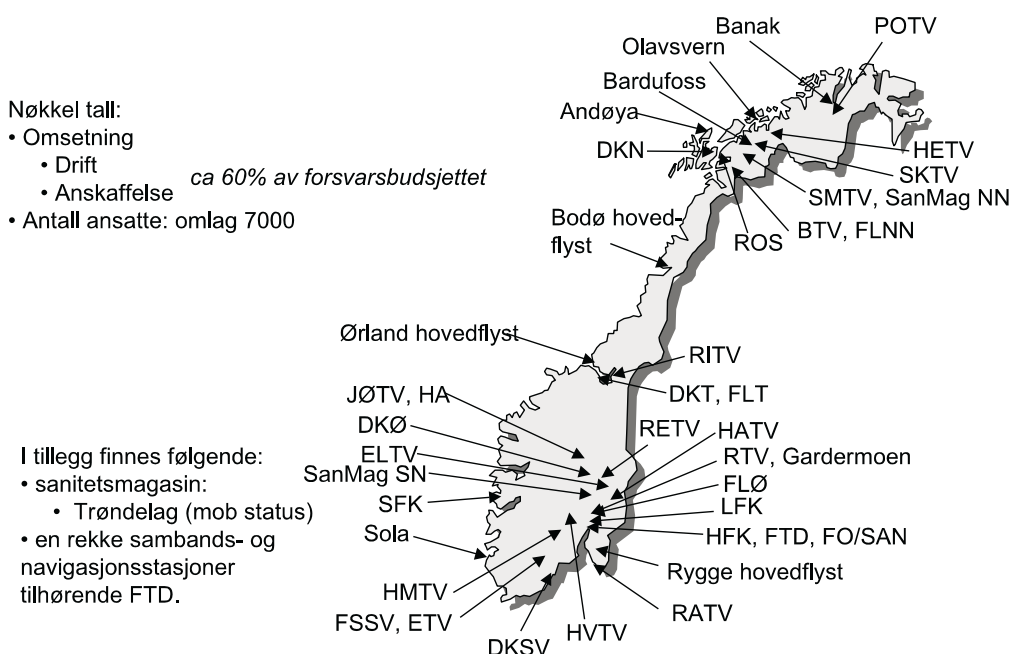
6.1 Materiellforvaltningen – det store bildet

Materiellforvaltning i Forsvaret er «Virksomhet som omfatter planlegging og utøvende virksomhet i forbindelse med anskaffelse, forsyning, vedlikehold, kontroll, utfasing og avhending av materiell»⁴⁵ samt drift av sambandssystemer og operative- og administrative edb-systemer.

Materiellforvaltning utføres ved:

- de sentrale forvaltningene, Hærens forsyningskommando (HFK), Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK), Luftforsvarets forsyningskommando (LFK), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/sanitetsstaben (FO/SAN), med underlagte ledd
- verksteder og lagre underlagt Hærens distriktskommandoer
- sjøforsvarsdistrikter og orlogsstasjoner
- Luftforsvarets stasjoner.

''' i Figur 1.1 viser den geografiske spredningen av deler av materiellforvaltningen.



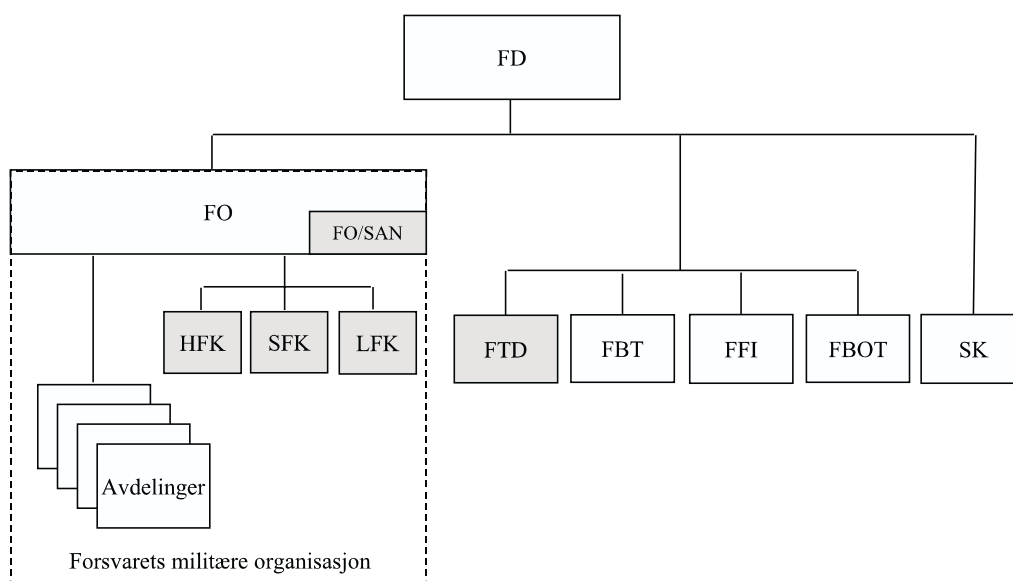
Figur 6.1 Materiellforvaltningen i et geografisk perspektiv

45. Tjenesterglement for Forsvaret klasse 7 (TfF kl.7)

Av Forsvarets omlag 22 000 ansatte er det rundt 7000 som arbeider innenfor materiellforvaltningsområdet, og de omsetter årlig for omlag 60% av forsvarsbudsjettet 23,9 milliarder i 1999. Substansverdi av materiellet som forvaltes ligger mellom 150 og 200 milliarder kroner. Forsvaret lagerfører i størrelsesorden 600 000 forskjellige artikler til en verdi av omlag 10 – 12 milliarder kroner. Ammunisjon og drivstoff er ikke inkludert i disse tall.⁴⁶

6.2 Virksomheter tilknyttet Forsvarsdepartementet

Forsvarets totale virksomhet er konstitusjonelt underlagt forsvarsministeren. De ulike virksomhetene er tilknyttet departementet på forskjellige måter. Den sentrale materiellforvaltning er merket i grått i Figur 1.2.



Figur 6.2 Organisasjonskart for virksomheter tilknyttet Forsvarsdepartementet

Forsvarssjefen leder Forsvarets militære organisasjon (FMO) som er den klart største etaten i Forsvaret. Etaten er organisert som et ordinært forvaltningsorgan. Størsteparten av materiellforvaltningen er også underlagt forsvarssjefen. Som det framgår av organisasjonskartet, er sanitetsstaben (FO/SAN) en integrert del av FO, mens de tre forsyningskommandoene (HFK, SFK og LFK) er selvstendige administrative enheter underlagt forsvarssjefen. Forsvarets boligjeneste (FBOT) og Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) er ordinære forvaltningsorganer. Forsvarets bygningstjeneste (FBT) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.⁴⁷ Selv om virksomhetene har ulike tilknytningsformer er alle *statlige forvaltningsorganer*. Dette gjelder imidlertid ikke for Statens

46. Opplysninger er hentet fra studierapporter knyttet til LOGSTRAT og fra Kodifiseringskontoret i FO/F, tallene er delvis for 1996 og delvis for 1997/-98.

47. St meld nr 55 (1992-93).

kantiner (SK), som er et selvstendig rettssubjekt organisert som et statsforetak.

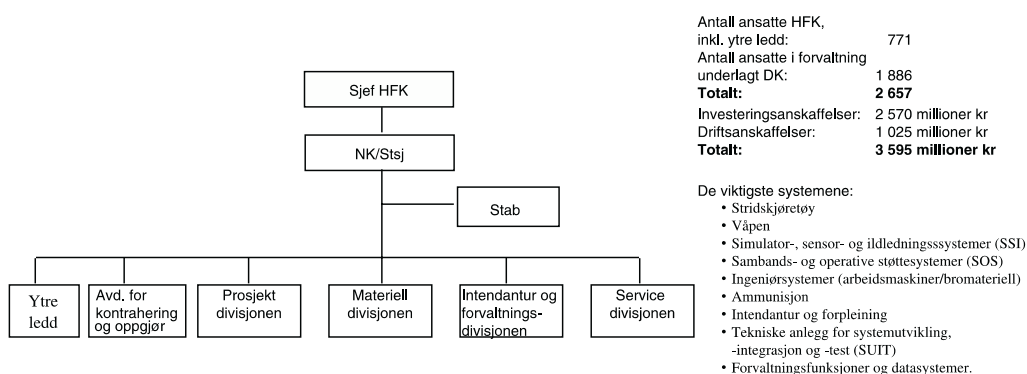
6.3 Organisasjon og nøkkeltall for virksomhetene

I det etterfølgende vises organisasjonskartene og nøkkeltall for forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN og for «den ytre organisasjonen». For HFK vises den nye organisasjonen som er planlagt etablert i 1999. Den totale virksomheten omfatter i tillegg til forsyningskommandoene og FTD også den «ytre organisasjon», f.eks. i distriktskommandoene og ved flystasjonene. Når det gjelder omfang sentralt og i ytre organisasjon, varierer dette betydelig. Det meste av materiellforvaltningen knyttet til Sjøforsvaret er organisatorisk en del av SFK på Haakonsvern og i Ramsund. FTD har også det meste av virksomheten innenfor egen organisasjon, men denne er spredt over hele landet. For Hæren og Luftforsvaret er det omlag 30% som tilhører den sentrale forvaltning, resten er organisatorisk en del av distriktskommandoer og flystasjoner.

6.3.1

6.3.1.1 Hæren

''' i Figur 1.3 viser organisasjonen til Hærens forsyningskommando (HFK).



Figur 6.3 Organisering og nøkkeltall for HFK

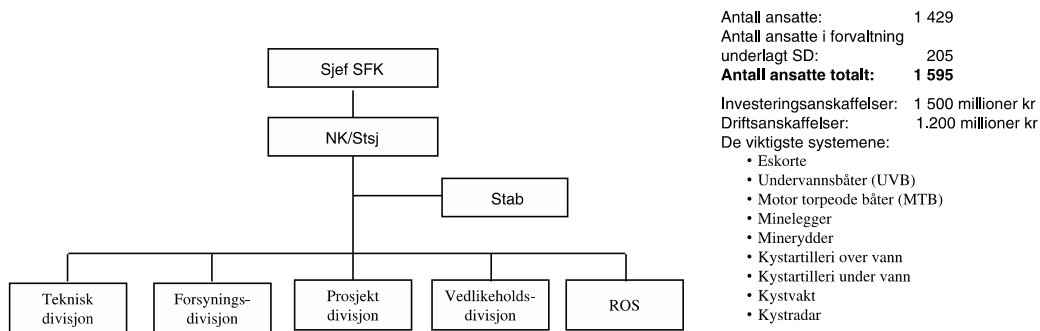
Hærens Forsyningskommando (HFK) er i dag lokalisert på Løren i Oslo. HFK skal flytte til Kolsås i 1999. Figuren beskriver den nye organisasjonen som HFK tar sikte på å innføre. Ytre ledd er Hovedarsenalet (HA), Ammunisjonskontroll (AMK), Forsvarets destruksjonsanlegg Lærdal, Hærens eksplosivverksted Hofstad (HEH) og Forsvarets uniformsutsalg (FUNIF). Lager og verkstedorganisasjonen er avgitt til distriktskommandoene (DKene), men ligger faglig under HFK.

- Distriktskommando Østlandet (DKØ) har i dag underlagt åtte verksteder og forsyningslager Østlandet (FLØ).
- Distriktskommando Sør- og Vestlandet (DKSV) har i dag etablert et forsyningsssenter med et forsyningslager, et verksted på Evje med en filial på Voss.

- Distriktskommando Trøndelag (DKT) har et verksted og et forsyningslager.
- Distriktskommando Nord Norge (DKN) har i dag fem verksteder og en filial. DKN har et forsyningslager.

6.3.1.2 Sjøforsvaret

''' i Figur 1.4 viser organisasjonen til Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK).

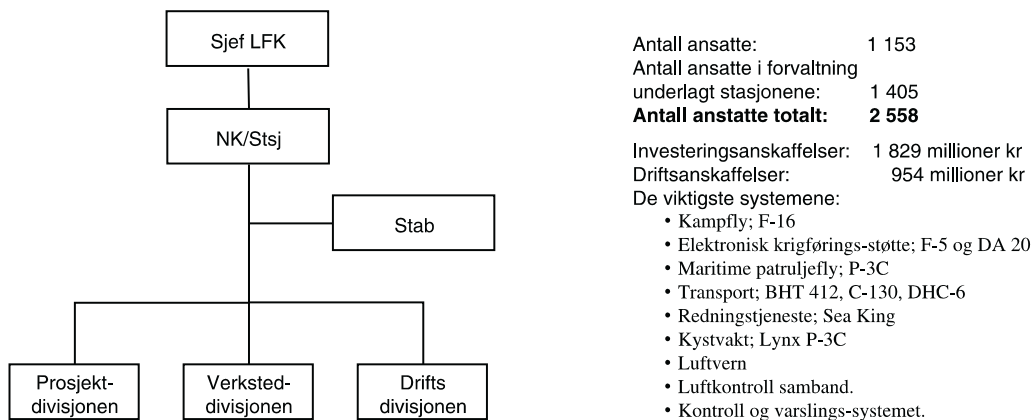


Figur 6.4 Organisering og nøkkeltall for SFK

Sjøforsvaret har størstedelen av sin virksomhet lokalisert på Haakonsvern ved Bergen. Dette inkluderer Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK) med lager og verksted. I tillegg er det verksteder ved Ramsund orlogsstasjon og i Horten.

6.3.1.3 Luftforsvaret

''' i Figur 1.5 viser organisasjonen til Luftforsvarets forsyningskommando (LFK).

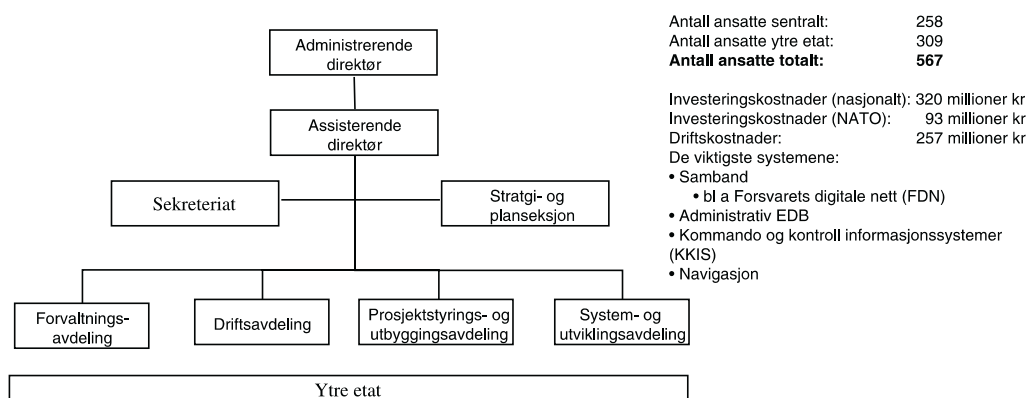


Figur 6.5 Organisering og nøkkeltall for LFK

LFK er lokalisert på Kjeller utenfor Oslo. I Luftforsvaret er det tre hovedflystasjoner og åtte flystasjoner hvor det foregår vedlikehold.⁴⁸ Disse stasjonene er underlagt generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL). I St prp 45 (1997-98) foreslo departementet å endre strukturen slik at det blir fire hovedflystasjoner og to flystasjoner hvor forsyning og vedlikehold vil utføres. De andre flystasjonene blir deployeringsbaser, eller får kadre- eller mobiliseringsstatus.

6.3.1.4 Forsvarets tele- og data tjeneste

''' i Figur 1.6 viser organisasjonen til Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD).



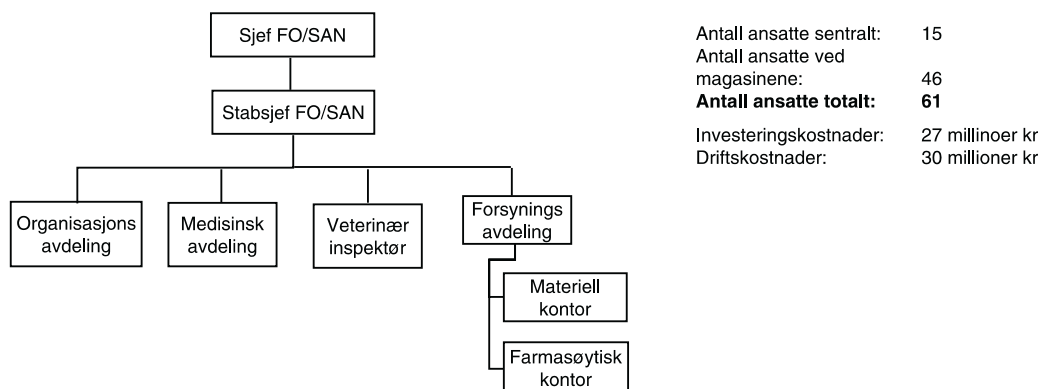
Figur 6.6 Organisering og nøkkeltall for FTD

Sentraladministrasjonen til FTD er lokalisert i Oslo sentrum, men skal flytte til Kolsås i år 2000. I tillegg til FTDs sentraladministrasjon består virksomheten av seks driftsseksjoner, en forsyningsseksjon (samlokalisert med LFK) og en rekke Cross Fox-, Satcom, VLF og Loran C stasjoner. FTD har to landsdelssentre/vedlikeholdssentre; et i Sør-Norge (del av forsyningsseksjonen) og et i Nord-Norge.

6.3.1.5 Forsvarets overkommando/sanitetsstaben

''' i Figur 1.7 viser organisasjonen til Forsvarets overkommando/sanitetsstaben (FO/SAN).

48. Flystasjonsstrukturen vil bli endret ifm gjennomføring av St prp 45 (1997-98).



Figur 6.7 Organisering og nøkkeltall for materiellforvaltningen i FO/SAN

Forsyningsavdelingen til FO/SAN er lokalisert på Røa i Oslo. I tillegg finnes det i dag fem sanitetsmagasin, men to av disse skal nedlegges og ett skal få mobstatus i løpet av 1998. Materiellforvaltningen i FO/SAN har ikke «systemer» på samme måte som man har i forsyningskommandoene og FTD, men fagmyndighet, forsyning, ol er knyttet til legemidler og medisinsk utstyr.

6.3.2 Forskjeller og likheter mellom forvaltningene

Organiseringen av FO/SAN er forskjellig fra de andre forvaltningene. I sammenligningen mellom forvaltningene ser STYFOR derfor kun på forsyningskommandoene og FTD. Den mest omfattende oppgaven til FTD er systemdrift.⁴⁹ Dette området står for 70% av virksomheten. Sammenligningen som her gjøres, gjelder for støttevirksomheten. Dette innebærer de resterende 30% som er sammenlignbar med forsyningskommandoene og de deler av systemdrift som også kan sammenlignes (forsyning og vedlikehold).

Forvaltningene har flere fellestrekk:

- Alle fire forvaltningene har en prosjektdivisjon som er ansvarlig for gjennomføring av investeringsprosjekter. I prosjektene benyttes det i tillegg personell med teknisk-/system kompetanse fra andre divisjoner (matriseorganisasjon).
- Ansvar for forsyning og fagmyndighet⁵⁰ er for LFK slått sammen i en divisjon (driftsdivisjonen). I HFK og SFK er ansvaret plassert i to divisjoner (Intendantur- og forvaltningsdivisjonen og Materiekkontor i HFK og Forsyningsdivisjonen og Teknisk divisjon i SFK). I FTD er disse oppgavene samlet i Driftsdivisjonen. I tillegg utfører vedlikeholdssentrene i denne divisjonen også vedlikeholdstjenester.
- Vedlikehold utføres som nevnt i Driftsdivisjonen i FTD. I SFK og LFK er det egne divisjoner for dette, henholdsvis Vedlikeholdsdivisjonen og Verksteddivisjonen. HFK har ingen egen divisjon for vedlikehold, da dette utføres i de avdelinger som er avgitt til distriktskommandoene i Hæren.

49. Dette har sin årsak i høye tilgjengelighetskrav for FDN (99,9% døgnbasis).

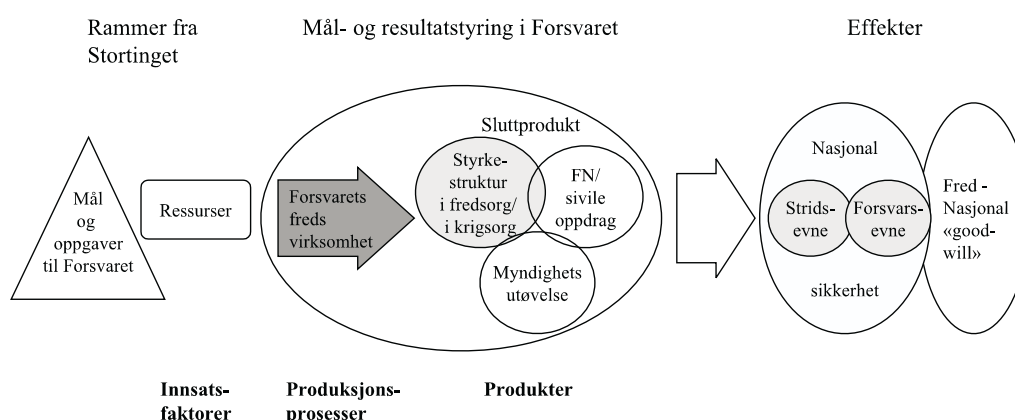
50. Fagmyndighet er å utvikle og følge opp direktiver og retningslinjer for forsyning og vedlikehold, ivareta teknisk konfigurasjonsstyring og -kontroll samt foreta faglig teknisk kontroll og vurdering av materiellet, for å sikre en forsvarlig drift av materiellet med hensyn på sikkerhet, økonomi, beredskap og materiellets levetid.

HFK har i tillegg en servicedivisjon. FTD har på sin side en System- og utviklingsavdeling. Forvaltningenes stabselementer har tildels sammenfallende oppgaver, bl a knyttet til personell- og økonomiforvaltning. En viktig forskjell mellom forvaltningene er hvor stor del av vedlikeholdet som foregår i selve forvaltningen. I HFK er det så å si ingen vedlikeholdsvirksomhet, siden lager- og verkstedorganisasjonen er avgitt til distriktskommandoene. I Luftforsvaret utføres en stor del av vedlikeholdet på flystasjonene, mens resten utføres i regi av LFK. I Sjøforsvaret og FTD utføres det aller meste av vedlikeholdet i forvaltningen.

6.4 Styling av Forsvaret i fred – Forsvarets styringskonsept

6.4.1 Styringskonseptet i følge St meld nr 55 (1992-93)

''' i Figur 1.8 illustrerer hovedtrekkene hvordan virksomheten i fredstid kan betraktes. Stortinget fastsetter Forsvarets mål og oppgaver og tildeler ressurser. Regjeringen ved Forsvarsdepartementet utformer oppdrag og fordeler tilhørende bevilgninger med mål og resultatkrav. «Forsvarets fredsvirksomhet», inkludert materiellforvaltningen, omsetter innsatsfaktorene til produkter. Materiellforvaltningens bidrag til «Effekter» er materiell stridsevne. Materiellforvaltningens produksjonsprosesser inngår i den virksomhetsmodellen som er omtalt i *"Virksomhetsmodell for materiellforvaltningen i Forsvaret"* i kapittel 1.5 hvor også materiell stridsevne er definert.



Figur 6.8 Mål- og resultatstyring i Forsvaret – overordnet konsept

Stortinget har gitt sin tilslutning til Forsvarets styringskonsept basert på St meld nr 55 (1992-93). Det framgår av meldingen at styringsmodellen i forbindelse med produksjon- og ressursstyring, er beregnet på Forsvarets fredsvirksomhet. I følge styringskonseptet er dette todelt, og det består av styringsprinsipper og styringsmodell.

6.4.1.1 Styringsprinsipper og styringsmodell

De fire styringsprinsipper konstaterer at ansvar og myndighet må sees i sammenheng:

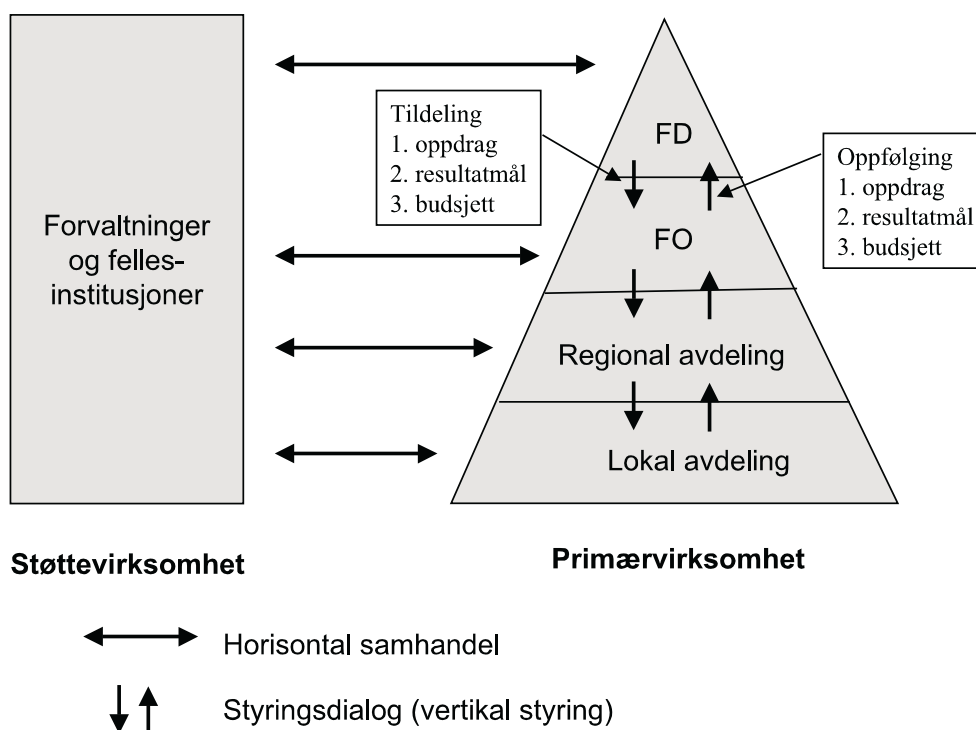
- klargjør ansvar og myndighet
- deleger oppgaver og myndighet så langt det er hensiktsmessig
- ansvar og myndighet følges ad
- ansvar gjøres gjeldende.

Styringsmodellen utdyper disse prinsippene. Den grunnleggende filosofien er at ressurstildelingen må følge oppdragene. Dette vil synliggjøre ansvaret for ressursbruken der den kan påvirkes. Samtidig må oppfølgingssystemene struktureres slik at den gir den ønskede informasjon på de enkelte nivåer til rett tid.

6.4.1.2 Styring av produksjon

Styring av produksjon vil prinsipielt foregå på to måter. De to styringsmetodene er:

- Vertikal styring knytter seg til forholdet mellom foresatt og undergitt. Denne styringen reguleres gjennom styringsdialogen; foresatt gir oppdrag med tilhørende resultatmål som gjennom utarbeidelse av virksomhetsplan og budsjett blir en forpliktende avtale for begge parter.
- Horisontal samhandel beskriver forholdet mellom oppdragsgiver og interne leverandører av varer og tjenester. Oppdragsgiver bestiller og mottar varer og tjenester som belastes eget budsjett. Gjennom dette synliggjøres ressursbruken for begge parter.



Figur 6.9 Styring av produksjon i fred. Opprinnelig figur

Styringsmodellen med styring av produksjon og tildeling av ressurser er illustrert i Figur 1.9. Figuren illustrerer et fundamentalt aspekt av styrings-

modellen, nemlig at all støttevirksomhet i prinsippet bør ligge utenfor primærvirksomheten.

6.4.1.3 Ressursansvar

Styringsmodellen skiller mellom primær- og støttevirksomhet. Med primærvirksomhet forstås den delen av Forsvaret som utøver styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Materiellforvaltningen er en del av støttevirksomheten som skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål. De fire prinsippene i styringskonseptet er nært knyttet til ressursansvar.

6.4.1.4 Tildeling av ressurser

Tildeling av ressurser skal skje på to måter:

- I den vertikale styringen (primærvirksomheten) vil ressurstildelingen skje gjennom styringsdialogen. Ressursene dimensjoneres i forhold til oppdragene.
- I den horisontale samhandel vil Forsvarets enheter kjøpe varer og tjenester fra støttevirksomheter som Forsvarets forvaltninger og fellesinstitusjoner. Disse institusjonene vil som hovedregel ikke få tildelt ressurser utover en grunnbevilgning, men motta betaling/oppgjør fra oppdragsgiverne (bl a ved økonomiske midler og/eller personellressurser som i et ordinært kunde- og leverandørforhold).

6.4.2 STYFORs presisering av styringskonseptet

6.4.2.1 Styringsmodellens nøkkelbegreper

Primærvirksomheten omfatter operativ virksomhet og styrkeproduksjon. Med operativ virksomhet menes den militære virksomhet som er relatert til gjennomføring av operasjoner. En operasjon er en militær handling eller utførelse av strategisk, taktisk oppdrag av administrativ, øvingsmessig eller stridsmessig art (inkludert forflytning, forsyning, angrep, forsvar og manøver for å nå aktuelt mål i slag eller felttog).⁵¹ Styrkeproduksjon innebærer at styrkeprodusenten (generalinspektør/tilsvarende) innenfor sitt ansvarsområde skal:⁵²

- produsere stridsklare styrker, gjennom organisering, bemanning, utrustning og bevæpning, utdanning og trening, og oppsetting av styrkene
- beredskaps- og mobiliseringsplanlegging i samsvar med forsvarssjefens krav
- opprettholde styrkenes stridsverdi og stridsutholdenhet ved å ivareta materiellberedskapen i samsvar med forsvarssjefens krav, herunder «ivareta materiell og (sørge for)⁵³ vedlikehold i henhold til fagmyndighetens bestemmelser»⁵⁴
- utvikle doktriner og taktikk
- utarbeide brukers krav til funksjoner og ytelser og som totalprosjektansvarlig gi oppdrag til sjef forvaltning
- utarbeide prioritert forslag til materiellinvesteringsplan

51. Begreper og definisjoner i stabshåndbok.

52. Basert på instruks for generalinspektørene (Kunngjøring til Forsvaret avd II nr 1 1997)

53. STYFORs tilføyelse.

54. Brev fra forsvarssjefen 15 februar 1995.

- utarbeide oversikt over behov for varer og tjenester og gjennom horisontal samhandel (framskaffe) det som skal leveres fra Forsvarets verksteder og lagre i henhold til forsvarssjefens retningslinjer.

Styrkeproduksjon har til hensikt å fornye og vedlikeholde krigsorganisasjonen i henhold til gitte oppdrag. Med støttevirksomhet forstås virksomhet som produserer varer og tjenester til Forsvarets primærvirksomhet, f.eks. forvaltninger, fellesinstitusjoner og verksteder. Med styringskonseptet som utgangspunkt har STYFOR definert all materiellforvaltning i henhold til dets grunnleggende karakter som støttevirksomhet. Materiellforvaltning som en del av støttevirksomheten omfatter:

- ivareta fagmyndighet⁵⁵
- gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver
- utføre vedlikeholdstjenester
- forsyne varer og materiell
- forestå drift.

6.4.2.2 Rolleavklaring

Langtidsmeldingene for Forsvaret fastsetter rammevilkårene for fornyelsen og vedlikeholdet av krigsorganisasjonen og for utøvelsen av Forsvarets fredssoppgaver. Realisering av disse målene er grunnlaget for Forsvarets produksjon i fredstid. Fredsvirksomheten styres og ledes etter de prinsipper som er beskrevet i Forsvarets styringskonsept. STYFOR har basert arbeidet på følgende prinsipielle rolleavklaring mellom hovedaktørene:

- Forsvarsdepartementet utøver etatsstyring overfor underlagte etater, inkludert forsvarssjefen og Forsvarets overkommando ved å gi oppdrag og stille krav til produksjon og virksomhet.
- Forsvarssjefen har ansvar for at det militære forsvar av landet er planlagt og forberedt gjennom realisering av gitte oppdrag om å fornye og vedlikeholde krigsorganisasjonen og å løse fredssoppgavene.
- Generalinspektørene er styrkeprodusent innenfor sitt ansvarsområde.
- Øverstkommanderende for Nord-Norge (ØKN) og øverstkommanderende for Sør-Norge (ØKS) er ansvarlig for å utøve operativ virksomhet i landsdelen, planlegge anvendelse av styrkene i krigsorganisasjonen, stille operative krav og krav til logistikk samt kontrollere stridseffektiviteten.
- Forvaltningene er som støttevirksomheter, ansvarlige for å framskaffe og levere varer og tjenester etter avtalte oppdrag og å gi faglige og forvaltningsmessige bestemmelser og direktiver og kontrollere materiellets vedlikeholdsmessige og beredskapsmessige status.

Fredsvirksomheten styres gjennom de oppdrag som forsvarssjefen gir. Der som det oppstår en krise eller katastrofesituasjon i fredstid, har forsvarssjefen og/eller regjeringen myndighet til å beslutte beredskapshøyning. Dette kan skje ved å aktivere hele eller deler av de styrker som er øremerket for å bli satt inn i slike situasjoner. Forsvarssjefen stiller disse styrker under den operative sjefs kommando (ØKN/ØKS) for gjennomføring av beredskapsoppdraget. De

55. Fagmyndighet er tatt med fordi det ikke omfattes av primærvirksomheten. Ivareta fagmyndighet kan imidlertid ikke defineres som ren støttevirksomhet fordi kravstillings- og kontrollfunksjonen omfatter både primær- og støttevirksomhetene. Ettersom fagmyndighet ivaretas av forvaltningene, er det i denne sammenheng definert som støttevirksomhet.

deler av fredsorganisasjonen som ikke er involvert i beredskapsoppdraget, utfører sine ordinære fredsaktiviteter.

6.4.2.3 Styringsdialogen – ikke bare for primærvirksomheten

I det som er beskrevet i "*Styring av produksjon*" i kapittel 1.4.1.2 synes det som om styringsdialogen kun er for primærvirksomhet. Dette mener STYFOR er utilsiktet, også støttevirksomheten har behov for en styringsdialog med sin eier/foresatt som reflekteres nedover i støttevirksomhetens organisasjon. Det vil derimot være en viktig forskjell på styringsdialog mellom eier/foresatt og primærvirksomhet og eiers styringsdialog med støttevirksomhet, og det gjelder hvor stor andel av oppdragene som blir gitt i forbindelse med styringsdialogen. For primærvirksomheten som del av den «vertikale styringen» vil så og si 100% av oppdragene med tilhørende ressurser bli formidlet i styringsdialogen. For støttevirksomheten vil oppdragene derimot bli fastsatt gjennom horisontal samhandel, og ikke gjennom styringsdialogen med eier.

6.4.2.4 Primær- og støttevirksomheten – integrerte deler av styringsmodellen

Primærvirksomheten

Den enkelte enheten i «styrkeproduksjonsapparatet» styres gjennom en hierarkisk modell i vertikal styring kalt styringsdialogen. Styringsdialogen er en prosess mellom foresatt og undergitt på alle nivåer i organisasjonen der overordnede mål formidles og det fastsettes oppdrag med resultatkrav, ressurser og rammebetingelser for produksjonen. DOK 1, DOK 2 og DOK 3⁵⁶ er for ulike faser og nivåer i produksjonsprosessen styrende for de oppdragene som formidles i styringsdialogen. Hoveddelen av alle oppdrag og ressurser i Forsvaret forutsettes fordelt til primærvirksomheten gjennom styringsdialogen. Dette skjer som en del av plan- og budsjettprosessen.

I styringsdialogen avtales det også hvordan resultatrapportering og -oppfølging skal foregå. Formålet med styringsdialogen er å gjøre styringen mest mulig forutsigbar og forpliktende gjennom hele organisasjonen. Hvordan oppdragene skal gjennomføres, beskrives i enhetenes virksomhetsplan. Støttevirksomheten må også ha styringsdialog med sin eier, men denne har mer preg av en eierdialog⁵⁷ enn en oppdragsdialog.⁵⁸

Støttevirksomheten

Enhetene i støttevirksomheten bør styres og organiseres noe annerledes enn enhetene i primærvirksomheten. Støttevirksomhetene må kunne tilpasse og dimensjonere sin virksomhet til primærvirksomhetens behov. Oppdrag og

56. Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar: - Dokument nr 1, Perspektivplan - Dokument nr 2, Styringsdokumentet På grunnlag av disse dokumenter lager den enkelte produksjonsansvarlige, bl a generalinspektørene, sin produksjonsplan, Dokument nr 3.

57. Eierdialog: Omfatter alle eierrelaterte problemstillinger, f eks strategi og mål for virksomheten, hvilke produkter, varer og tjenester som skal tilbys, hvem som er kundene, avklaring av roller og ansvar, samt måleparametre for virksomheten.

58. Oppdrags- og ressursdialog: Et oppdrag er et oppdrag uansett om det kommer vertikalt eller horisontalt (mellom primær- og støttevirksomheten eller mellom støttevirksomhetene). I forbindelse med et oppdrag er det naturlig å diskutere alle aspekter av gjennomføringen av oppdraget, f eks leveransetidspunkt, krav til leveransen, ressurser som kunden eller leverandøren skal bidra med, osv.

ressurser til støttevirksomheten formidles hovedsakelig gjennom et rent kunde-leverandør forhold til primærvirksomheten, altså gjennom kjøp og salg av produkter, varer og tjenester.

Finansieringsgrunnlaget for støttevirksomheten fastsettes dermed gjennom oppdrags- og ressursdialogen i den horisontale samhandelen. Oppdrag og ressurser kan imidlertid for enkelte områder (f eks fagmyndighetsrollen) formidles til støttevirksomheten gjennom bevilgningsfinansiering fra eieren. I eierdialogen formidles krav til f eks inntjening, brukertilfredshet, kompetanse- og servicenivå, produktivitetsutvikling, osv. Hvordan oppdragene skal gjennomføres etter avtale med kunden, beskrives i støttevirksomhetens produksjonsplan. Utdrag og dimensjonerende aspekter av denne vil inngå i virksomhetsplanen. De interne produksjonsprosessene som i støttevirksomheten produserer produktene til primærvirksomheten, kan på mange måter sammenlignes med prosessene i en ordinær sivil produksjonsbedrift. En effektiv produksjon krever konkrete produksjonsmål. Det vil si kvantitative og kvalitative beskrivelser av produktene slik at produksjonen kan planlegges, dimensjoneres og kvalitetssikres i tråd med kundens leveringsbetingelser. Det vil si at det også for støttevirksomheten må foregå en hierarkisk nedbrytning av produktivitets- og produksjonsmål som formidles gjennom «vertikale» styringsdialoger og med resultatrapportering i motsatt retning. Disse aspektene er utdypet i «Virksomhetsmodellen i bedriftsperspektiv.»

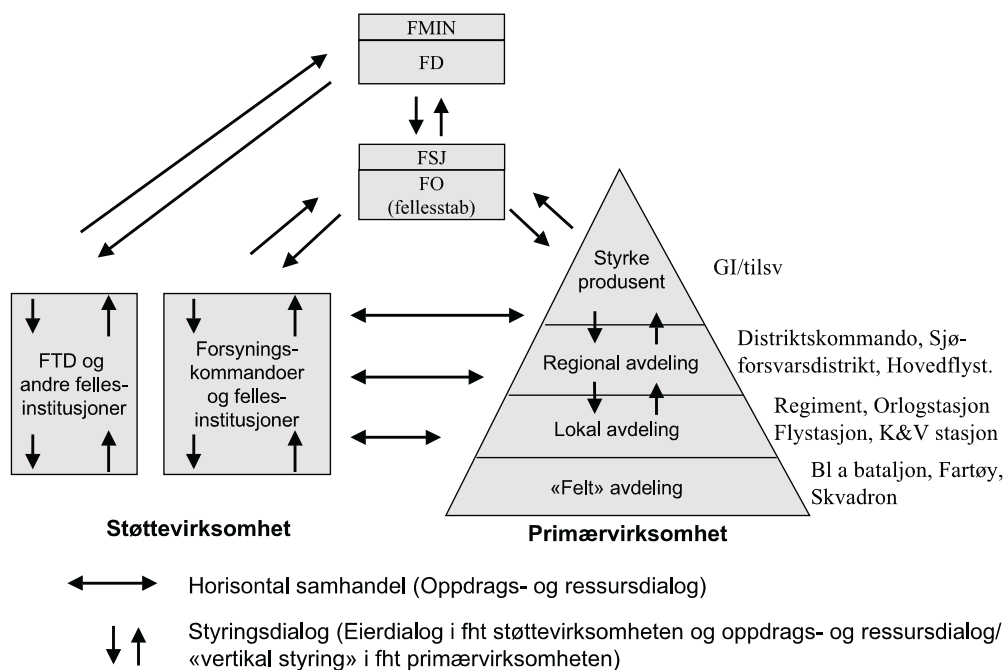
Samhandling mellom primær- og støttevirksomheten

Gjennomføres horisontal samhandel som forutsatt i styringsmodellen, kan man tenke seg at det gjøres opp for hvert enkelt oppdrag. Gjennom å etablere denne mekanismen og å utnytte de latente mulighetene i denne ordningen, vil kunden få maksimal påvirkning på de produkter, varer og tjenester som bestilles gjennom de krav og forutsetninger som fastsettes. Avhengig av hvordan kunden ønsker å innrette seg, og hva som er praktisk, vil det også være mulighet for å inngå rammeavtaler hvor kunden gjør avrop etterhvert som behov for varer og tjenester er til stede.

Styringsmodellen tilpasset dagens organisasjon

Mekanismene beskrevet foran er på et mer prinsipielt og overordnet nivå illustrert i Figur 1.10. Figuren er tilpasset dagens organisatoriske forhold for styrkeproduksjon og støttevirksomhet. Den viser, som i det opprinnelige konseptet, at:

- enhetene i primærvirksomheten og støttevirksomheten skal styres gjennom tilpassede styringsdialoger
- forholdet mellom primær- og støttevirksomheten skal reguleres gjennom oppdrags- og ressursdialogen i den horisontale samhandelen.
- all støttevirksomhet i prinsipp bør ligge utenfor primærvirksomheten.



Figur 6.10 Forhold mellom primær- og støttevirksomhet i fred – slik det burde vært med dagens organisasjon

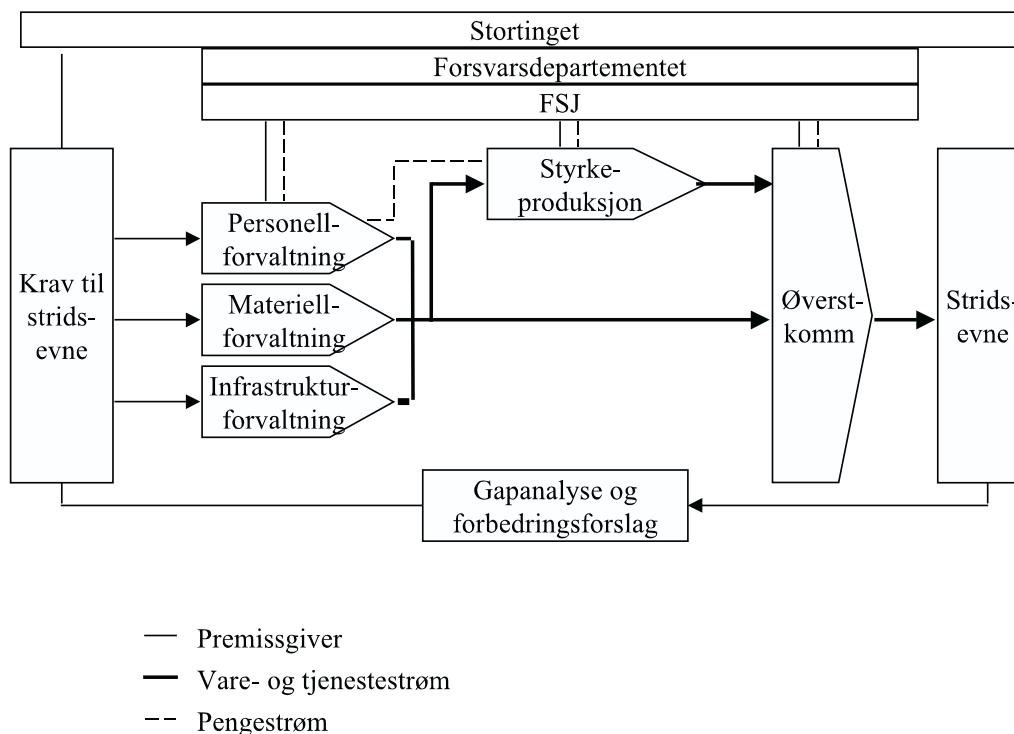
Figuren gjelder kun for styrkeproduksjon og støttevirksomhet og dekker dermed ikke den del av primærvirksomheten som omfatter operativ virksomhet. I figuren er det foretatt en modifikasjon av STYFOR i forhold til det som finnes i den offisielle beskrivelse av styringskonseptet:

- FD er skilt ut for å synliggjøre at departementet er overordnet både primær- og støttevirksomheten.
- FO (fellesstaber) er skilt ut for å synliggjøre at FSJ (som institusjon) er overordnet både primær- og deler av støttevirksomheten.
- Styringsdialogen mellom FD og primærvirksomheten fokuserer på oppdrags-ressursdialog/«vertikal styring.»
- Styringsdialogen mellom overordnet myndighet og støttevirksomheten (som skal være kundefinansiert) fokuserer på eierskapsrelaterte problemstillinger.
- Vertikale piler er påtegnet i støttevirksomheten for å illustrere at det også der foregår styringsdialog mellom foresatt og undergitt.
- Med horisontal samhandel forstår STYFOR oppdrags- og ressursdialog og leveranser.
- Oppdrags- og ressursdialogen/«vertikal styring» med primærvirksomheten vil bl a inneholde eierrelaterte problemstillinger.

6.5 Virksomhetsmodell for materiellforvaltningen i Forsvaret

6.5.1 Innledning

''' i Figur 1.11 illustrerer verdikjeden til Forsvaret i fredstid. STYFORs arbeid fokuserer på materiellforvaltning og den delen av infrastrukturforvaltningen som har med informasjon- og kommunikasjonsteknologi å gjøre.



Figur 6.11 Verdikjeden i Forsvaret

6.5.2 Virksomhetsmodellens prosesser

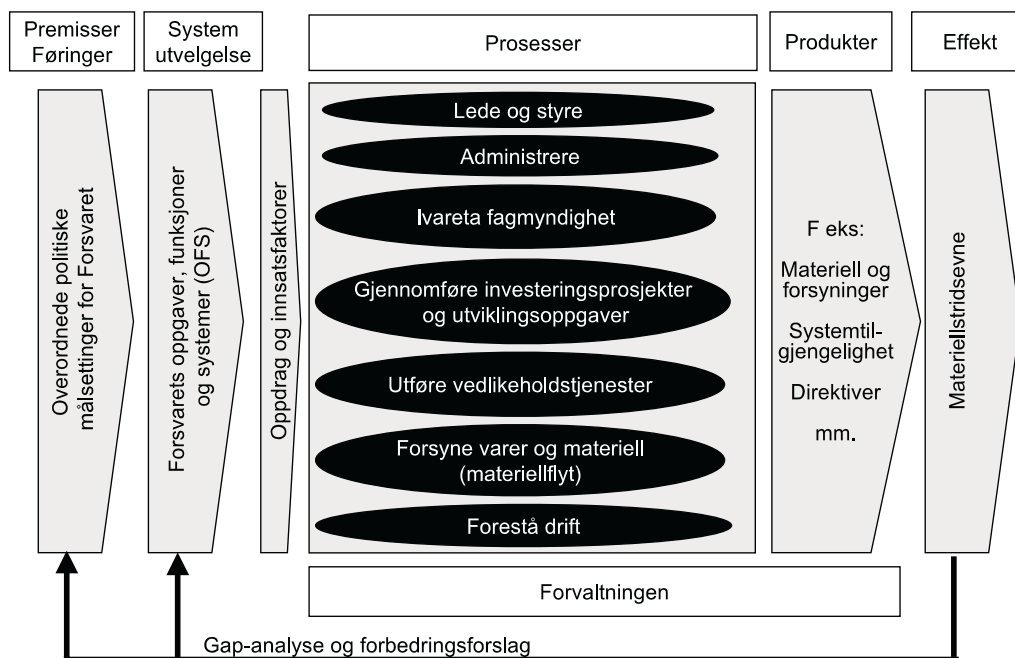
Virksomheten som utføres ved forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN er en del av verdikjeden for Forsvaret. For å detaljere denne virksomheten har STYFOR utarbeidet en virksomhetsmodell for forvaltningene. Denne modellen beskriver forvaltningenes prosesser og produkter i dag. Virksomhetsmodellen er resultatet av en modningsprosess hvor resultatet er en overordnet modell som gjenspeiler de oppgaver som forvaltningene utfører i dag, og som skal ivaretas i den framtidige virksomhet. Virksomhetsmodellen består av fem primærprosesser og to støtteprosesser. Primærprosessene er å:

- gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver
- utføre vedlikeholdstjenester
- forsyne varer og materiell
- forestå drift
- ivareta fagmyndighet.

De to støtteprosessene er å:

- lede og styre
- administrere.

Forvaltningenes prosesser resulterer i produkter og tjenester. Disse produktene er knyttet til systemene, som igjen er en del av Forsvarets virkemidler for å nå målene til krigsorganisasjonen. "" i Figur 1.12 viser virksomhetsmodellen.



Figur 6.12 Virksomhetsmodell

Virksomhetsmodellen er basert på arbeid i prosjektene PIFO (Prosess- og informasjonsanalyse i Forsvaret) og LOGSTRAT, og ble verifisert i forvaltningene i forbindelse med STYFORs intervjurunde i forvaltningene.

En kort beskrivelse av prosessene er:

- «*Lede og styre*»: Prosessen er summen av de delprosesser som gjennomføres i forvaltningen for å håndtere oppdrags- og ressurstilgangen fra oppdragsgiver inn til forvaltningens ledelse, samt den påfølgende prosess med tilrettelegging og viderefordeling av oppdrag og ressurser til forvaltningens enkelte ledd. Prosessen omfatter også resultatoppfølging og sikring av kvalitet på de produkter som kommer ut av de enkelte leveranseprosessene.
- «*Administrere*»: Denne prosessen skal understøtte forvaltningens virksomhet slik at den settes i stand til å nå sine mål innenfor de rammer som vedtas i styringsprosessen. Dette er aktiviteter som ikke kan henvises til bare en hovedprosess.
- «*Ivareta fagmyndighet*»: Formålet med denne prosessen er å utvikle og følge opp direktiver og retningslinjer for forsyning og vedlikehold, ivareta teknisk konfigurasjonsstyring og -kontroll samt foreta faglig teknisk kontroll og vurdering av materiellet, for å sikre en forsvarlig drift av materiellet med hensyn på sikkerhet, økonomi, beredskap og materiellets levetid.
- «*Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver*»: Formålet med prosessen er å bidra med å koordinere og prioritere ressursbruken mellom investeringsprogrammer/-prosjekter, forvalte egen prosjektportefølje, medvirke i totalprosjekteringen og frambringe det materiellet eller etablere tjenester som er besluttet innført i organisasjonen.
- «*Utføre vedlikeholdstjenester*»: Formålet med denne prosessen er å sikre at organisasjonens materiell til enhver tid tilfredsstillende de beredskapsmessige, operative og funksjonelle krav i fred, ved mobilisering og krig. Mate-

riellet skal innenfor disse rammer søkes vedlikeholdt på en mest mulig kostnadseffektiv måte under hele materiellets levetid.

- «Forsyne varer og materiell»: Denne prosessen har som formål å etterforsyne organisasjonen med varer og materiell i fred, krise og krig.
- «Forestå drift»: Opprettholdelse av en tjeneste, funksjon eller system for å tilfredsstillte pålagte krav. For eksempel Forsvarets Digitale Nett (FDN).

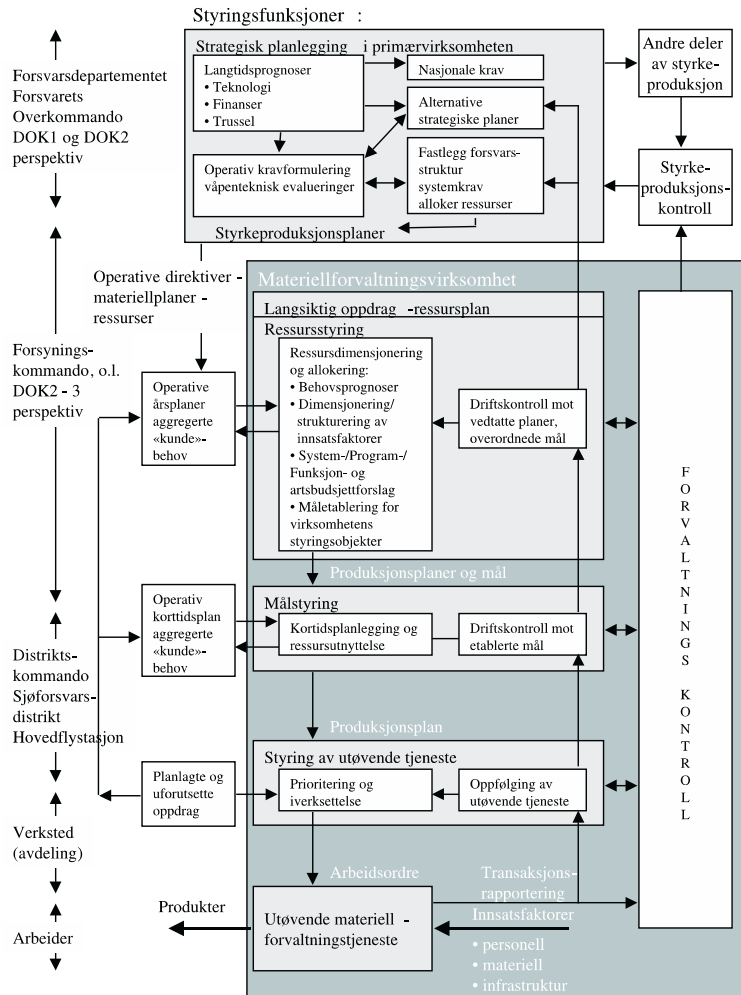
6.5.3 Utvidelse av virksomhetsmodellen

Virksomhetsmodellen slik den er beskrevet i "*Virksomhetsmodellens prosesser*" i kapittel 1.5.2, danner et utgangspunkt for arbeidet i STYFOR. For deler av arbeidet ble det nødvendig å skille ut et par prosesser fra virksomhetsmodellen i forhold til hvordan de ble presentert i forrige underkapittel. STYFOR fikk et utvidet mandat til å se mer spesifikt på IS-virksomheten i Forsvaret. Det ble da nødvendig å se nærmere på de prosessene som er knyttet til IS-virksomheten. Fra prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» ble «IS utvikling og anskaffelse» skilt ut som en egen prosess. Denne prosessen inneholder gjennomføring av prosjekter knyttet til å framskaffe informasjonssystemer. Fra prosessen «Forestå drift» ble «IS-drift» trukket ut. «IS-drift» er driften av informasjonssystemer. Det som da gjenstår i «Forestå drift», er drift av tele- og kommunikasjonssystemer som Forsvarets digitale nett (FDN).

6.5.4 Virksomhetsmodellen i et bedriftsperspektiv

Materiellforvaltningen kan sees på som en produksjonsbedrift med et produktspekter som skal dekke kundens behov. Med utgangspunkt i produktspekteret må materiellforvaltningen dimensjoneres og organiseres for fred, krise og krig. Primærvirksomhetens (kundens) behov vil være knyttet til beredskapsmessige krav, til antall og tilgjengelighet (over tid), av kampklare våpensystemer for antatte beredskaps- og konfliktsituasjoner og til øving og operasjoner i fredstid. Tilgjengelighet vil si hvor og hvor lenge («servicability/sustainability»).

I fred må materiellforvaltningen gjennom horisontal samhandel produsere de produkter (varer og tjenester) som primærvirksomheten (kunden) etter spør. Innsatsfaktorene er personell, materiell og infrastruktur (lagre og verksteder). Disse omsettes i virksomhetens prosesser. Innsatskostnadene, inkl avskrivning og administrative kostnader, belastes kunden når et avtalt oppdrag er avsluttet og en vare/tjeneste er levert. Når virksomhetens organisasjon ikke er lik krise/krigsorganisasjonen, må den ha omstillingsevne (danne kadre) til å møte kundens behov også i krise og krig. Den må, i kommersiell terminologi, tilpasse seg et skiftende marked. Når materiellforvaltningen møter primærvirksomhetens behov som beskrevet ovenfor, produserer den *materiell stridsevne*. Dimensjonering, sammensetting og posisjonering av innsatsfaktorene for å produsere materiell stridsevne til en lavest mulig pris, er en kontinuerlig planleggings- og kontrollprosess. Dette arbeid må gjennomføres i et langsiktig perspektiv, årsperspektiv og kortidsperspektiv som illustrert i Figur 1.13.



Figur 6.13 Illustrasjon av bedriftsperspektiv på materiellforvaltning

Figuren viser i høyre kant kontrollsløyfene mot etablerte planer og mål og i venstre kant kunden (primærvirksomheten) i oppdrags- og ressursdialog med leverandøren (materiellforvaltningen) i langtids-, års- og korttidsperspektiv. Den horisontale samhandel er illustrert nederst i figuren, men horisontal samhandel kan avtales på alle nivåer avhengig av type avtale (f eks enkeltstående avtale eller rammeavtale) eller type vare/tjeneste (f eks strategiske anskaffelser eller driftsrelaterte varer og tjenester).

Planleggings- og kontrollprosessen må omfatte samtlige produksjonsprosesser (primærprosesser, jf virksomhetsmodellen i prosessperspektiv). For hver av disse prosessene må det identifiseres styringsobjekter med tilhørende mål- og resultatindikatorer. Dette er materiellsystemer (hovedgjensstander), verksteder, lagre (lagerbeholdninger) og ressurser (økonomi).

Avhengig av tidshorizonten og innholdet i den sykliske planleggings- og kontrollaktivitet, kan en med fordel dele planleggings- og kontrollsystemet inn i strategisk planlegging, ressursstyring, målstyring og direkte styring og gjennomføring av produksjonsoppdrag. Styringsobjektene vil være sammensatt av delobjekter i hierarkiske strukturer som styres med økende grad av detaljering fra ressursstyring til produksjonsstyring.

Planleggings- og kontrollsyste­met må ta hensyn til samvirke mellom styringsnivåene og produksjonsprosessene. Med støtte i virksomhetsmodellens støtteprosesser må planleggings- og kontrollsyste­met sørge for vertikal integrasjon mellom styringsnivåene innenfor hver enkelt prosess, og horisontal integrasjon mellom prosessene innenfor ett og samme styringsnivå. Forsvarets sentrale planlegging (representert ved DOK 1 og DOK 2)⁵⁹ etablerer de langsiktige rammebetingelsene for primærvirksomheten (markedet/produktene/kundene) og derved også for materiellforvaltningen (leverandører). På basis av slik informasjon og de ytre rammevilkårene må materiellforvaltningen utarbeide og vedlikeholde en «langsiktig oppdrags- og ressursplan» (LORP), som bl a beskriver virksomhetens formål, visjon, verdigrunnlag, oppdragsstruktur og kompetanse- og organisasjonsstruktur. En LORP er virksomhetens «forretningsplan» og legges til grunn for årlige eierdialoger.

Ressursstyring er på basis av den totale oppdragsmasse og forventede «inntekter» å;

- dimensjonere, strukturere og organisere virksomhetens innsatsfaktorer
- etablere virksomhetens overordnede prestasjonsmål
- etablere mål for virksomhetens styringsobjekter
- fordele målassosierte ressurser til produksjonsenhetene i henhold til oppdragsstrukturer og forventede «inntekter»
- kontrollere produksjonsresultater mot etablerte mål og ressursbruk.

Ressursstyringen er på basis av ovenstående ikke begrenset til et bestemt organisatorisk nivå. Jo lavere ned i organisasjonen og nærmere de utøvende ledd ressursstyringen er trukket, desto sterkere er desentraliseringen av beslutningsprosessen og medvirkningen fra de lokale produksjonsenheter i planleggingsprosessene.

Målstyring tar utgangspunkt i kundens kortsiktige (måned/kvartal) aktivitetsplaner og resulterende produksjonsplaner. Kundens behov skal tilfredsstilles innenfor rammen av tilgjengelige ressurser samtidig som mål relatert til styringsobjektene og produktivitet tilfredsstilles.

Planlegging, ressursutnyttelse og produksjon av det enkelte oppdrag foregår innenfor rammen av en etablert organisatorisk- og kompetansestruktur som er resultatet av forutgående langtidspaner, årsplaner og korttidspaner. Det enkelte oppdrag styres gjennom utferdigelse av arbeidsordre og kontroll med at den blir utført effektivt til riktig tid og riktig kostnad.

I et bedriftsperspektiv må det være en ubrutt ansvarlinje fra utarbeidelsen av den strategiske plan (langsiktig oppdrags- og ressursplan for materiellforvaltningen) til ferdigstilling av det enkelte oppdrag inkl «betaling.» Slik er det ikke idag for HFKs og LFKs vedkommende. Sjef HFK og sjef LFK deler ansvaret for å produsere materiell stridsevne med henholdsvis flere DK- og flystasjonssjefer, jf "*Skille mellom primær- og støttevirksomhet, ansvars- og rolleavklaring og kunde- og leverandørroller*" i kapittel 4.4.1.3. Det er i dette perspektiv, men også med basis i styringskonseptet, at STYFOR argumenterer for en større grad av vertikal integrasjon i Hærens og Luftforsvarets materiellforvaltning enn tilfellet er i dag.

59. Forsvarssjefens langtidspan for det militære forsvar: - Dokument nr 1, Perspektivplan - Dokument nr 2, Styringsdokument På grunnlag av disse dokumenter lager den enkelte produksjonsansvarlige, bl a generalinspektørene, sin produksjonsplan, Dokument nr 3.

6.6 Rammebetingelser for IS-virksomheten i Forsvaret

Informasjonssystemer (IS) er kritiske ressurser, særlig i forhold til:

- styrkeproduksjon der IS bidrar til nødvendig beslutningsunderlag for strategiske beslutninger og til effektiv mål- og resultatstyring og produksjonsstyring
- kommando og kontroll av Forsvarets krigsstruktur, der effektiv utnyttelse av IS er en absolutt forutsetning for et troverdig forsvar.

Anskaffelse og drift av sambands- og informasjonssystemer utgjør årlig ca 10% av forsvarsbudsjettet.

En del av forvaltningenes virksomhet er utvikling/anskaffelse, drift og utnyttelse av IS til eget bruk og som tjenesteyter for primærvirksomheten. I tillegg er effektive informasjonssystemer en forutsetning for å kunne realisere styringskonseptet. Dette er spesielt knyttet til økonomisystem som en forutsetning for horisontal samhandel og ledelsesinformasjonssystem (LIS) for å kunne styre hele Forsvaret og de enkelte virksomhetsområder. På grunn av denne teknologiens betydning for Forsvaret og materiellforvaltningen, fikk STYFOR i oppdrag å: «se på IS-virksomhetens resultater i relasjon til ressursbruk og etablerte mål.» STYFOR har for denne delen av oppdraget tatt utgangspunkt i de viktigste rammebetingelsene for denne virksomheten som er forsvarssjefens IS-direktiv og Forsvarets langsiktige systemplan (FLSP).

6.6.1 Forsvarets langsiktige systemplan 1995-2000

Forsvarets langsiktige systemplan (FLSP) er den strategiske plan for hvorledes Forsvaret skal organisere og anvende ressurser knyttet til anskaffelse/utvikling og drift av informasjonssystemer i perioden 1995-2000. Dette dokumentet er, sammen med forsvarssjefens direktiv for informasjonssystemer av 1997 (forsvarssjefens IS-direktiv), styrende for utviklingen av Forsvarets informasjonssystem (FIS). Dokumentene ligger også til grunn for fastsettelse av roller og ansvar knyttet til utvikling og drift av FIS. Planen slår innledningsvis fast at Forsvarets øverste ledelse må være delaktig i utviklingsprosessen på IS-siden og at det må stilles sterkere krav til koordinering på tvers av funksjonsområder og forsvarsgrener. Informasjon er en ressurs som skal behandles på lik linje med alle andre ressurser som personell, materiell og penger. Planen sier også at det er de operative kravene som skal være styrende for utviklingen av FIS.

Det totale informasjonssystem i Forsvaret omfatter helheten av organisasjon, personell, kompetanse, teknologi, prosedyrer og data. Det totale informasjonssystem i Forsvaret skal forsyne Forsvarets ledd på alle plan med nødvendig informasjon for planlegging, gjennomføring, ledelse og kontroll. De deler av det totale informasjonssystem i Forsvaret hvor informasjonsteknologi (IT) benyttes eller planlegges benyttet, utgjør Forsvarets informasjonssystem (FIS). FIS omfatter ikke IS-systemer som er en integrert del av et våpensystem, prosesstyringssystem eller lignende selvstendig system, eller bruk av IS utelukkende i forskning og utvikling. Forsvarets langsiktige systemplan slår fast at:⁶⁰

- FIS skal være et integrert, distribuert og desentralt system med overord-

60. Punktene 3 og 4 er fra Forsvarets langsiktige systemplan 1995-2000 (FLSP) vedlegg E; teknisk arkitektur/ rammeverk hhv side 4 og 5, de resterende punkter er fra FLSP side 2.

net sentral styring, felles teknisk arkitektur og med et felles sett av standarder for operativ-, prosedyremessig- og teknisk interoperabilitet. FIS omfatter helheten av personell, materiell og anlegg, forskrifter, direktiver, prosedyrer og organisasjonsstruktur som er nødvendig for å forsyne Forsvarets ledd på alle plan med nødvendig informasjon for planlegging, ledelse og kontroll av primærfunksjoner og støttefunksjoner.

- FIS skal være integrert på en slik måte at informasjonen skal registreres en gang på ett sted.
- Det skal defineres en basiskonfigurasjon bestående av en komplett grunnløsning med maskinvare, operativsystem, nettverk, nettverksoperativsystem og basisapplikasjoner.
- Det skal etableres og forvaltes en felles terminologi.
- Det skal etableres oversikt over behovet for informasjonsutveksling, og denne skal vedlikeholdes og være kjent av de berørte parter.
- Det skal etableres rutiner og retningslinjer som sørger for at korrekt informasjon er tilgjengelig til rett tid hvor det er tjenstlige behov.
- Det skal stilles krav til interoperabilitet.
- Det skal etableres høy grad av fellesløsninger og muligheter for gjenbruk skal utnyttes.
- Behandling av informasjon skal skje på en sikker, pålitelig og funksjonelt tilfredsstillende måte.

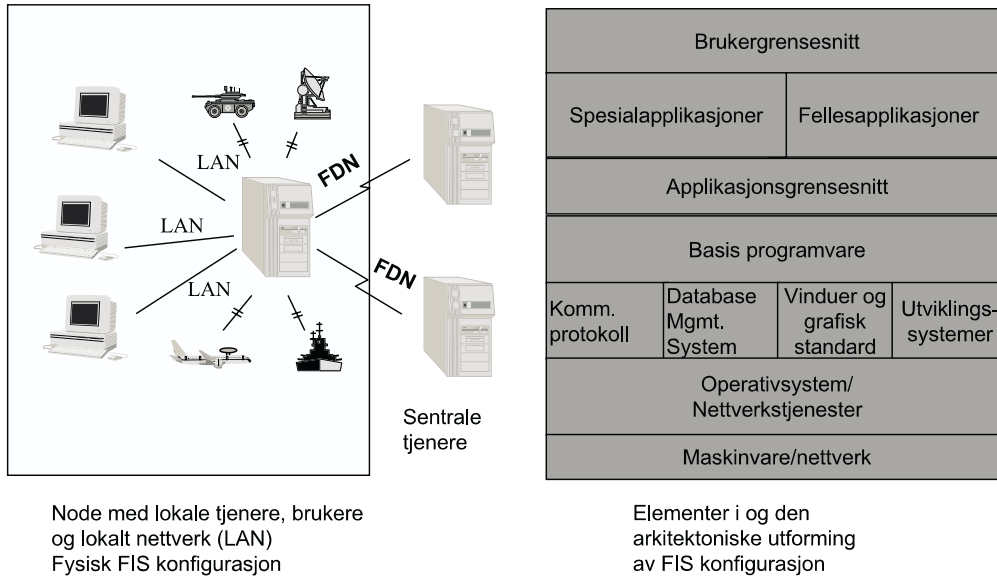
STYFOR forstår dette som at de ulike forvaltningsområder (økonomi, materielladministrasjon, vedlikehold, osv) skal tilstrebe felles prosesser, applikasjonsprogramvare og teknisk infrastruktur for hele Forsvaret. Dette skal gjøres for å redusere drifts- og vedlikeholdskostnader og for å utnytte kompetanse på tvers av organisasjonsgrensene.

Videre stiller Forsvarets langsiktige systemplan følgende krav til hver enkelt node⁶¹ i FIS:

- ett grensesnitt mot FDN for å kunne utveksle informasjon med andre noder i FIS.
- en klient/tjener løsning slik at informasjon skal registreres en gang ett sted i FIS.
- ett standard felles brukergrensesnitt.
- lokale nettverksløsninger som kan samvirke med FDN med tjener/tjenerløsninger basert på ett standard nettverksoperativsystem.
- node undersystemer som gir støtte til funksjonelle områdebrukergrupper bestående av komponenter som definert ovenfor.
- standard applikasjoner (felles funksjoner skal understøttes av samme applikasjon) og systemprogramvare.

''' i Figur 1.14 illustrerer dette.

61. En node er den infrastruktur og applikasjonsprogramvare som enhver selvstendig administrert enhet (SAE) er ansvarlig for å drifte og vedlikeholde. Hver enkelt node vil bestå av en standard systemarkitektur. (Definisjon og punktene er fra FLSP 1995-2000, s 2, vedlegg E).



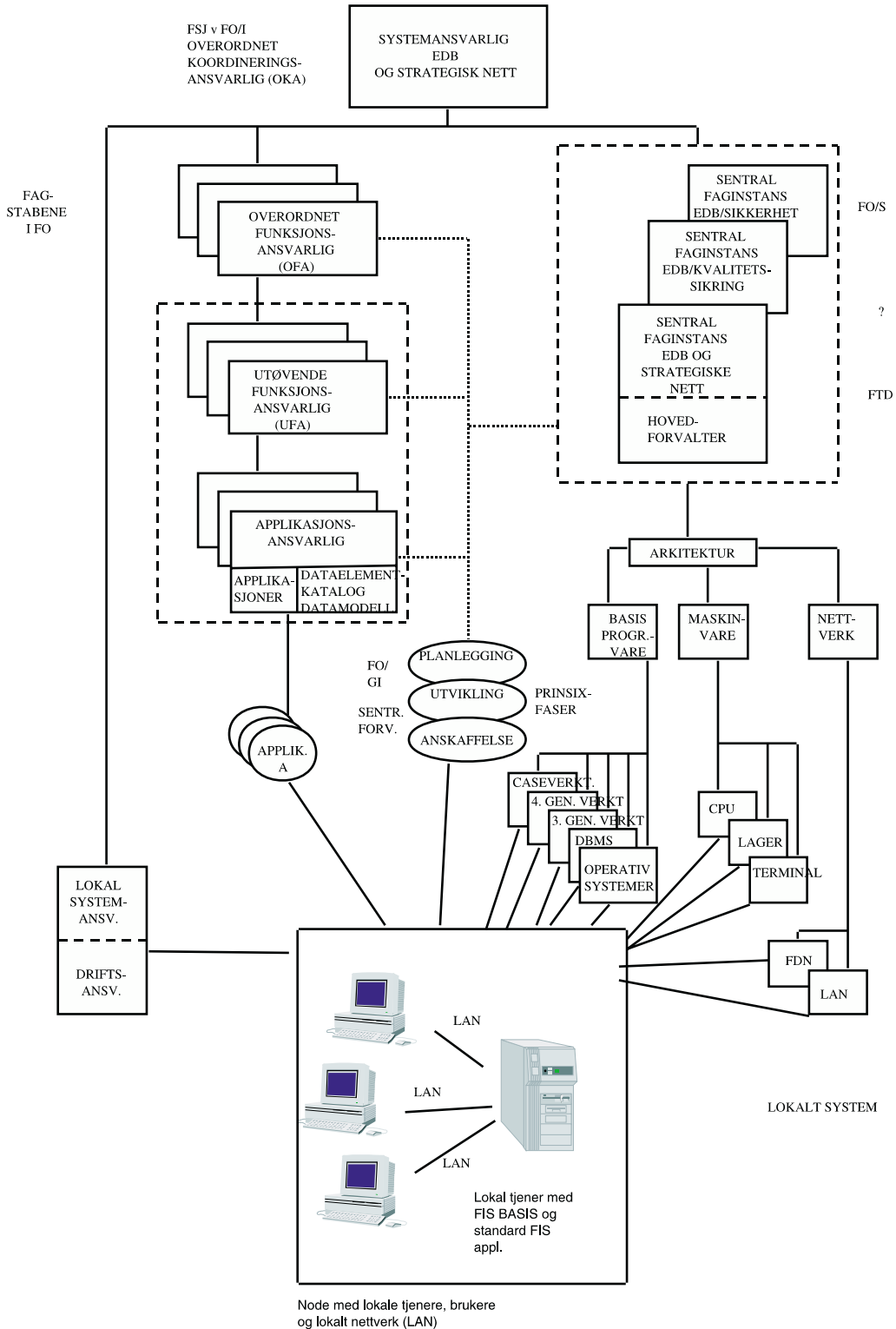
Figur 6.14 Illustrasjon av FIS i Forsvarets langsiktige systemplan

6.6.2 Forsvarssjefens IS-direktiv

Forsvarssjefens IS-direktiv omfatter all innføring og utnyttelse av informasjonssystemer (IS) med tilhørende informasjonsteknologi (IT) i Forsvaret som inngår i FIS. Direktivet omfatter også ansvars- og myndighetsforhold på dette feltet. Direktivet slår fast at: «Utvikling av FIS skal ha Forsvarets basiskonfigurasjon som plattform, og skal så langt det er teknisk og praktisk mulig baseres på bruk av hyllevarekomponenter.»⁶²

Etter STYFORs oppfatning betyr dette at aktørene som er definert i direktivet skal legge til rette for å realisere det systemkonsept som er illustrert i figur 1.14, dvs løsninger med felles basiskonfigurasjon, fellesapplikasjoner og eventuelle spesialapplikasjoner. "" i Figur 1.15 viser ansvarsfordelingen i FIS i relasjon til systemkonseptets komponenter.

62. Fra Forsvarssjefens direktiv for informasjonssystemer, (forsvarssjefens IS-direktiv) okt 1997, side 3.



Figur 6.15 Ansvarsfordelingen i FIS i relasjon til systemkonseptets komponenter

Rasjonell utnyttelse av IT i Forsvaret er komplisert og omfatter mange aktører. IS-direktivet reflekterer en rollefordeling der brukerne gjennom de

overordnede funksjonsansvarlige (OFA) skal ha størst mulig innflytelse i realiseringen av «ett integrert, distribuert og desentralt system». Dette innebærer omfattende delegering av myndighet. For samtidig å realisere ett integrert system og unngå brukeranarki, kreves det en sterk sentral premissgiver og kontrollinstans som i direktivet er betegnet overordnet koordineringsansvarlig (OKA). De enkelte aktørenes ansvar innenfor IS-området er beskrevet i forsvarssjefens IS-direktiv. Dette inkluderer overordnet koordineringsansvarlig (OKA), overordnet funksjonsansvarlig (OFA), utøvende funksjonsansvarlig (UFA), FTD, forsyningskommandoene, generalinspektørene, øverstkommanderende og lokale sjefer.

Kapittel 7

STYFORs kartlegging

7.1 STYFORs kartlegging i forvaltningene og i FO

Kundene (generalinspektør/tilsvarende) er godt fornøyd med forsyningskommandoene og FTD som leverandører. I kartleggingen påpekte imidlertid forvaltningene selv en del mulige forbedringsområder. I tillegg har STYFOR, bl a etter innspill fra andre prosjekter som LOGSTRAT og PIFO, identifisert forbedringsområder. Årsaken til at hovedobservasjonene som blir presentert her har fått en «negativ» vinkling er at fokus i kartleggingen har vært å identifisere forbedringsområder.

7.1.1 STYFORs hovedobservasjoner

Rammebetingelser:

1. Det er behov for oppdatering av sentrale bestemmelser og reglementer for å utnytte mulighetene i virksomheten bedre.
 - a) Sentrale bestemmelser og reglementer er ikke oppdatert og hemmer virksomheten, f eks Tff kl 7, BAF og tolkningen av Lov om merverdiavgift § 17.2 når det gjelder fly og fartøyer.
 - b) Styringen av virksomhetene lider av hemmende retningslinjer og/eller mangel på klare retningslinjer. Dette er bl a knyttet til konkurranseutsetting, utsetting eller innhenting («outsourcing/insourcing») av oppgaver i forhold til sivil leverandør og frihet til å variere arbeidstokken.
 - c) Selvpålagte bindinger gjør at muligheter som eksisterer ikke benyttes fullt ut.
2. Over 50 statlige virksomheter har de siste årene fått endret sin tilknytningsform til staten.
 - a) Et fellestrekk er delingen og utskillingen av ren forvaltningsvirksomhet på den ene siden (særlig fagmyndighet, kontroll og tilsyn), og av forretningsvirksomhet på den andre siden.
 - b) Den generelle omstillingsprosessen og moderniseringen i staten har bare i liten grad påvirket styrings- og organisasjonsformene i forsyningskommandoene, FTD og FO/SAN.
 - c) I forsvarssektoren har FFI, FBT og Statens kantiner fått nye tilknytningsformer. Felles for disse omorganiseringene er at virksomheten har fått større handlefrihet gjennom fullmakter fra Stortinget.

Prosess og kompetanse:

1. Forvaltningene har store problemer med å rekruttere og beholde personell.
 - a) Lite fleksibilitet mht tilsettingsprosess, regelverk og lønnsnivå.
 - b) Mangler kontinuitet i en del viktige militære stillinger.
 - c) Vanskelig å tjenestegjøre lenger enn det karriereutviklingen (beordringssystemet, søknadssystemet) normalt tilsier.

- d) Forvaltningene har ikke et reelt arbeidsgiveransvar for eget personell.
2. Forholdet mellom oppgaver og kompetanse for å løse oppgavene er i en del tilfeller ikke tilfredsstillende.
 - a) Manglende kapasitet og kompetanse innenfor enkelte kritiske fagområder i forvaltningene. Dette gjelder f.eks. prosjektstyringskompetanse, merkantil/kontraktjuridisk kompetanse, IS-kompetanse og offiserer med tilleggsutdannelse innenfor teknologi, økonomi, osv.
 - b) Kompetanse utnyttes i liten grad på tvers av forvaltningene.
 - c) Manglende kompetanse og gjennomføringskapasitet i forsvarsgrensstabene og øvrige staber i FO og FD.
 3. Det er rom for forbedringer knyttet til gjennomføring av anskaffelsesprosjekter – dagens situasjon innebærer overskridelser og forsinkelser.
 - a) Manglende fokus på prosjektledelsesfunksjoner som planlegging, oppfølging, kostnadsstyring og risikostyring.
 - b) Manglende profesjonalitet i beregningen av livstidskostnader og konsekvensvurdering av de operative kravene ift funksjonalitet, teknologi, risiko og kostnader.
 4. Bedre gjennomføring av materiellforvaltningen vil kunne medføre lavere ressursbruk og større måloppnåelse.
 - a) LOGSTRAT-prosjektet har identifisert forbedringsområder for flere prosesser knyttet til materiellforvaltning.
 - b) Kundens krav og målformuleringer overfor forvaltningene er ikke formulert godt nok.

Virksomhetsstruktur:

1. En annen organisering av forvaltningene kan ivareta Forsvarets helhetlige behov bedre.
 - a) Forvaltningene er i dag organisert for best å kunne ivareta dagens oppgaver innenfor egen forsvarsgren.
 - b) Denne organiseringen legger ikke til rette for tverrprioritering og helhetstenkning.
2. Forsvarssjefens IS-direktiv og FLSP danner et godt grunnlag for den fremtidige IS-virksomheten, men har ikke vært fulgt.
 - a) Totalmålsettingen for IS-virksomheten (i FLSP) er bare nådd i begrenset grad. Dette skyldes at tidsplaner har vært for optimistiske, at knappe personellressurser ikke har vært utnyttet effektivt og at ledelsen for IS-virksomheten ikke har utøvet den myndighet og ikke hatt de virkemidler som skal til for å styre utviklingen. Utviklingen av FIS har da ikke vært styrt fra «toppen», men «nedenfra» av de lokale enheter som gjennom styrkeprodusentene (Glene) har fått pengene og personellressursene.
 - b) Målsettingen om fellesløsninger er ikke realisert. Dette skyldes bl.a. en svakt utviklet fellesskapskultur og manglende styring fra OKA. Her er utviklingen i ferd med å snu (FIBASIS, FIS/P, FIS/Ø).
3. Som anskaffere av IS, med spesifikasjoner som avtalt med brukerne, har materiellforvaltningene skjettet sin rolle bra. Utvikling og drift av IT-systemer har imidlertid i stor grad vært utført pr. forvaltning/forsvarsgren på

lokalkundenes (jf 2. b) egne premisser. Isolert sett gode lokalløsninger er ofte lite kostnadseffektive for Forsvaret i et helhetlig perspektiv.⁶³ IT-arven inneholder derfor en rekke systemer innenfor hvert av funksjonsområdene. Dette gjør det vanskelig med kostnadseffektiv drift i hver enkelt forsvarsgren/forvaltning og for Forsvaret som helhet.

- a) Systemene er forsvarsgrenvise og tilrettelegging for utveksling av data mellom systemene er ikke gjennomført.
 - b) Innenfor hver forsvarsgren er det flere systemer med overlappende funksjonalitet.
 - c) Mangfoldet av systemer medfører økt kompleksitet ved utvikling av nye (felles) systemer, pga behovet for en rekke grensesnitt for at systemene skal kunne samvirke.
 - d) Antallet systemer gjør det vanskelig å drifte FIS som et helhetlig system.
4. DOK 1 som ble utgitt i årsskiftet 1998-1999 legger grunnlaget for å snu utviklingen av IS-virksomheten. Tiltakene som skisseres samsvarer i stor grad med STYFORs anbefalinger.
 5. Forvaltningene har begrenset mulighet til å påvirke utviklingen av EBA.
 - a) Mangelfull totalprosjektering når det gjelder planlegging og gjennomføring av EBA mot materiellprosjektene.
 - b) Forvaltningene kan ikke selv bestemme utviklingen og fornyelsen av egne bygg og anlegg.
 - c) Forvaltningene har ikke fullt ut effektiv drift p g a gammel og uhen-siktsmessig bygningsmasse.

Styringsmodell:

1. Styringskonseptet er ikke gjennomført.
 - a) Styringsmodellen er ikke operasjonalisert, dette gir seg bl a utslag i at:
 - i. Styrings-, oppdrags- og ressursdialogen ikke gjennomføres etter intensjonen i styringskonseptet.
 - ii. Eierrollen overfor forsyningskommandoene ikke utføres tilfredsstillende av FSJ.
 - iii. Det er uklare ansvars- og myndighetsforhold.
 - b) Horisontal samhandel er kun innført i begrenset grad bl a fordi mekanismer, prosedyrer og systemer som er nødvendige ikke har vært på plass. Dette er nå i ferd med å bli realisert.
2. Forsvaret mangler helhetlig styrings- og ledelsesinformasjon.
 - a) Mangler vurdering av hva som er nødvendig styrings- og ledelsesinformasjon.
 - b) Manglende sammenheng mellom styringsdokumentene (fra FD og nedover og tilbake igjen) og økonomisystemet.
 - c) Vanskelig å få helhetsoversikt over status og tilgjengelighet.
 - d) Mangler et tidsriktig og felles økonomisystem for styring av virksomheten.
3. Det er rom for større grad av samordning – manglende samordning kan skyldes vilje, evne og/eller engasjement for å utnytte samordningsom-

63. Jf intensjonen i henhold til forsvarssjefens IS-direktiv og FDs retningslinjer.

råder.

- a) Manglende overordnet styring for å få til samordning.
- b) Rammebetingelser knyttet til budsjett og finansiering medfører mindre grad av samordning, f eks er det enklere å kjøpe tjenester eksternt enn av en annen forvaltning.

7.1.2 Utdypning av observasjon for virksomhetsstruktur nummer 2 og 3 – IS-virksomheten

Nedenfor presenteres den ønskede situasjonen og status på IS-området. Ved å holde statusbeskrivelse opp mot den ønskede situasjonen kan man se på hvilke områder det framkommer gap.

7.1.2.1 Strategi

Mål fra Forsvarets langsiktige systemplan – ønsket situasjon

FIS skal være et integrert, distribuert og desentralt system med overordnet sentral styring, felles teknisk arkitektur og med et felles sett av standarder for operativ-, prosedyremessig- og teknisk interoperabilitet. Dette innebærer:

- fellesløsninger og samordning
- prioritere samvirke mellom krigsorganisasjonen, fredsorganisasjonen, NATO og totalforsvaret
- etablering av tilstrekkelig kompetanse på alle nivåer for en effektiv utnyttelse av IS
- kosteffektiv anskaffelse og bruk av IS.

Dagens situasjon

Etter STYFORs oppfatning er den eksisterende strategien som er nedfelt i Forsvarets langsiktige systemplan 1995-2000, fremdeles gyldig. Ambisjonsnivået har muligens vært noe høyt i forhold til tidsaspektet og de praktiske problemstillingene man har støtt på. Forsvarssjefens IS-direktiv gir et godt grunnlag for styring av IS-virksomheten i Forsvaret, men direktivet praktiseres ikke. STYFOR konkluderer med at målsettingene i Forsvarets langsiktige systemplan 1995-2000 i begrenset grad er nådd. En god del tiltak er igangsatt, men de er ennå ikke implementert i Forsvarets organisasjon. Dette skyldes bl a at det mangler beskrivelser av Forsvarets produksjonsprosesser i fred, krise og krig som kan fungere som et helhetlig grunnlag for å stille krav til felles informasjonssystemer. Som overordnet koordineringsansvarlig (OKA) er ikke FO/I akseptert som produsent, men kun som koordinator. FO/I har hverken kunnet utøvet den myndighet eller hatt de virkemidler som er nødvendige for å ivareta det ansvar de har for å prioritere og styre utviklingen på IS-området. Dette kombinert med en svakt utviklet fellesskapskultur har ført til at utviklingen ikke har vært styrt fra toppen, men nedefra hos de lokale enheter. Disse har gjennom generalinspektørens styrkeproduksjonsansvar og rutiner fått pengene og personellressursene.

7.1.2.2 Prosess

Mål fra Forsvarets langsiktige systemplan – ønsket situasjon

1. Prosesser som skal understøttes:
 - a) det må være felles prosesser (for å oppnå målsetningen i Forsvarets

- langsiktige systemplan)
 - b) fokus på sammenheng mellom produksjonsprosesser og KK-prosesser som skal understøttes
 - c) stabs- og støtteprosesser.
- 2. IS-prosesser:
 - a) bør i sin natur være felles (uavhengig av samordning).
- 3. Felles rutiner og retningslinjer.
- 4. Behandling av informasjon skal skje på en sikker, pålitelig og funksjonelt tilfredsstillende måte.

Dagens situasjon

Det mangler felles prosessbeskrivelser som grunnlag for å stille krav til felles informasjonssystemer. Aktuelle virkemidler er å etablere en felles forståelse for Forsvarets mål og oppgaver og prosessene som skal til for å løse disse, bl a gjennom målrettet kompetanseoppbygging. PIFO-utredningen, LOGSTRAT-prosjektets arbeid rundt hovedprosessene innenfor materiellforvaltningen og realisering av felles utdannelse innenfor materiellforvaltning vil gi et godt grunnlag for å realisere felles informasjonssystemer/fellesløsninger. Dette er en av hovedmålsettingene i Forsvarets langsiktige systemplan.

7.1.2.3 Adferd

Mål fra Forsvarets langsiktige systemplan – ønsket situasjon, etablere:

- positiv holdning til fellesløsninger
- lojalitet til direktiver, bestemmelser og beslutninger
- aksept for sterkere sentral styring
- felles terminologi.

Dagens situasjon

Det er ikke en etablert holdning til fellesløsninger, og forsvarsgrenenes behov synes å være rådende. Lojaliteten til egen forsvarsgren er vesentlig sterkere enn til fellesskapet. Innenfor IS-virksomheten oppfatter alle at de er på toppen av hierarkiet. Oppfølging og gjennomføring av direktiver og beslutninger er varierende. Det er ikke etablert noen felles terminologi.

7.1.2.4 Infrastruktur

Mål fra Forsvarets langsiktige systemplan – ønsket situasjon.

- Informasjon skal registreres en gang på ett sted.
- Det skal defineres en basiskonfigurasjon.
- Det skal etableres oversikt over behovet for informasjonsutveksling.
- Det skal stilles krav til interoperabilitet.
- Det skal etableres høy grad av fellesløsninger og muligheter for gjenbruk skal utnyttes.
- Det skal etableres en felles nodestruktur.

Dagens situasjon

Med unntak av de store sentrale fellesregistre for personell, materiell og lønn som FTD arvet fra Forsvarets datasentral (FDS) er målsettingen i Forsvarets langsiktige systemplan om fellesapplikasjoner ennå ikke realisert. Forsvaret har likevel over en lengre periode arbeidet med ansvarsfordeling med sikte på å etablere et slikt fellesskap, og rollene for overordnet *funksjonelt ansvar* er nå forholdsvis veletablert i prinsippet. Det er etablert prosjekter for fellesløsninger for økonomi, lønn og personell, samt kontorstøtte. Isolert sett har forsyningskommandoene som tjenesteyter gjort en god jobb overfor sine kunder innenfor de rammebetingelser som eksisterer. At løsningene for hele eller deler av de enkelte funksjonsområder totalt sett ikke er de mest rasjonelle for Forsvaret som helhet, skyldes hovedsakelig manglende styring fra overordnet koordineringsansvarlig (OKA) og overordnet funksjonsansvarlig (OFA). Rollen som ansvarlig for en felles teknisk referansearkitektur ivaretas av FTD. Denne er pr i dag definert på et relativt overordnet nivå med standarder, produktbestemmelser og rammeavtaler knyttet i hovedsak til teknisk infrastruktur og basisprogramvare. Denne standardiseringen er utilstrekkelig i forhold til de behov for streng konfigurasjonsstyring som er nødvendig med etableringen av fellessystemer innenfor mer sentraliserte konsepter for systemframskaffelse, drift og vedlikehold. Referansearkitekturen pr i dag er uansett et godt utgangspunkt for framskaffelse, drift og vedlikehold av felles løsninger. Etter STYFORs vurdering bør systemkonseptet, slik det er beskrevet i Forsvarets langsiktige systemplan, fortsatt legges til grunn for realiseringen av FIS. Styringskonseptet påpeker sterkt behovet for et ledelsesinformasjonssystem (LIS). Det innebærer at ledelsens behov for informasjon må settes i fokus. Dette er imidlertid ikke situasjonen i dag. Det er heller ikke mulig å framskaffe et LIS uten felles prosessbeskrivelser som grunnlag for å etablere fellessystemer. En del av det arbeidet som er gjort innenfor operativ ledelse, kan brukes som grunnlag for å etablere et samlet LIS for Forsvaret som omfatter ledelse i fred, krise og krig.

7.1.2.5 Organisasjon

Mål fra Forsvarets langsiktige systemplan – ønsket situasjon

- Det skal etableres samsvar mellom ansvar og myndighet/ressurser.
- Organisasjonen må ta opp i seg endringer som følge av utvikling på IS-siden (personell-, system- og organisasjonselementet).

Dagens situasjon

En samlet IS-organisasjon eksisterer på papiret (forsvarssjefens IS-direktiv), men fungerer ikke i praksis. Det finnes en rekke parallelle fagmiljøer som kombinert med at det ikke er samsvar mellom ansvar og myndighet har medført en dårlig ressursutnyttelse i et helhetlig perspektiv.

7.1.2.6 Personell

Mål fra Forsvarets langsiktige systemplan – ønsket situasjon

- Det skal bygges fagmiljøer som sikrer tilgang til og utnyttelse av kompetanse.
- Det må etableres incentiver for samordning.
- Ledelsen skal sette fokus på sitt ansvar med kompetanseutvikling på IS-

siden.

Dagens situasjon

Samlet sett ha Forsvaret høy kompetanse på IS-siden. Men det er knapphet på denne ressursen, og det konkurreres om personellet både internt i Forsvaret og eksternt. I mange av Forsvarets IT-miljøer er det liten kontinuitet med følgende lavt erfaringsnivå. Det er ikke etablert incentiver for samordning og de parallelle fagmiljøene sikrer ikke tilstrekkelig tilgang til og utnyttelse av kompetansen til beste for Forsvaret som helhet. De forskjellige enhetene i Forsvaret benytter ofte samme leverandør uavhengig av hverandre for å etablere samme type systemløsninger.

7.1.3 Utdypning av observasjon for styringsmodell nummer 1 – styringskonseptet

7.1.3.1 Eier-, kunde- og leverandørroller

Generelt kan man si at det er noe uklarhet rundt begrepene eier, kunde og leverandører og utøvelsen av disse. Spesielt gjelder dette eier og kunde, i situasjoner der forsvarssjefen både er eier og kunde.

7.1.3.1.1 Styringsmodellen i praksis i forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN

Som en del av arbeidet med STYFOR ble dagens styringsmodell kartlagt. Beskrivelsen av styringsmodellen viste at det i dag var liten grad av eierstyring fra FO overfor forsyningskommandoene. I den grad man kan si at det var noen form for eierdialog med forsyningskommandoene ble den utført av generalinspektørene. For FTD var det derimot en eierdialog med Forsvarsdepartementet. Oppdrags- og ressursdialog ble for forsyningskommandoene ført med generalinspektørene og for FTD med FO/I. FO/I har i denne forbindelse en form for generalinspektør-rolle overfor FTD. Dagens praktisering av styringsmodellen er beskrevet i deloppdrag 1 sin rapport, ved å illustrere flyten av materiell, penger og styringsinformasjon.

7.1.3.1.2 Eier

Forsyningskommandoene er underlagt forsvarssjefen. I forsyningskommandoene oppfattes forsvarssjefen som eier av virksomhetene og materiellet. Det er en samstemt oppfatning av at rollen som eier ikke løses på tilfredsstillende måte av forsvarssjefen i dag. Selv med felles eierskap evner en kun i begrenset grad å samordne, samarbeide og lære av hverandre slik at den totale ressursinnsatsen blir lavest mulig. I intervjuene i FO var det enighet om at selv om FO/F er gitt i oppgave å utøve eierskapet på vegne av forsvarssjefen, er det i praksis generalinspektørene som utøver eierskapet.

7.1.3.1.3 Kunde

I forvaltningene oppfattes forsvarssjefen som kunde, mens generalinspektørene og avdelinger er premissgivende brukere. Alle forvaltningene oppgir andre forvaltninger som kunder. I tillegg har alle forvaltningene med unntak av SFK oppgitt at de har kunder utenfor Forsvaret. I forbindelse med genera-

linspektørenes ansvar for styrkeproduksjon er tjenesteinspektørene «produksjonsledere» som gir oppdrag til forvaltningene (vertikal styring). I noen tilfeller opptrer de også som kunder (horisontal samhandel). Det er klare indikasjoner på at styringskonseptet tolkes og praktiseres forskjellig. I praksis er ikke styringskonseptet gjennomført. I intervjuer i FO ble det påpekt at forsyningskommandoens kunder i første rekke er generalinspektørene. Kravene til varene, tjenestene og kostnadene blir avtalt gjennom oppdrags- og ressursdialogen mellom generalinspektør og forsyningskommando, basert på de oppdrag og ressurser som forsvarssjefen ved Forsvarets overkommando/sentralstaben (FO/SENST) har beskrevet i DOK 2. I Sjøforsvaret skjer en del av samhandlingen mellom primær og støttevirksomhet på et lavere nivå enn generalinspektøren for Sjøforsvaret (GIS) og sjef SFK. Når det gjelder FTD finnes det ingen generalinspektør for denne virksomhet. FTD får sine oppdrag gjennom Forsvarets overkommando/informatikkstaben (FO/I). Både fra forsvarsgrensstabene og FO/I ble det uttrykt tilfredshet med forholdet til henholdsvis forsyningskommandoene og FTD generelt og leverandørrollen spesielt. I tillegg til kunde- og leverandørforholdet er det i alle forsvarsgrener et samarbeid mellom grenstab og forsyningskommando når det gjelder utarbeidelse av sentrale dokumenter som materiellplan og innspill til DOK 2. På to områder er Forsvarets overkommando/operasjonsstaben (FO/O) viktig presmissleverandør for forvaltningene. Dette er beredskapsplanlegging og oppdrag i forbindelse med forhåndslagring. Når det gjelder forhåndslagring, varierer finansiering fra delvis finansiert til fullstendig finansiert av eiernasjonen. I disse tilfellene forhandler forsyningskommandoene direkte med eiernasjonen. For beredskapsplanlegging mener FO/O at dette har en tendens til å få andre prioritet hos forsyningskommandoene. Dette gir utslag i at det er mangel på beredskapsplanleggingskapasitet. FO/O mener derimot at forhåndslagringen fungerer bra.

7.1.3.2 Finansieringsformer

Den vanligste finansieringsformen er rammefinansiering gjennom styringsdialogen. Dette innebærer at forvaltningene i styringsdialogen får et sett med oppdrag som skal løses og ressurser for å løse disse oppgavene. Det største problemet er at tilleggsoppgaver som blir pålagt utenom styringsdialogen, i liten grad blir fulgt opp med økte ressurser. Styringsdialogen fungerer altså ikke, og det er for liten fleksibilitet/reserve til å løse uforutsette oppgaver. Selv om ovennevnte er den vanligste formen for finansiering, er det også noen tilfeller hvor man forsøker å få til finansiering som er mer i tråd med styringskonseptet. Eksempler på dette er gjennomføring av prosjekt LUFTVERK⁶⁴ i LFK og prioriteringen av horisontal samhandel i Sjøforsvaret. I Sjøforsvaret har man begynt en utvikling hvor man lar brukerne/kundene (primærvirksomheten) få de tildelte midlene, og hvor disse kjøper varer og tjenester fra SFK (støttevirksomheten). Dette medfører at fartøysjefene får midler til drift av fartøyene, som skal dekke innkjøp av drivstoff, proviant, osv. Målet for den horisontale samhandelen er at midlene skal fordeles til det nivået i primærvirksomheten det er hensiktsmessig, og at dette nivået kjøper varer og tjenester fra støttevirksomheten.

64. For informasjon om LUFTVERK se "[Luftverk](#)" i kapittel 2.3.4.

7.1.3.3 Status i gjennomføring av styringsprinsippene

Kapitlet er strukturert etter de fire prinsippene i styringskonseptet.

7.1.3.3.1 Klargjør ansvar og myndighet

Klare styringsroller

Utøvelsen av eierrollen blir sterkt kritisert i forsyningskommandoene. Dette tyder på at det fortsatt er; «nødvendig med klargjøring av styringsrollen i alle deler av Forsvaret fra Forsvarsdepartement og nedover.»

Klare ansvarslinjer

Det påpekes i styringskonseptet at: «Det må i størst mulig grad utvikles rene ressurstildelingslinjer og resultatansvarslinjer. I prinsippet skal ingen ha mer enn én sjef å stå til ansvar for, hverken når det gjelder jobbutførelse eller ressursbruk.» Forvaltningene har opplyst om at det delvis er uklare ansvars- og myndighetsforhold i flere av forvaltningene. Når det gjelder materiellforvaltning i de operative avdelinger er det heller ikke klare ansvarslinjer. Kommandomessig er personellet underlagt en operativ sjef, mens de faglig er underlagt sjefen for en forsyningskommando. Eksempel på dette er personell ved flystasjonenes vedlikeholdsgrupper og personell i verkstedene i Hæren.

Organisatorisk tilpasning

«Det bør gjennomføres en opprydning i forvaltningenes og fellesinstitusjonenes organisatoriske tilknytning og ressurstildelingslinjer. Disse institusjonene må organiseres i forhold til hvilke oppgaver de utfører for det militære apparat.»

Det er åpenbart at dette arbeidet på langt nær er slutført. Organisatoriske tilpasninger er planlagt og noe er gjennomført ved forvaltningene. I tillegg kan resultater fra STYFOR og LOGSTRAT bidra til at dette prinsippet fra styringskonseptet blir ivaretatt.

7.1.3.3.2 Deleger ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig

Sentralisering/desentralisering

I kartleggingen av forvaltningene er det kommet fram synspunkter på at det sentraliseres i for stor grad i stedet for å delegere. Det vil si at man bli fra FO sin side i forhold til forvaltningene gjør det motsatte av hva styringskonseptet sier: «Det må gjøres en vurdering av hvilke oppgaver som skal styres sentralt og desentralt. Ansvar for planlegging og gjennomføring av bestemte oppgaver bør delegeres til det nivå hvor det naturlig hører hjemme.»

Økonomisk handlefrihet/helhetsvurdering

«Alle som tildeles ansvar, skal få større økonomisk handlefrihet. Den enkelte budsjettansvarlig skal kunne disponere bevilgningene til sitt ansvarsområde etter en helhetsvurdering. Den som har ansvaret skal også få større frihet mht kjøp av varer og tjenester, samt – ved behov – overføring av midler fra ett område til et annet.»

Disse målene er helt i tråd med hva forvaltningene selv ønsker. Det nye økonomisystemet med sentrale og lokale moduler er en viktig forutsetning. Imidlertid har arbeidet med dette systemet pågått i 10 år og forventes ferdig først i år 2005.

For å kunne nå disse målene er man også til en viss grad avhengig av de endringer som skjer generelt i offentlig sektor med større frihet til å disponere bevilgninger. En annen måte å nå målene på er å endre tilknytningsform for virksomhetene slik at andre lover og regler blir gjeldende.

7.1.3.3.3 *Ansvar og myndighet følges ad*

Enhelig styringslinje

«Oppdrags- og ressurstildeling må skje langs samme kanal til hvert nivå. Dette krever at det inngås en klar og gjensidig forpliktende avtale mellom foresatt og undergitt om hvilke oppdrag som skal utføres»

I relasjon til sitatet er det største problemet for forvaltningene de oppdrag som dukker opp i løpet av en styringsdialogperiode og som oftest ikke inkluderer økte ressurser.

Oppdragsgiver «betaler»

«Helhetlig ressursansvar innebærer at interne leveranser av varer og tjenester belastes oppdragsgivers budsjett. Det må utarbeides et sett av retningslinjer for hvordan denne belastningen skal foregå.»

Både i SFK og LFK har man begynt å benytte dette prinsippet. Men fremdeles er størstedelen av forvaltningenes virksomhet rammefinansiert. Økonomisystemet er også her en viktig forutsetning.

7.1.3.3.4 *Ansvar gjøres gjeldende*

Resultatoppfølging

«Det må legges til rette for at foresatte skal kunne følge opp resultatene fra lavere nivå. I tilknytning til dette, må det være et belønnings-/sanksjonssystem, slik at måten jobben er utført på kan gis konsekvenser i positiv eller negativ retning. Det må utvikles et styringsverktøy for resultatmåling og resultatoppfølging som kan anvendes sentralt, regionalt og lokalt. Når det foretas resultatmåling på de ulike nivåer, må denne målingen baseres på faktorer som kan kvantifiseres og følges opp regelmessig. Dette må være faktorer som det vurderte nivået har kontroll over og kan påvirke.»

En slik resultatoppfølging finnes ikke i forvaltningene i dag. Forvaltningene etterlyser et økonomisystem som er et tjenlig styringsredskap tilpasset virksomheten. Målene som forvaltningene arbeider mot er neppe egnet til kvantitativ oppfølging. Men i LFK arbeides det med å innføre klare mål for organisasjonen. En del av arbeidet i LOGSTRAT er å utarbeide mål- og resultatindikatorer hvor det vil være mulig med kvantitativ oppfølging.

7.1.3.4 Dagens situasjon og styringskonseptet

Man kan oppsummere forholdet mellom dagens situasjon og styringskonseptet med at det er betydelige gap. Dette skyldes både forhold som forvaltningene har kontroll over og forhold de ikke har kontroll over. Hvis virksomheten ble drevet mer i tråd med styringskonseptet ville det klart kunne bedre fleksibilitet og styrbarhet. Ressursstyringssystemet (RSS)⁶⁵ og økonomisystemet står sentralt. Framdriften i disse prosjektene står ikke i forhold til deres kritiske betydning for realisering av styringskonseptet. Styringskonseptet er altså ikke gjennomført. STYFORs arbeid må i den forbindelsen sikre klart definerte roller, en klar rollefordeling og en styrking av eierrollen.

7.1.4 Utdypning av observasjon for styringsmodell nummer 3 – samordning

7.1.4.1 Årsaker til problemer med å samordne

Det er flere grunner til at samordning og tverrprioritering er vanskelig. I følge Forsvarets overkommando/sentralstaben (FO/SENST) er en av grunnene organiseringen av FO, der flere staber representerer forsvarssjefen. En annen årsak til mangelen på felles løsninger er at fagmiljøene er spredt utover landet. Dette ble også støttet av Forsvarets overkommando/forvaltningsstaben (FO/F), som hevdet at det vil være en fordel med felles fagmiljøer. FO/F påpekte at samordning er vanskelig pga forskjellig kultur, holdninger og geografisk spredning. Videre ble det hevdet at forsyningskommandoene henger seg opp i praktiske problemstillinger for å forsvare seg mot endringer.

For å øke forståelsen for mulighetene og behovet for samordning bør en vurdere felles utdanning av forvaltningspersonell. Dette er i tråd med spørsmål som ble reist om samordning skal tvinges gjennom ovenfra eller om man heller bør legge forholdene til rette for frivillig samordning på lavere nivå. FO/F er også sekretariat for Forsvarets materiellnemnd (FMN). FO/F opplever at viljen til endring er liten i FMN. Selv om en i møtene er enig i at oppgaver bør samordnes, følges ikke dette opp i praksis. Grenstabene uttaler at hvis det skal være noen mulighet for samordning, må det finnes «slakk» i den forvaltning som skal utføre oppgaver for andre forvaltninger. I dag mener grenstabene at det er lite «slakk.» Videre er de også bekymret for at samordning kan føre til mer byråkrati.

7.1.4.2 Anskaffelse

FO/SENST uttrykte at det i framtiden vil være behov for en sterkere samordning når det gjelder store anskaffelser. Dette gjelder spesielt når man i framtiden i større grad vil satse på fellessystemer. Også flere av fagstabene ga uttrykk for at samordning av prosjekter som bidrar til felles overordnede mål, vil være positivt.

7.2 Muligheter for forbedring i gjennomføringen av prosessene

Dette kapitlet inneholder en oppsummering av fokus- og forsterkningsseminarer som er gjennomført i regi av LOGSTRAT og observasjoner fra PIFO (Prosess- og informasjonsanalyse i Forsvaret). Det er identifisert forbedring-

65. For informasjon om RSS se "[Ressursstyringssystem – RSS](#)" i kapittel 2.3.2.

spotensialer innenfor alle prosesser, og i dette kapitlet beskrives de viktigste. LOGSTRAT har kun sett på logistikkrelaterte prosesser.

7.2.1 Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver (materiellanskaffelse)

7.2.1.1 Forbedringsområder fra LOGSTRAT

I forbindelse med fokus- og forsterkningsseminarer har LOGSTRAT kommet fram til følgende felles strategiske forbedringsområder for anskaffelser i Forsvaret:

- Balanse mellom oppgaver og ressurser ved å utvikle en reell styringsdialog som gjør det mulig å prioritere de viktigste prosjektene med hensyn på behov, ressurstilgang, tverrprioriteringer, realitetssikring og avvikling.
- Kompetanse og bemanning for å sikre kontinuitet i bemanningen av (prosjekt)stillinger og sikre tilstrekkelig antall personer med rett kompetanse. Dette kan skje ved mer fleksible tilsettingsordninger, lønnsmessige virkemidler og karrieremessig uttelling.
- Totalprosjektering: Med grunnlag i styringsdialogen etablere et prosjektstyringsregime som sikrer hensynet til sammenhengen mellom midler til EBA, materiell og personell, herunder hensynet til driftskonsekvenser.
- Prosess- og regelforbedringer: revidere og videreutvikle PRINSIX-prosessen for å sikre «riktige» beslutninger i tidlige faser og revidere BAF for å sikre industrien tidlig medvirkning i spesifikasjonsprosessen.
- Styringsforbedring: bedre forutsetninger for å kunne styre prosjektporteføljen på alle nivåer, økonomi, risiko, usikkerhet, juridisk kvalitet og resultatmåling og rapportering.

7.2.1.2 Observasjoner fra PIFO

Fornye krigsorganisasjonen – utvikle, anskaffe og integrere informasjonssystemer:

- Materiellanskaffelsesprosessen i PRINSIX forutsetter at konsept- og definisjonsfasen skjer i linjeorganisasjonen/forvaltningen før det bevilges penger til anskaffelsen. Det er ofte ikke mulig å ferdigstille TPDOK2 for investeringer i informasjonssystemer fordi linjeorganisasjonen ikke er dimensjonert for å gjøre nødvendige analyser. Dette fører til at TPDOK2 ofte blir svak og ufullstendig, hvilket fører til at estimer av omfang/kostnader ikke blir tilstrekkelig presise. Dette forsterkes av at Forsvaret ofte synes å mangle kompetanse til å gjennomføre denne prosessen uten å kjøpe konsulenttenester.
- Mange behov for informasjonssystemer er ikke koordinert forsvarsgrenene i mellom og mellom forsvarsgrenene og de lokale forvaltningene. Dette fører til mange spesialløsninger og duplisert funksjonalitet. Det synes å være en sterk lokal kultur som motarbeider felles løsninger. Dette kan skyldes behov for å beskytte egen posisjon og særegne løsninger. Forankringsprosessen for felles løsninger er derfor svært nødvendig og krevende. Det er behov for å utvikle en kultur for å akseptere sentrale beslutninger lokalt.
- Det er uklart om prosjektleder bør representere funksjonsansvarlig (f.eks. FO/P for personellsystem) eller FTD som ansvarlig for gjennomføring.
- Tverrfaglig koordinering blir ofte dårlig ivaretatt i IT-prosjekter.

Fornye krigsorganisasjonen – utfase strukturelement:

- Kun selve kjøpet av materiell regnes som investering. Øvrige kostnader og ressurser knyttet til totalprosjektet er definert som driftskostnader. Dette gir et skjevt bilde av hva fornyelsen faktisk medfører.
- Strukturelementer blir ofte utfaset senere enn nødvendig, noe som fører til at Forsvaret unødvendig binder opp store ressurser (kompetanse og økonomi) på strukturelementer som har utspilt sin rolle.
- Det synes å være en tendens i Forsvaret til å lagre materiell som ikke lenger har noen funksjon i stedet for å avhende disse.
- En stor del av materialet som ligger lagret, burde vært utfaset. Det er imidlertid liten oversikt over innholdet på lagrene og hva som bør utfases.

7.2.2 Utføre vedlikehold

7.2.2.1 Forbedringsområder fra LOGSTRAT

I forbindelse med fokus- og forsterkningsseminarer har LOGSTRAT kommet fram til følgende felles strategiske forbedringsområder for vedlikehold i Forsvaret:

1. Utilgjengelighet på grunn av vedlikehold.
 - a) rett bruk
 - b) riktig vedlikeholdsintervall
 - c) riktig omfang av vedlikeholdet.
2. Effektiv og rask gjennomføring.
3. Bevisstgjøre kunden som kunde og utvikle horisontal samhandel basert på avklarte kunde/leverandørforhold.
4. Driftsaspektet vektlegges sterkere, operative og driftsmessige krav må sees i sammenheng for å få til en løsning som både er slagkraftig og kostnadseffektiv.
5. Kompetansen må stemme med vedlikeholdsbehovet. Behovskrav til kompetanse må være styrende for styrkeproduksjonen.
6. Verkstedene må være konkurransedyktige og ha rammebetingelser som stimulerer til og muliggjør dette (intern/ekstern oppgaveløsning, bemanning etter behov, investeringsmuligheter).

7.2.2.2 Observasjoner fra PIFO

Styre Forsvarets vedlikeholdsportefølje:

- En slik prosess for å styre, prioritere og optimalisere den samlede vedlikeholdsporteføljen mangler i dag. Dette har i enkelte tilfeller medført suboptimalisering mellom ulike vedlikeholdsprosesser. Det er også iverksatt vedlikeholdstiltak som ikke er forankret i Forsvarets mål. Eksempler på dette er utdanning av personell til materiell som skal utfases.

Vedlikeholde krigsorganisasjonen – drifte og vedlikeholde informasjonssystemer:

- Informasjonssystemer er generelt sett underlagt svak eller ingen konfigurasjonsstyring, hvilket medfører at det er svært mange udokumenterte og lokale modifikasjoner i den tekniske plattformen. Dette gjør det bli vanskelig med felles oppgradering og avvikshåndtering. Konfigurasjonsstyring er noe Forsvaret er gode på når det gjelder materiell generelt, men som ikke er tilfredsstillende for informasjonssystemer.

7.2.3 Forsyne varer og materiell (materiellflyt)

7.2.3.1 Forbedringsområder fra LOGSTRAT

LOGSTRAT har kommet fram til følgende felles strategiske forbedringsområder for forsyning av varer og materiell i Forsvaret:

- vektlegge driftsmessig tilrettelegging
- målstyrt lager og resultatindikatorer
- kategorisering og differensiering av lagerhold ift fastsatt servicegrad og tilgjengelighet
- kortere ledetider
- gjennomføring av felles løsninger for Forsvaret.

7.2.3.2 Observasjoner fra PIFO

- Direktivene og retningslinjene for forsyning av materiell oppdateres i liten grad. Det er stort sett de opprinnelige direktivene og retningslinjene som ble utformet i forbindelse med anskaffelsen av materiellet, som gjelder. Endringer i bruksmønster, erfaringsdata fra bruk og drift av materiellet, samt endringer i antallet enheter blir i liten grad registrert og oppdatert i direktivene.
- Lagernivåene reflekterer i varierende grad kravene til beredskap. For materiell gjelder stort sett de lagernivåene som ble fastsatt under anskaffelsen av materiellet og som i mange tilfeller først og fremst er knyttet til fredsdriften. Lagernivåene for beredskap synes vanskelig å beregne.
- De forsynings-/etterforsyningsstrategiene det er lagt opp til reflekterer i liten grad endringene i næringslivets infrastruktur. «Just in time-filosofien» som har vært en av driverne i næringslivet, innebærer at distribusjonslagrene av varer og materiell er minimale. I en beredskapssituasjon vil det derfor være begrenset hva man kan rekvirere fra sivile lagre. Forsyningene må hentes fra produsenten.
- Tilsvarende problemer finnes for de kjøretøyer som skal rekvireres for å utføre logistiske operasjoner. Disse kjøretøyene vil i liten grad finnes i området hvor de er registrert, men snarere der de har oppdrag – i eller utenfor landsdelen.

7.2.4 Lede Forsvarets fredsorganisasjon

Denne prosessen er ikke en del av forvaltningenes virksomhet, men observasjonene er knyttet til virksomheten som utføres ved forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN.

7.2.4.1 Observasjoner fra PIFO

Lede Forsvarets fredsorganisasjon – gjennomføre status- og tiltaksanalyse (GAP-analyse):

- De status- og årsrapporter som utarbeides i dag, synes å ha et for svakt fokus på produksjonsresultatene i forhold til krigsorganisasjonens mål spesielt på vedlikeholdssiden, mens resultatene for selve fredsorganisasjonen og fredsoppgavene synes å være vel ivaretatt. Dette gjør at rapporten ikke i tilstrekkelig grad har fokus på det som er tyngdepunktet i Forsvarets produksjon, nemlig å produsere en vedlikeholdt og fornyet krigsorganisasjon og rapportere faktisk resultat i forhold til dette. Tilbakemeldinger gjennom intervjuene tyder også på at den rapporteringsstruk-

turen som er i årsrapporten ikke er egnet til rapportering fra lavere nivåer i organisasjonen. Dette fordi den ikke gir konkrete rapporteringskrav i forhold til den faktiske virksomheten som utføres i de produserende ledd i organisasjonen. Intervjuene indikerer at rapportstrukturen virker for teoretisk i sin oppbygning og er mer egnet som et overordnet analyseverktøy/analysemetode enn som et grunnlag for rapportering av den faktiske produksjonen.

- En annen observasjon er at det er de kortsiktige oppdukkende målene og oppdragene som har en tendens til å bli fokusert når produksjonen skal måles og følges opp. Dette går på bekostning av de langsiktige målene som ligger fast og betydningen av å synliggjøre differansen mellom disse målene og den årlige statusen fra produksjonsprosessene. Dermed settes det heller ikke særlig systematisk fokus på hvordan konsekvensene av de avdekkede differansene påvirker den videre prioritering og produksjon. Det blir lite fasthet og langsiktighet i styringen av prioriteringene. Dette innebærer at heller ikke de langsiktige planene fanger opp det reelle gapet mellom status og de langsiktige målene.

7.3 Eksisterende forbedringsarbeid og erfaringer fra tidligere prosjekter og utredninger i Forsvaret

Dette kapitlet inneholder beskrivelse av noen eksisterende og avsluttede prosjekter som har hatt betydning for STYFORs arbeid. For hvert av prosjektene er informasjonen strukturert etter følgende inndeling:

- formål
- resultat
- relevant erfaring for STYFOR.

7.3.1 Økonomiprojektet

Formålet med Økonomiprojektet (ØP) er å anskaffe og innføre et felles anskaffelses- og regnskapssystem for Forsvaret. Forsvaret bruker i dag åtte ulike regnskapssystemer, hvorav ingen fullt ut tilfredsstillende kravene til nytt økonomireglement for staten. ØP skal erstatte disse systemene med et felles system og sikre at nytt anskaffelses- og regnskapssystem tilfredsstillende kravene som nytt økonomireglement for staten stiller til økonomisystemer og rutiner for økonomiforvaltning i statlig sektor. Videre skal det utvikles en ny økonomimodell. Dette innebærer at det skal utvikles og innføres en ny kontoplan i Forsvaret. Det skal også utvikles og innføres et konsept for horisontal samhandel og eventuell bruk av bedriftsøkonomiske prinsipper. Prosjektet er i tillegg pålagt å etablere nødvendig utdanningsordninger og et kompetansesenter innenfor økonomi. De viktigste resultatene av Økonomiprojektet vil være et implementert anskaffelses- og regnskapssystem og ny økonomimodell. I den grad delresultater innenfor Økonomiprojektet har betydning for STYFORs arbeid, er disse vurdert og tatt hensyn til.

7.3.2 Ressursstyringssystem – RSS

Utprøving av Ressursstyringssystem med Edb-applikasjon skulle:

«[resultere i] en utfyllende vurdering om det vil være hensiktsmessig å videreutvikle, anskaffe og implementere et felles distribuert res-

sursstyringssystem (RSS) for Forsvaret. Vurderingen skal i såfall kunne danne grunnlag for å formulere måldokumentet for et prosjekt for anskaffelse av egnet EDB-applikasjon og implementering av RSS i organisasjonen. Vurderingen skal også peke på eventuelle svakheter i Forsvarets helhetlige styringssystem og gi anbefaling om behov for eventuelle konkrete justeringer i systemets enkelte deler«»Utprøvingens konklusjoner går i hovedsak ut på at dagens styringssystem er lite egnet til å understøtte resultatorientert ledelse, styring og oppfølging. Systemet gir ikke riktig informasjon til prosessene. Informasjonsbildet er svært fagorientert, ikke helhetlig strukturert i organisasjonen og som oftest for gammelt til å støte tidsriktige beslutninger. [...]»

Hovedanbefalingene fra prosjektet er:

- Det innføres et felles resultatorientert styringssystem i Forsvaret.
- Innføring skjer i en helhetlig styrt prosess.

I utgangspunktet er det ingen direkte sammenheng mellom resultatene til prosjekt RSS og STYFORs arbeid. I den grad resultater fra RSS har betydning for STYFORs arbeid, er dette blitt tatt hensyn til.

7.3.3 Logstrat

LOGSTRAT er definert av Forsvarets overkommando/sentralstaben (FO/SENST) som «Forsvarets instrument i omstillingsprosessen innenfor logistikk.» LOGSTRAT skal være en «idébank» for å tenke grunnleggende nytt innenfor logistikk og fredsforvaltning i Forsvaret. Prosjektet skal også virke som en katalysator for samordning, utvikling og organisering av framtidige logistikkprosesser og –systemer.

Siden LOGSTRAT er et prosjekt som pågår, foreligger ingen endelige resultater. Men etterhvert som man har fått delresultater er disse blitt vurdert av STYFOR for å se hvordan de kan benyttes i arbeidet. I *"Muligheter for forbedring i gjennomføringen av prosessene"* i kapittel 2.2 «Muligheter for forbedring i gjennomføringen av prosessene», er foreløpige resultater fra LOGSTRAT presentert.

7.3.4 Luftverk

Det etterfølgende er tatt fra mandat for prosjekt LUFTVERK:

Prosjektet LUFTVERK er et linjeansvar. FO ønsker å videreføre LUFTVERK som en egen aktivitet under LOGSTRAT-prosjektet. Prosjektet skal gjennomføres med simulert prøvedrift på inntektsfinansiert verksteddrift. Prøveperioden settes fram til 31 des 1998, og innen 1 febr 1999 skal LFK ha fremmet en sluttrapport på prøvedriften med konklusjoner og anbefalinger.

Hovedmålsetting for LUFTVERK, fase III, er å prøve ut kommersielle og moderne prinsipper innenfor verksteddrift med tanke på rasjonalisering og effektivisering av verkstedvirksomheten i Forsvaret. Det skal være en målsetting for prosjekt LUFTVERK fase III å etablere og prøve ut prinsipper for konkurranseutsetting av verkstedtjenestene i Forsvaret. Slik blir det enklere å vurdere hva som mest kostnadseffektivt kan utføres i egen regi og hva som bør settes bort til andre. Hensikten med prosjektet er å skaffe Forsvaret erfaring med hvordan en endret styrings- og organisasjonsform med inntektsfinansiering kan påvirke og hjelpe Forsvaret til å oppnå målsettingene om reduserte utgifter til drift. Herunder utnyttelse av kompetanse og kapasitet på det

kommersielle markedet. Videre skal prosjektet komme fram med forslag til hvordan Forsvaret skal forholde seg til bevilgnings- og økonomireglementet i det videre arbeidet med vurdering av ytterligere fristilling av deler av organisasjonen. Forslaget skal ta utgangspunkt i en anbefaling med hensyn til driftsform og nødvendige frihetsgrader for Luftforsvarets hovedverksted, Kjeller.

7.3.5 Horisontal Samhandel

Hensikten med horisontal samhandel (HS) er å understøtte en fullstendig innføring av styringskonseptet.⁶⁶ Dette skal bidra til en bedre styring og utnyttelse av Forsvarets totale ressurser. Horisontal samhandel skal legge grunnlaget for en effektivisering av aktiviteter og ressursbruken mot disse gjennom økt kostnadsbevissthet. De overordnede retningslinjer for horisontal samhandel i Forsvaret trådte i kraft fra 15 mars 1998.⁶⁷ Sjefsmøtet i Forsvarets overkommando besluttet 23 februar 1996:

- «... Selv om det er uenighet om budsjettprosessen og rutinene for fordeling av midler til forsyningskommandoene, så er dette ikke kritisk for å iverksette horisontal samhandel. Det ble besluttet å anbefale overfor FSJ at:
- satsningsområder for HS er verksteder og lager
 - selvkostmodellen benyttes for prisfastsettelse
 - budsjettprosessen tas opp til ny vurdering og det fremskaffes snarest pro og kontra for ulike alternativer for tildeling av driftsmidler til forsyningskommandoene.»

Instruksene for generalinspektørene og sjefene for forsyningskommandoene er siden revidert.⁶⁸ De beskriver ansvarslinjer og rutiner i forholdet mellom FO/generalinspektør på den ene siden og forvaltningen på den andre siden. STYFOR har i sitt arbeid tatt hensyn til at horisontal samhandel er besluttet innført, og hovedalternativene sikrer at innføringen er mulig.

7.3.6 Andre samordningstiltak

I oktober 1995 beskrev stabssjefen i Forsvarets overkommando 22 områder som muligens kunne samordnes.⁶⁹ Områdene var innenfor verksted/vedlikeholds- og lagertjeneste i Forsvaret. Fristen for utredning av disse ble satt til 14 juni 1996. Imidlertid er kun tre av områdene utredet/iverksatt pr november 1998.

7.3.7 Prosess- og Informasjonsanalyse i Forsvaret

Prosjektet «Prosess og Informasjonsanalyse i Forsvaret» (PIFO) utarbeidet prosess- og informasjonsmodeller for Forsvaret. PIFO beskrev også et konsept og planer for et program som skal styre Forsvarets realisering av Forsvarets informasjonssystem (FIS), FISPRO. Hensikten med prosess- og informasjonsmodellene var å:

66. Horisontal samhandel skulle iverksettes i Forsvaret, i henhold til skriv av 22 januar 1993 fra forsvarssjefen «Innføring av Styringskonseptet i Forsvaret,» og skriv av 15 februar 1995 fra forsvarssjefen «Implementering av Forsvarets Styringskonsept.»

67. Jf brev fra STSJ/FO, 11 mars 1998.

68. Jf KtF avd II, nr 1 1997.

69. Skriv fra STSJ/FO, 3 oktober 1995

- gi en systematisk beskrivelse av de produksjonsprosesser som utføres for å realisere krigsorganisasjonen.
- legge grunnlaget for å videreføre den pågående omstilling i Forsvaret gjennom en kontinuerlig forbedring av prosesser og organisering av Forsvarets virksomhet.
- skaffe et felles grunnlag for å kunne vurdere eksisterende systemer og et felles utgangspunkt og grunnlag for igangsatte og planlagte prosjekter.
- legge grunnlaget for utforming av FIS.
- være et verktøy for å koordinere og styre realiseringen av FIS.

Prosessmodellen ble benyttet i arbeidet med virksomhetsmodellen til STYFOR. I tillegg er relevante observasjoner for STYFOR presentert tidligere, se "*Muligheter for forbedring i gjennomføringen av prosessene*" i kapittel 2.2. Resultatene fra PIFO er benyttet i forbindelse med utarbeidelsen av framtidige virksomhetsområder. I tillegg var observasjonene innspill i arbeidet med å utarbeide kriterier for konsekvensvurdering.

7.3.8 Friverk

Prosjekt FRIVERK har vurdert muligheter for mer hensiktsmessige styrings- og organisasjonsformer for verkstedene i Forsvaret. Prosjektet har lagt vekt på hensynet til effektivitet og økonomi så vel som beredskap og stridsdyktighet. Prosjektet har gjennomført en identifisering og systematisering av tiltak som kan/bør iverksettes for å gi Forsvarets verksteder en friere stilling i forhold til gjeldende bestemmelser.

Tiltakene som er identifisert omfatter i grove trekk følgende aktivitetsområder:

- fastlegge formål/mål for vedlikeholdsorganisasjonen
- avklare grensesnitt mot andre funksjoner
- vurdere markedsmuligheter, inklusive bevisstgjøring av hovedkundene
- avklare krav til ledelse, organisasjon og konkurranseorientert bedriftskultur
- vurdere behov for og begrensninger i kapasitetstilpasning
- krav til materialadministrasjon
- krav til økonomistyring
- behov for kvalitetssikring.

FRIVERK er nylig videreført med en fase III. Resultatene fra FRIVERK er benyttet av STYFOR i vurderingen av forbedringer knyttet til vedlikeholdsprosessen.

7.3.9 Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter

I DOK 2 for 1998 fikk FTD i oppdrag å utrede mulighetene for å: «opprette et programvare- og driftsstøttesenter i Forsvaret, som utgangspunkt for ensretting og rasjonalisering av utvikling, drift og vedlikehold av EDB systemer i samsvar med Forsvarets langsiktige systemplan.»⁷⁰

FTD oppnevnte et utvalg til å utrede Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter (FPDS). Det såkalte Haugland-utvalget konkluderte med å: «foreslå at Forsvaret knytter til seg en sentral EDB tjenesteleverandør (FPDS) som tar ansvaret for de produktene og tjenestene som er definert innenfor

70. I henhold til DOK 2/98-03, pkt 9.2.4.

rammeverk, realisering og drift. Unntaket er forsvarsgrenenes og fellesorganisasjonenes «egne» applikasjoner, som er – inntil disse erstattes av fellessystemer over tid – mest hensiktsmessig håndteres av den enkelte forsvarsgren/fellesorganisasjon..»

STYFOR har benyttet sluttrapporten til utvalget om «Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter,» og resultat er beskrevet i hovedalternativ 1.

7.4 Virksomheten i andre land

Dette kapittel inneholder en beskrivelse av deler av forsvarsvirksomheten i Storbritannia, Tyskland, Sverige og Nederland med vekt på den virksomheten som er sammenlignbar med materiellforvaltningen i Norge. Avhengig av hva slags informasjon som er tilgjengelig, er det for hvert land beskrevet:

- organisering, med forholdet mellom Forsvarsdepartement, eventuell felles forsvarsledelse, forsvarsgrenene og virksomhet knyttet til materiellforvaltning
- beskrivelse av virksomheten, dvs hvordan prosessene utføres
- observasjoner.

Beskrivelsene er ikke ment å dekke alle sider av Forsvaret i de besøkte land, men trekker fram de viktigste aspekter for STYFORs arbeid.

7.4.1 Valg av land for studietur

Storbritannia, Tyskland, Sverige og Nederland ble valgt fordi de har en annen organisering av ledelse, anskaffelsesvirksomhet, vedlikehold og etterforsyning enn det vi har i Norge. Prosjektledelsen var også kjent med at disse nasjonene hadde vært eller var i ferd med å gjennomføre organisasjonsutvikling innenfor disse feltene. Nederland og Sverige har også en størrelse som på enkelte områder gjør dem sammenlignbare med Norge.

I tillegg til beskrivelse av organisering, nøkkeltall og hvordan prosessene utføres, er også noen observasjoner identifisert. En observasjon er tatt med i beskrivelsen fra det enkelte land hvis den:

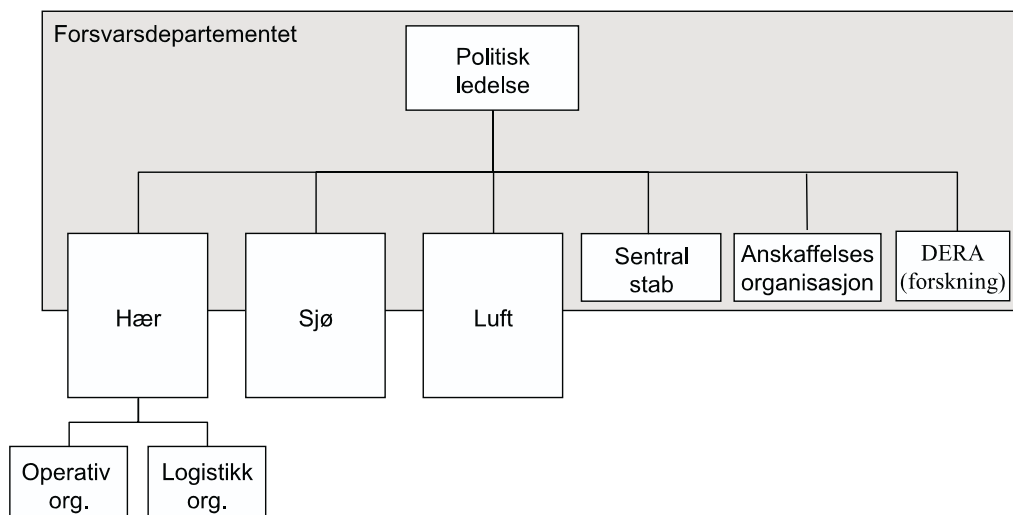
- har relevans for STYFORs arbeid
- ikke er dekket i andre deler av beskrivelsen
- kan bidra til å klarlegge forutsetninger eller viktige hensyn som er styrende for hvordan virksomheten er organisert og oppgavene utføres.

7.4.2 Storbritannia

7.4.2.1 Organisering

I Storbritannia er den øverste militære ledelsen integrert i Forsvarsdepartementet. Anskaffelsesvirksomheten, som er kalt «Procurement Executive» (PE), er også integrert i departementet. PE er planlagt omgjort til et «agency» i april 1999.⁷¹ "" i Figur 2.1 illustrerer organiseringen i Storbritannia.

71. Et «agency» er en frittstående virksomhet.



Figur 7.1 Organisering i Storbritannia

De operative avdelinger og organisasjonene som driver logistikkstøtte er organisert utenfor Forsvarsdepartementet. Disse er organisert etter forsvarsgren og utfører både forsyning- og vedlikeholdsvirksomhet.

7.4.2.2 Beskrivelse av virksomheten

7.4.2.2.1 Gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver

Ansvar for anskaffelser ligger i det integrerte departementet og overkommandoen. Arbeidet veksler mellom sentralstaben, en godkjennelseskomité («Equipment Approvals Committee – EAC») og anskaffelsesorganisasjonen. Første fase er å vurdere gjennomførbarhet («feasibility»). Sentralstaben setter så mål for det som skal anskaffes og godkjennelseskomitéen vurderer målene og anbefaler til ministernivå. Til slutt utarbeides en gjennomførbarhetsstudie av anskaffelsesorganisasjonen. Neste fase resulterer i en prosjektdefinisjon. Alle de tre organisasjonene er involvert. I denne fasen er det krav som blir utarbeidet og vurdert. Deretter blir prosjektdefinisjonen utarbeidet av anskaffelsesorganisasjonen. I tredje fase har også alle tre organisasjonene oppgaver. Sentralstaben revurderer kravformuleringen, og godkjennelseskomitéen fattar beslutning basert på framlagt dossier. Når prosjektet er godkjent, blir ansvaret for ferdigstilling overført til anskaffelsesorganisasjonen. Selve anskaffelsen og overføringen til linjen skjer i regi av anskaffelsesorganisasjonene.

Selv om ansvaret for gjennomføringen av investeringsprosjekter ligger sentralt, blir personell fra forsvarsgrenene trukket med i flere av prosjektets faser. F eks er personell fra grenstabene med i den første kravformuleringen, og personell fra forsvarsgrenenes logistikkorganisasjon er med i prosjektteam som blir etablert av anskaffelsesorganisasjonen.

7.4.2.2.2 Vedlikehold og forsyning av varer og materiell

Logistikkstøtten er organisert med en logistikkorganisasjon for hver forsvarsgren. I Sjøforsvaret får f eks logistikkorganisasjonen ansvaret for støtte til materiellet fra det overtas fra anskaffelsesorganisasjonen til det utfases. For

skip er normalt støtteansvaret begrenset til det forlater kai, men i visse tilfeller kan det også ytes støtte fra støttefartøy («Royal Fleet Auxiliaries»).

7.4.2.2.3 *Ivareta fagmyndighet*

I Hæren har logistikkorganisasjonen personell som er ansvarlig for en materielltype gjennom materiellets levetid («ESM – equipment support manager»). Formelt får en ESM ansvaret for materiellet ved overtakelsen fra anskaffelsesorganisasjonen. En ESM kan også inngå i prosjektteamet før ansvaret blir overført. ESM skal introdusere materiellet til tjeneste, kontrollere alle deler av materiellet, planlegge større reparasjonsprogrammer, kjøpe reservedeler, oppdatere tekniske håndbøker, sikre at korrekt spesialverktøy og testutstyr er tilgjengelig, og i sin tid stå for avhending.

7.4.2.3 **Observasjoner**

Observasjoner fra virksomheten i Storbritannia:

- Bruk av «agencies» innenfor forsvarsorganisasjonen, med stor grad av delegert myndighet og klart ansvar, har gitt gode resultater.
- Kjøp av tjenester sivilt der det er forenlig med operative hensyn og hvor det gir bedre økonomi, er gjennomgående anbefalt.
- Anskaffelsesorganisasjonen inneholder en funksjon som arbeider med handelspolitiske tiltak med henblikk på kostnadskontroll og –reduksjon. Denne delorganisasjonen har et vidt fellesansvar for Forsvaret.
- Ved senere besøk ble det informert om to hovedområder av det britiske «Strategic Defence Review». Disse områder omfatter en justering av anskaffelsesprosessen og etableringen av en felles logistikkorganisasjon.

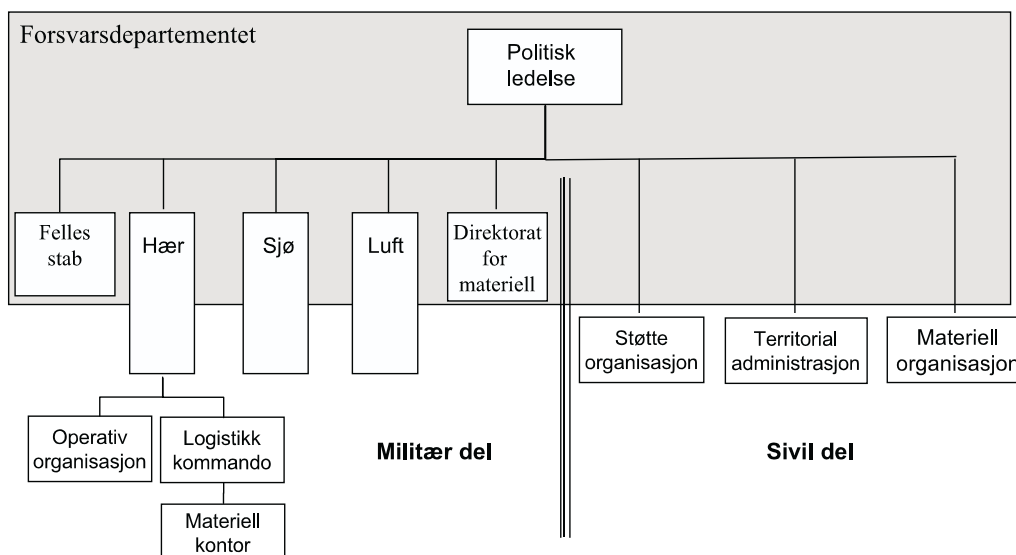
7.4.3 **Tyskland**

7.4.3.1 **Organisering**

Et særtrekk med organiseringen i Tyskland er skillet mellom militær og sivil del. Dette gjelder både i departementet og i resten av organisasjonen. Generalinspektøren for «Bundeswehr» er ikke del av kommandokjeden, men arbeider med langsiktig planlegging og dermed overordnet militær koordinering. All konseptutvikling foregår i hans regi. Det primære dokument er en 15-års rullerende perspektivplan som også omfatter en materiellplan. Perspektivplanen danner det vesentligste grunnlag for det årlige forsvarsbudsjett. Hver forsvarsgren ledes i fredsmessig sammenheng av en inspektør. Inspektørene er integrert i Forsvarsdepartementet. Den sivile delen i departementet omfatter bl a et materielldirektorat med følgende arbeidsområder:

- rådgiving til departementets utøvende nivå og den militære ledelse innenfor videnskapelig- teknologiske og økonomiske områder
- delta i planlegging av nytt militært materiell og derigjennom bidra til planer for utvikling og implementering av et overordnet konsept for militært forsvar
- planlegge for, overvåke/tilrettevise og kontrollere materiellorganisasjonen.

''' i Figur 2.2 illustrerer organiseringen i Tyskland.



Figur 7.2 Organisering i Tyskland

Hver av forsvarsgrenene har en operativ organisasjon og en logistikkommando, som ligger utenfor departementet. Under logistikkommandoen ligger et materiellkontor som arbeider med logistikkplanlegging (f.eks. «Heeresamt»).

I den sivile delen er det:

- en støtteorganisasjon
- en territorialadministrasjon, som bl.a. håndterer lønnsorganisasjonen og en viss personelladministrasjon av sivilt personell
- en materiellorganisasjon, som har ansvaret for all innkjøpsvirksomhet innenfor «Bundeswehr» og for testing/utprøving av anskaffet materiell («BWB-Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung»).

7.4.3.2 Beskrivelse av virksomheten

7.4.3.2.1 Gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver

I utgangspunktet skal enhver anskaffelse av nytt materiell refereres til det overordnede plan fra generalinspektøren. Videre må anskaffelsen ha hold i forsvarsbudsjettet. Anskaffelsen er delt inn i 5 hovedfaser:

- Forberedelse: etablering av et taktisk konsept og fastsettelse av den taktisk-tekniske målsetting. Arbeidet foregår i arbeidsgrupper, men i denne fasen ligger hovedansvaret på departementsnivå med forsvarsgrensstabile som det viktigste ledd i arbeidet.
- Definisjonsfasen: etablering av den taktisk-tekniske og økonomiske kravformulering. Arbeidet foregår fortsatt i arbeidsgrupper, men ansvaret er nå overført BWB. Arbeidsgruppene omfatter imidlertid alle relevante organisasjoner i forhold til beslutning og framtidig operativ bruk, drift og vedlikehold.
- Utviklingsfasen: omfatter alle nødvendige tiltak til autorisering av prosjektet for neste fase. Hovedvekten er å utvikle og teste tekniske elementer av prosjektet. En utviklingskontrakt inneholder hva som skal utføres av ekstern leverandør. BWB har hovedansvaret for et arbeid som drives fram

- i arbeidsgrupper ved flere institusjoner og koordineres av BWB.
- Innkjøpsfasen: omfatter alle aktiviteter for å initiere og gjennomføre produksjonen. Arbeidet som skal utføres av leverandørene er beskrevet i innkjøpskontrakten.
 - Implementering i styrkene: brukeransvaret overtas av den/de enheter innenfor styrkene som skal bruke materiellet, men BWB er fortsatt innkjøper av alle reservedeler som så siden kjøpes fra BWB av den enkelte logistikkorganisasjon.

Nyutvikling er unntaket. I størst mulig grad skal en benytte eksisterende materiell som finnes i markedet.

7.4.3.2 Vedlikehold og forsyning av varer og materiell

Vedlikehold og forsyning blir utført i forsvarsgrenvise logistikkorganisasjoner. Det er et utstrakt samarbeid med industrien i utførelsen av vedlikehold over avdelingsnivå. En arbeidsgruppe med medlemmer fra organisasjons-siden i departementet og industrien arbeider for tiden med arbeidsdeling mellom Bundeswehr og industrien innenfor logistikk.

Som et eksempel på organisering av vedlikehold og forsyning kan det nevnes at Hæren har tre logistikkbrigader med hvert sitt territorium med ansvar for vedlikehold over avdelingsnivå. Det synes som disse kan utføre oppdrag for andre forsvarsgrenser hva gjelder fellesmateriell.

7.4.3.3 Ivareta fagmyndighet

Oppgaver med å ivareta fagmyndighet utføres i forskjellige organisasjoner. Konfigurasjonsstyring og systemansvarlig (f eks for Leopard) utføres ved logistikkommandoen. Andre deler av fagmyndigheten som f eks kontroll, utføres av materiellkontoret.

7.4.3.3 Observasjoner

Observasjoner fra virksomheten i Tyskland:

- Det klare skillet mellom militær og sivil del medfører et stort behov for dialog for å gjennomføre anskaffelser.
- Forsøksordning hvor vedlikeholdspersonell utdannes gjennom arbeid koblet med utdanning i industrien.
- Vedlikehold blir i stor grad utført i industrien. Men man beholder en viss grad av vedlikehold i Forsvaret slik at man har noe kompetanse også internt.
- Bundeswehr skal ikke ha noe lager av reservedeler til materiell som er kommersielt tilgjengelig.

7.4.3.4 Rasjonaliseringsprogram

Hovedprogrammet for rasjonalisering er beskrevet som «Program for begren-sning av driftskostnader og rasjonalisering» («Kosten- und Leistungsverant-wortung (KLV) in der Bundeswehr»). I forbindelse med dette programmet har tyskerne innført et rasjonaliseringskonsept som prøves ut på enkelte avdelinger.⁷² At tiltaket kan være meget nødvendig i Tyskland, følger vel av at budsjetteringssystemet ikke gir noen frihet – og dermed ikke økonomisk ansvarsfølelse utover det at et budsjett må holdes. Verktøyet for dette er et

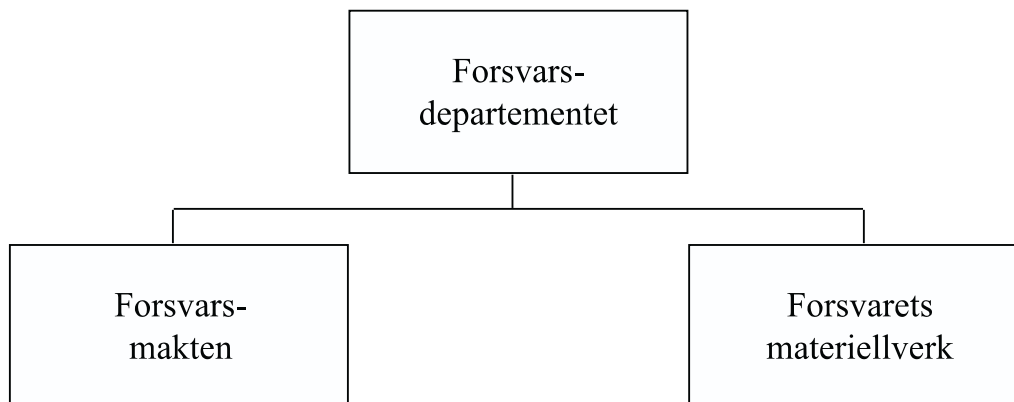
«cost and performance accounting»-verktøy som skal synliggjøre alle utgifter knyttet til enhetens produktivitet. En egen kommissær med en liten stab støtter en utøvende gruppe på ministernivå. Dette gjøres for å sikre sentralisert planlegging, styring og overvåking. Programmet omfatter også vurdering av hvorvidt oppgaver fortsatt skal utføres av organisasjonen eller om de skal settes ut til næringslivet. Den delen av programmet kalles markedstesting. Hvis oppgaver ikke må utføres av Bundeswehr av beredskapsmessige grunner, foretar man en markedstesting for å avgjøre om oppgaven skal gjøres internt eller eksternt.

Rasjonaliseringsarbeidet som planlegges er samordnet, overvåket og styrt på høyeste nivå innenfor organisasjonene til departement/overkommando. Det synes å omfatte de oppgaver som er tillagt følgende hovedprogrammer i Norge; STYFOR, Økonomiprojektet, RSS, FRIVERK og LOGSTRAT.

7.4.4 Sverige

7.4.4.1 Organisering

I Sverige er det et klart skille mellom anskaffelsesorganisasjonen (Forsvarets Materiellverk) og brukeren av materiellet (Forsvarsmakten) Forsvarsmakten består av Forsvarets øverste ledelse («Høgkvarteret») og forsvarsgrenene. "" i Figur 2.3 illustrerer organiseringen i Sverige.



Figur 7.3 Organisering i Sverige

7.4.4.2 Beskrivelse av virksomheten

7.4.4.2.1 Gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver

Forsvarsdepartementet søker å se helheten i anskaffelsene på tvers av de enkelte prosjekter. Spesielt søker man å se hvilke direkte eller indirekte koblinger som finnes slik at man kan vurdere hvordan de enkelte prosjektene vil påvirke det helhetlige kostnadsbildet. I Forsvarsmakten er det «Høgkvarteret» (tilsvarende Forsvarets overkommando) som leder det nødvendige

72. I 1997 var konseptet implementert ved 35 enheter. Dette antall skulle økes til 220 i løpet av 1998.

studie- og planarbeidet fram til dokumenter som tilsvarer TPDOK2. Arbeidet skjer i regi av de enkelte grenstabene og støttes av Forsvarets Materiellverk (FMV). FMV leverer anbud til «Høgkvarteret» basert på forespørsel. Når «Høgkvarteret» har akseptert FMVs anbud, håndteres materiellprosjektet av FMV helt fram til overlevering av materiellet til den enkelte forsvarsgren.

FMV har i tillegg ansvar for å:

- følge den tekniske utviklingen og markedet og er i denne sammenheng rådgiver for «Høgkvarteret»
- samordne innenfor funksjoner
- utarbeide de tekniske dokumenter som blir gjeldende for materiell i drift og teknisk underlag for sikkerhetsbestemmelser
- delta i materiellsamarbeid med utlandet.

Sverige har lagt stor vekt på egenutvikling og egenproduksjon av materiell. Historisk er det få tilfeller av større materiellanskaffelser fra utlandet. Det er en ny trend at man nå også har en større vilje til internasjonalt samarbeid vedrørende forsvarsmateriell.

7.4.4.2 Vedlikehold og forsyning av varer og materiell

Innkjøp av reservedeler utføres av FMV for Forsvarsmaktens regning. Tidligere var det en logistikkorganisasjon for hver forsvarsgren, men fra 1997 skulle det bygges en felles logistikkorganisasjon innenfor hvert militærområde (det er 3 slike områder). Logistikkorganisasjonen skal være ferdig restrukturert innen år 2000. Det som blir tilbake i den enkelte forsvarsgrens lokale organisasjon er:

- verksteder for vedlikehold av fartøyer og fly og de våpensystemer som er direkte koblet til disse
- normale administrative funksjoner inkludert forpleiningstjeneste og reiseadministrasjon.

7.4.4.3 Observasjoner

Observasjoner fra virksomheten i Sverige:

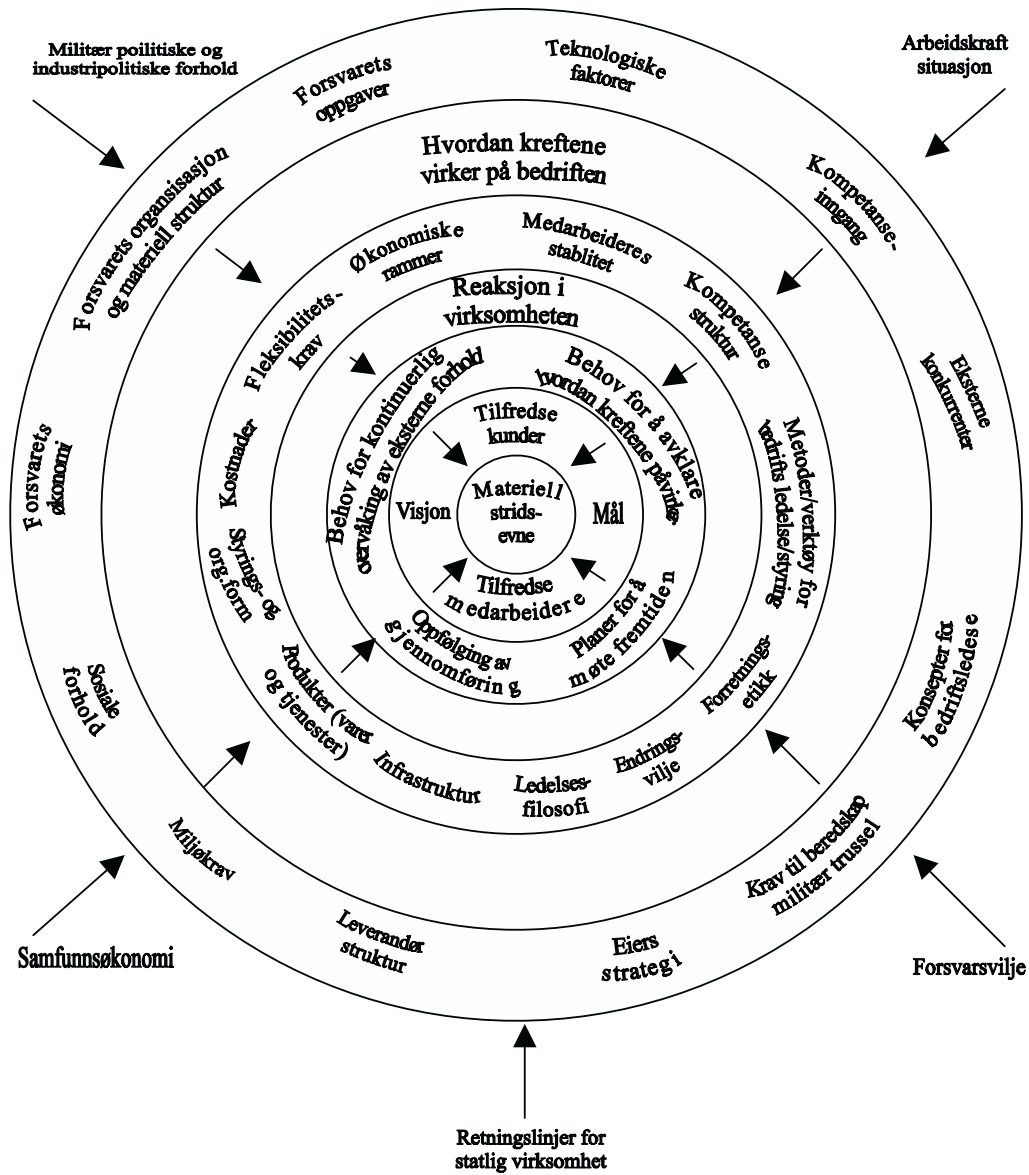
- Alle bevilgninger blir gitt til Forsvarsmakten som så kjøper varer og tjenester fra FMV. FMV er med andre ord inntektsfinansiert.
- Verkstedene er inntektsfinansiert. Disse har anledning til å ta eksterne oppdrag for å utnytte ledig kapasitet, begrenset oppad til 10% av verkstedets kapasitet.
- Verkstedene kan sette ut oppgaver til eksterne etter vanlige innkjøpsregler.
- I den grad det eksisterer fagmyndighet, er den plassert i FMV.
- Både i FMV og for verkstedene er det utviklet økonomisk-administrative datasystemer som greit håndterer regnskapsopplegg med internavregninger (prising) og fullstendige resultatoversikter.

7.4.5 Nederland

7.4.5.1 Organisering

I Nederland utføres alle deler av materiellforvaltningen i forsvarsgrenene. Imidlertid er det en felles organisasjon som håndterer transport, sanitet og telematikk. I Hæren er det en enhet for vedlikehold og forsyning (nasjonal

kommando) og en for materiellanskaffelser (direktorat for materiell). Luftforsvaret har i dag fire avdelinger underlagt sjefen for Luftforsvaret. Det er for Luftforsvaret planlagt med en omorganisering som innebærer fire staber (operativ, materiell, personell og økonomi) og en linjeorganisasjon med 3 avdelinger (logistikkcenter, treningssenter og operativ avdeling). "" i Figur 2.4 illustrerer organiseringen i Nederland.



Figur 7.4 Organisering i Nederland

7.4.5.2 Beskrivelse av virksomheten

7.4.5.2.1 Gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver

I Nederland består et investeringsprosjekt av følgende faser:

- Kravformulering: Type og mengde materiell blir bestemt på basis av en

grundig analyse av sikkerhetssituasjonene. Siden et prosjekt kan vare i flere år, blir kravene revurdert i hver etterfølgende fase.

- Forstudie: Første utvelgelse av produktalternativer blir gjennomført. I denne fasen vurderes muligheten for at nederlandsk industri kan benyttes. Hvis mulig skal man allerede i denne fasen dokumentere konsekvenser for personell, logistikk og infrastruktur i tillegg til materiellets livssyklus kostnad.
- Studie: Kravene til materiellet blir detaljert, og det blir utarbeidet en liste over de mest aktuelle produktene/leverandørene.
- Forberedelser for anskaffelse: Valg av produkt blir gjennomført. Inkludert i denne fasen er aktiviteter knyttet til kjøp av prototype eller modell for testing av materiell, anbudsinnbydelse, vurdering av livssyklus kostnad og tilbud om kontrakt.
- Evaluering: For store prosjekter utarbeides det evalueringsrapport etter at materiellet er anskaffet.

7.4.5.2 Forsyning av varer og materiell

Materiell som er spesielt for den enkelte forsvarsgren, blir behandlet av denne. For noe materiell som er likt i alle forsvarsgrener (f eks kjøretøyer), er Hæren ansvarlig for forsyning og vedlikehold. Annet felles materiell og tjenester blir tatt hånd om av fellesorganisasjonen.

7.4.5.3 Observasjoner

Observasjoner fra virksomheten i Nederland:

- De har «Single Service Management» som tilsvarer hoved-/fellesforvalter. Hvilken forsvarsgren som skal være forvalter, avgjøres fra sak til sak. (Eksempel på materiell som Hæren forvalter er ammunisjon, bekledning, drivstoff og olje/kjemikaler).

7.4.6 Oppsummering og vurdering

I dette kapitlet blir likheter og forskjeller mellom de land som er besøkt og virksomheten i Norge beskrevet.

7.4.6.1 Organisering

Organiseringen varierer en del fra land til land. I Storbritannia og Tyskland er Forsvarets øverste ledelse integrert i departementet, mens Sverige har en modell som er mer lik den norske. I Nederland har forsvarsgrenene en sterk stilling, og det er ingen felles øverste ledelse for Forsvaret. Storbritannia, Tyskland og Sverige har en egen organisasjonsenhet som gjennomfører anskaffelser. I Nederland utføres dette av hver enkelt forsvarsgrenen. I alle landene er forsynings- og vedlikeholdsorganisasjonene stort sett underlagt forsvarsgrenene.

7.4.6.2 Beskrivelse av virksomheten

7.4.6.2.1 Gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver

Selve prinsippet i anskaffelsene (fasene i et anskaffelsesprosjekt) er relativt likt det som gjøres i Norge. Pga forskjeller i organisering avviker ansvaret for

de forskjellige fasene litt fra det som er tilfellet i Norge. I de land der ansvaret for anskaffelsene er samlet i en organisasjon, er det en stor grad av samarbeid mellom anskaffelsesorganisasjonen og forsvarsgrenene.

7.4.6.2.2 *Vedlikehold og forsyning av varer og tjenester*

Som nevnt blir vedlikehold og forsyning i stor grad utført i regi av forsvarsgrenene. Et unntak er Nederland hvor en del felles materiell og tjenester blir tatt hånd om av fellesorganisasjonen som er direkte underlagt departementet. Imidlertid forsøker alle landene å samle vedlikehold og forsyning av materiell som er felles på tvers av forsvarsgrenene, i en forsvarsgren. Hvilken forsvarsgren som skal ha ansvaret, avhenger av type materiell. Dette avhenger av hvilken forsvarsgren som er største bruker eller har størst kompetanse.

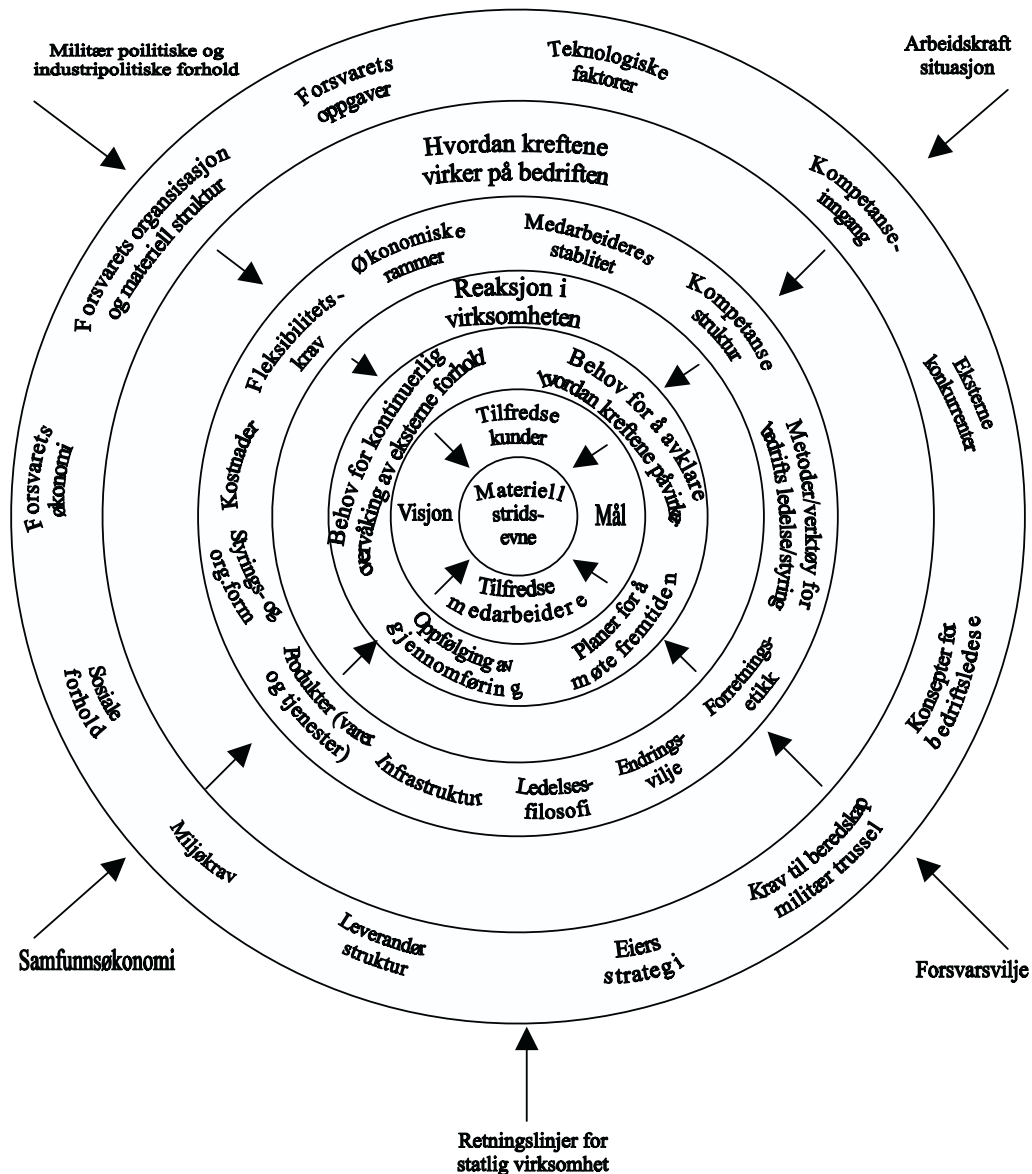
Kapittel 8

Materieltjenesten i framtiden

8.1 Framtidig scenario for Forsvarets materiellforvaltning

8.1.1 Innledning

Rammeforutsetninger som vil gjelde for forvaltningenes virksomhet de nærmeste 10-15 årene, vil danne en del av forutsetningene for STYFORs vurderinger. Referanserammen for en slik scenariebeskrivelse finnes i hovedsak i St meld nr 22 (1997-98) «Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1999-2002.» Imidlertid er det også nødvendig å se på generelle utviklingstrekk i statsforvaltningen og i næringslivet for øvrig. Dette har sammenheng med at den fredsmessige drift av Forsvaret generelt, og forvaltningsvirksomheten spesielt, må følge sunne bedriftsøkonomiske prinsipper. Da må det tas hensyn til de krefter som utenfra påvirker forvaltningene og forventet utvikling av disse. Hovedfaktorene i en beskrivelse av scenariet for forvaltningene i framtiden må derfor i første omgang være å se på kundens oppgaver og de behov disse skaper for varer og tjenester. Utviklingstrekk innenfor næringslivet, og hvordan disse trekk reflekteres i statsforvaltningen generelt, er også faktorer som virker inn. Det siste området som virker inn, er hvilke krav eieren av forvaltningene stiller eller bør stille i forhold til strategi og virksomhetsplanlegging. "" i Figur 3.1 viser de ytre rammebetingelser, avledede konsekvenser og interne beslutninger og forhold som påvirker materiellforvaltningens sluttprodukt – «materiell stridsevne». Videre beskrives en del av de forhold som tilsammen gir det framtidsbildet som Forsvarets materiellforvaltning vil være en del av.



Figur 8.1 Forhold i omgivelsene som påvirker forvaltningens framtid

Utenfor sirkelene finner vi forhold som omfattes av den generelle situasjon i samfunnet. Dette er forhold som Forsvaret selv har liten mulighet til å påvirke på annen måte enn ved å framstå som en profesjonell og troverdig virksomhet. Den ytterste sirkelen representerer forhold som eier av materiellforvaltningen må avklare, enten selvstendig eller i dialog med virksomhetens ledelse. De indre sirkelene viser hvilke forhold som kontinuerlig må vurderes, bearbeides og danne mål for å oppnå og framskaffe det produkt som materiellforvaltningen er ansvarlig for å framskaffe for Forsvaret.

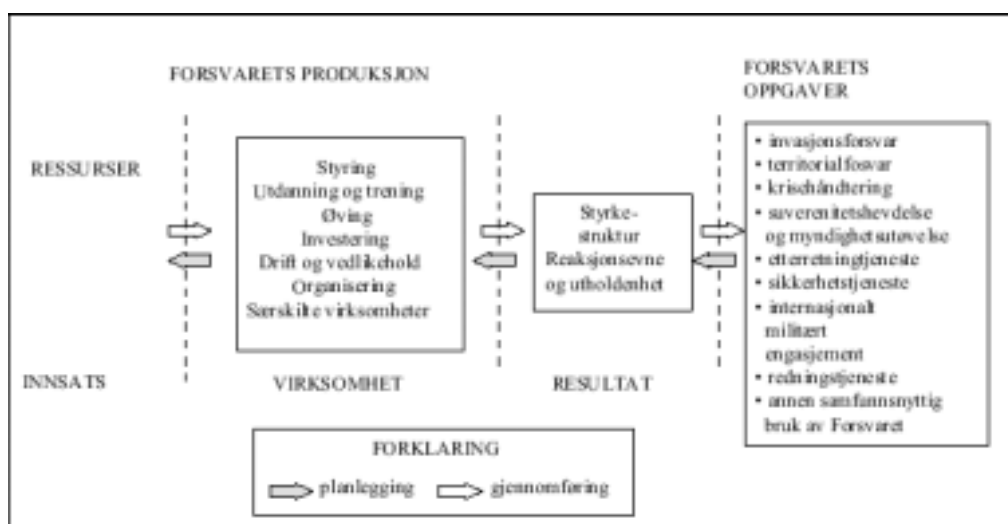
8.1.2 Forsvarets oppgaver

Kunden for forvaltningens produksjon er i hovedsak forsvarssjefen. Forsvarssjefens oppgave er å produsere et balansert forsvar for det norske sam-

funn. For å løse denne oppgaven må forsvarssjefen forsikre samfunnet at de midlene som tilføres virksomheten gir verdi og kommer samfunnet som helhet til nytte. Det er stadig hardere konkurranse om de midler som stilles til rådighet av Stortinget. Denne konkurranse vil påvirke Forsvaret, og det er neppe sannsynlig at bevilgningene vil øke vesentlig i framtiden. I St meld nr 22 (1997-98) er Forsvarets oppgaver beskrevet i to hovedkategorier:

1. Fredsoppgaver som Forsvaret utfører som en del av sin ordinære virksomhet i fredstid. Dette innebærer suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, etterretningstjeneste, sikkerhetstjeneste, internasjonalt militært engasjement, redningstjeneste og annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret.
2. Krigsoppgaver som Forsvaret utfører i krise og krig basert på mobiliseringstiltak. Krigsoppgavene har størst betydning for Forsvarets struktur og virksomhet, men utføres bare etter mobilisering.

''' i Figur 3.2 er hentet fra St meld nr 22 (1997-98) og viser sammenheng mellom Forsvarets oppgaver og Forsvarets produksjon.



Figur 8.2 Sammenheng mellom Forsvarets oppgaver og Forsvarets produksjon

8.1.3 Forvaltningenes kunder

Det er lite som tyder på at det er ønskelig at forvaltningene skal få særlig flere store kunder enn de har i dag. Forvaltningsvirksomhetens relasjon til kundens oppgaver er å støtte alle deler av Forsvarets produksjon.⁷³ Kundens behov omfatter i denne sammenheng nytt materiell, nye systemer, oppdatering av eksisterende materiell og systemer, drift og vedlikehold, tekniske direktiver og kontroll.

Kunden står overfor et massivt behov for fornyelse av materiell- og systemportefølje. Samtidig krever driften så store uttellingene at investeringsbe-

73. Med kunde menes her Forsvaret/forsvarssjefen.

hovet ikke kan tilfredsstilles. Kostnadsdriverne på driftssiden omfatter i hovedtrekk:

- Styrkeproduksjon som ledes av generalinspektørene/tilsvarende. Denne virksomhet omfatter all mannskaps- og befalsutdanning samt repetisjonstjeneste og testing av materiell og systemer i bruk.
- Operativ virksomhet som i hovedsak initieres av ØKene. Denne virksomhet omfatter sammensatte øvelser i samarbeid med styrkeprodusentene og oppgaver knyttet til overvåking, suverenitetshevdelse og støtte til samfunnet.
- Internasjonale operasjoner som kan omfatte innsats fra en eller flere forsvarsgrener. Der hvor flere forsvarsgrener er involvert innenfor samme operasjonsområde, finner man også koordineringsbehov mellom disse og involverer flere forvaltninger samtidig.
- Forberedelse av krigsorganisasjon og beredskapsplanlegging som ledes av alle ledd, FO, ØKer og styrkeprodusenter, og hvor drift av beredskapsbeholdninger i hovedsak er kostnadsdriverne.

8.1.4 Utviklingstrekk i Forsvaret

De mest framtrepende utviklingstrekk i Forsvaret er knyttet til følgende hovedområder:

- trusselsituasjonen
- utviklingen av styrkestrukturen
- internasjonale oppgaver
- utviklingen innenfor IS

Dagens trusselsituasjonen for Norge omtales nærmere i St meld nr 22 (1997-98).⁷⁴ Etter andre verdenskrig har det vært et mål at fredsorganisasjonen skal være mest mulig lik krigsorganisasjonen. Imidlertid har endringen av trusselbildet de siste årene medført lengre varslingsstid. Behovet for størst mulig likhet mellom freds- og krigsorganisasjon bør derfor kunne revurderes, kanskje spesielt for materiellforvaltningen.

Det er åpenbart at krigsorganisasjonens krav må være i fokus for alle aktiviteter. Det vil si at all materiell- og systemanskaffelse, beredskapsforberedelser, utdanning, trening, testing og organisasjonsutvikling må være rettet mot overgang til en beredskapssituasjon. Det er imidlertid samtidig rom for å ta betydelige hensyn til økonomiske aspekter og krav når det gjelder fredsorganisasjonen. Internasjonale oppgaver har økt i omfang og har i sterkere grad kommet inn som en del av Forsvarets virksomhet. Disse oppgavene stiller nye krav til støttevirksomheten og krav til ytterligere konsekvensvurdering i primærvirksomhetens planlegging.

Utviklingen innenfor IS ble aksentuert i forbindelse med Golf-konflikten. Denne utviklingen stiller krav til en sterkere utvikling og samordning av våre informasjonssystemer – operative såvel som administrative. I tillegg stiller den krav til utvikling av beskyttelsesmekanismer i våpenenes styringssystemer, kommunikasjonsmidler og støtteverktøy for stabs- og ledelsesvirksomheten, som er likeartede i forsvarsgrenene. Tilgangen på kompetent personell innenfor dette felt er dårlig.

74. Se f eks kapittel 5, «Forsvarspolitiske retningslinjer.»

8.1.5 utfordringer for den framtidige IS-virksomheten i Forsvaret

8.1.5.1 Informasjonskrig og KKI

Den tekniske strukturen for IS forandres kontinuerlig, drevet såvel av teknologisk utvikling som rasjonell organisering mht drift og vedlikehold av systemene.

Forsvarsstudien av 1996 (FS 96) og St meld nr 22 (1997-98) skisserer et framtidsscenario for IS-området som vektlegger betydningen av KKI-systemer,⁷⁵ informasjonskrigføring og IS-utviklingen som premissgiver for strategiske og taktiske doktriner.⁷⁶ Utviklingen og utbredelsen av informasjonsteknologi har skjedd i et formidabelt tempo. Dette gjør mange sektorer i samfunnet kritisk avhengige av at disse systemene fungerer. For totalforsvaret har dette stor betydning og burde føre til et utstrakt samarbeid mellom Forsvaret og sivil sektor.⁷⁷ I St meld nr 22 (1997-98) heter det:

«Etter Golf-krigen har særlig informasjonskrigføring blitt viet stor oppmerksomhet. Informasjonskrigføring er angrep på og forsvar av informasjon og tilhørende systemer. I militær forstand omfatter slik krigføring angrep av både fysisk, psykologisk og elektronisk art. Den økte utbredelsen og avhengigheten av informasjonsteknologi i militære styrker, gjør det samtidig viktig å beskytte egen informasjon og egne systemer. Denne defensive siden ved informasjonskrigføring er en stor utfordring.»⁷⁸

Økt mobilitet og nye våpensystemer med større rekkevidde og presisjon innebærer større behov for koordinert innsats. Kravene til ledelsesapparatet vil bli store, med sterkere behov for sentral styring og evne til å lede fellesoperasjoner. Tilsvarende vil kravene til kommando- og kontrollsystemene øke. Integrasjon og sammenstilling av alle informasjonskilder og sensorsystemer er viktig for å danne et tidsriktig situasjonsbilde. For å oppnå den hurtighet, dynamikk og integrering av ledelsesfunksjoner som manøverkrigføring krever, vil informasjonsteknologi og databasert beslutningsstøtte spille en avgjørende rolle i framtidige ledessystemer. Informasjonsbehovet vil stå i fokus, og robuste sambands- og datasystemer som gjør gjennomgående informasjonsflyt mulig ned til laveste nivå, vil være nødvendig. De strategiske KKI-systemene må være interoperable med de taktiske/operative systemene i forsvarsgrenene, med fagsystemene i Forsvarets informasjonssystem forøvrig (materiell-, vedlikehold-, personell-, og logistikksystemer) og med NATOs KKI-systemer ved hovedkvarter og forsterkningsstyrker.

Ser man disse utfordringene opp mot de visjoner og mål som er beskrevet i Forsvarets langsiktige systemplan (FLSP 1995-2000), kommer det klart fram at det må utvikles et ledelsesinformasjonssystem for både primær og støttevirkosomheten og en helhetlig tjenestemodell for FIS. Sistnevnte er en forutsetning for realisering av FIS iht FLSP.

75. KKI: Kommando og kontroll informasjonssystemer.

76. F eks manøverkonspetet.

77. Totalforsvarsperspektivet har ikke STYFOR hatt anledning til å vurdere.

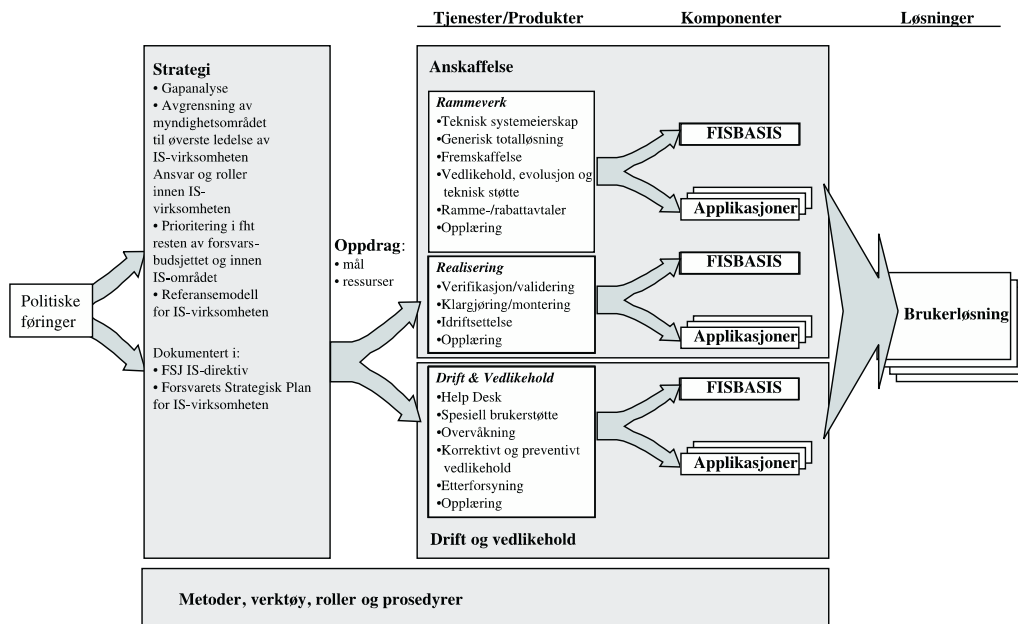
78. St meld nr 22 (1997-98), side 45 boks 4.5.

8.1.5.2 Ledelsesinformasjonssystem – en forutsetning for gjennomføring av styringskonseptet

Styringskonseptet påpeker sterkt behovet for et Ledelsesinformasjonssystem (LIS).⁷⁹ Det innebærer at ledelsens behov for informasjon må settes i fokus. De siste årene har det blitt lagt store ressurser i å analysere behovene for IS-støtte til ledelse av Forsvarets avdelinger i krig (KKI). Dette er i tråd med Forsvarets langsiktige systemplan. Her er det også resultater og framdrift. Imidlertid er ikke dette situasjonen for LIS for fredsvirksomheten pr i dag. Det har vært lagt ned langt færre ressurser på å analysere behovene for IS-støtte til ledelse av Forsvaret i fred – både ledelse av Forsvaret som helhet og av den enkelte avdeling. Et overordnet LIS for Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen med underliggende komponenter for styrkeprodusentene og støttevirkosmheten er en betingelse for å kunne realisere styringskonseptet og mestre de utfordringer som ligger i styringsmodellen.

8.1.5.3 Referansemodell

Visjoner og mål i det perspektiv som fremtidsbildet representerer, krever en helhetlig tjeneste-/referansemodell med et integrert systemkonsept og teknisk rammeverk. Utredningen om Forsvarets programvare- og driftsstøttestener utført av FTD etter oppdrag fra FO/I, inneholder en beskrivelse av tjenestemodell.



Figur 8.3 Referansemodell

STYFOR er enig i Tjenestemodellen. Denne sammen med en etablert strategi og de nødvendige prosedyrer, metoder og verktøy som må til for å

79. Felles krav til EDB-basert ressursstyringsystem for Forsvaret, RØFF – arbeidsgruppe 2, 17 februar 1994.

utarbeide strategi og for å realisere tjenestemodellen, utgjør Referansemodellen for FIS. Dette er illustrert i Figur 3.3.

En meget viktig del av strategien er å fastsette hva som skal være felles og hva som skal være spesielle applikasjoner, jf Figur 1.14. Dette er styrende for ansvarsdelingen mellom aktørene i IS-virksomheten, jf Figur 5.2, 5-4 og 5-5. Både referansemodellen og utvikling av LIS for primær- og støttevirksomheten er av de fremtidige utfordringene som vil kreve en sterk «øverste ledelse» av IS-virksomheten i Forsvaret. De to områdene er derfor premissgivende for STYFORs endringsforslag for «den øverste ledelsen» av FIS.

8.1.6 Videre utvikling av styrkestrukturen

St meld nr 22 (1997-98) legger vekt på utvikling av fellessystemer innenfor kommando og kontroll, utvikling av sensorsystemer, bedring av datakommunikasjon og på vektlegging av felles løsninger.⁸⁰ Dette skal skje på tvers av organisasjonsgrensene og logistikkfunksjonene. I følge meldingen kan det bli aktuelt å innføre stridshelikoptre i det norske Forsvaret. Stridshelikoptre er et operasjonelt våpensystem som må vurderes i forhold til våpensystemer i alle forsvarsgrener.

Utviklingen av landforsvaret beskrives som en videre utvikling av den eksisterende organisasjon av styrkestrukturen. Stortingsmeldingen fastlegger at nytt materiell tilføres et mindre antall prioriterte enheter og at for de lavere prioriteter er det kun rom for omfordeling av materiell. Det erkjennes at man må akseptere mangler eller foreldelse av hovedmateriell dersom styrkestrukturen skal opprettholdes. Videre påpekes det at en eventuell anskaffelse av stridsvogner og rørtilleri vil være svært krevende.

Sjøforsvarets utvikling vil bli konsentrert om fregattanskaffelse og maritime helikoptre for anti-ubåt-operasjoner. Videre vil oppdatering av HAUK-klassen og utfasing av STORM-klassen bli gjennomført. En ny type missiltorpedobåter vil bli utviklet gjennom et prøvofartøy, og det vil eventuelt bli truffet beslutning om serieproduksjon. Et nytt missil for bekjempelse av mål på sjøen vil være under utvikling i perioden. Kystartilleriet vil se en utvikling mot mobile systemer, med bibehold av en del av de stasjonære systemer.

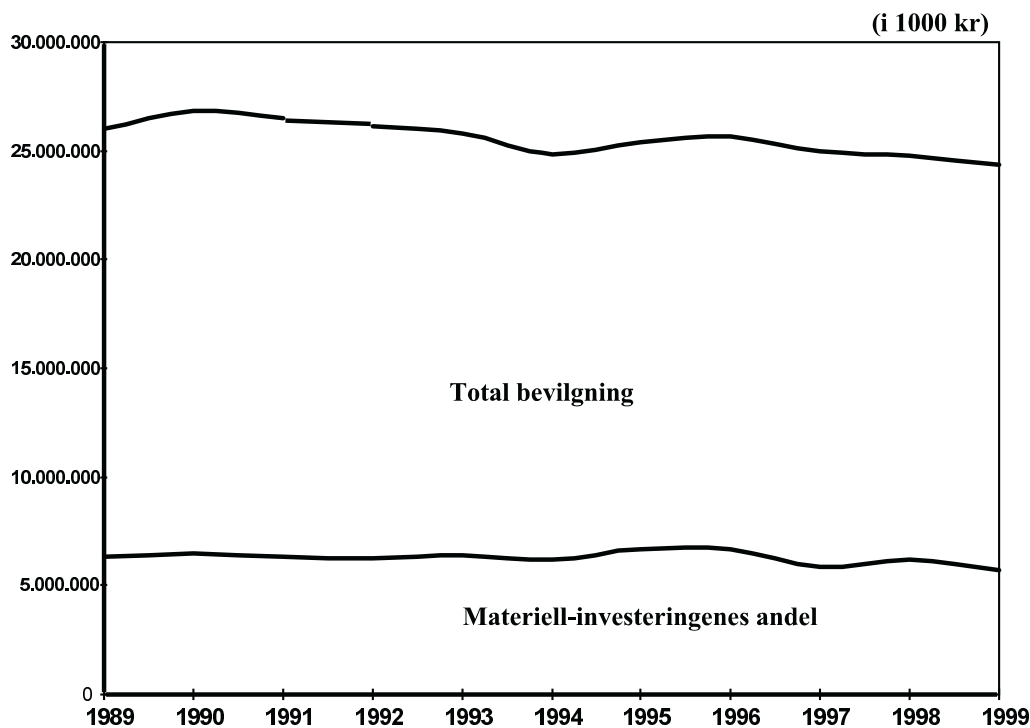
Luftforsvarets utvikling vil bli konsentrert om anskaffelse av kampfly til erstatning for F-5 og tapte F-16 fly. Fornyelse av kampfly vil først være aktuelt etter år 2015. Maritim overvåkings- og patruljekapasitet skal opprettholdes. En skvadron middels tunge transportfly samt en skvadron med mindre transportfly og en skvadron for elektronisk krigføring og transport videreføres. Det vil bli vurdert å anskaffe lette flerbruksfly, noe som kan få betydning for organisering av disse kapasiteter. På helikoptersiden vil kapasitet bli opprettholdt samtidig som det vil bli igangsatt aktiviteter for videre utvikling.

80. St meld nr 22 (1997-98), "*Hovedalternativ 2a – Felles investerings- og utviklingsorganisasjon*" i kapittel 6.

Grunnlag for Forsvaret +/- Tilbakekobling	«Kald krig» situasjon mot sin avslutning	Tilpasning til en ny situasjon	? Hva blir strukturen
Primærvirksomheten i Forsvaret	<ul style="list-style-type: none"> * Utmattelses-/utsettelseskrigføring * Ordre m/detaljer for gj.føring * Litt i utlandet * Hæren <ul style="list-style-type: none"> - 1 divisjonskommando - 1 stående brigade - 3 + stående bataljonsenheter - 12 + mobiliserbare brigader * Sjøforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 12 U-båter - 38 MTB'er - 5 fregatter + 2 korvetter - 12 minekrigsfartøy - 30 Kystartilleri-fort * Luftforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 63 F-16 + 16 F-5 kampfly - 4 P-3C + 2 P-3N maritime fly - 6 C-130 + mindre transportfly - 42 helikoptre - NASAMS-batterier - SHORAD/VSHORAD- batterier 	<ul style="list-style-type: none"> * Manoverbasert operasjonskonsept * Oppdragsbasert ledelseskonsept * Mye i utlandet * Hæren <ul style="list-style-type: none"> - stående styrker endret karakter til skoleavd, redusert med 1+bnenh - 1 divisjon m/3 brigader + div tropp. - 3 selvstendige brigader - 23 bataljonsenheter * Sjøforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 10 U-båter - 14 MTB'er - 4 fregatter - 12 minekrigsfartøy - 9 Kystartilleri-fort * Luftforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 58 F-16 + 15 F-5 kampfly - 4 P-3C + 2 P-3N maritime fly - 6 C-130 - 36 helikoptre - 6 NASAMS-batterier - 10 SHORAD/VSHORAD- batterier (RB-70) 	<ul style="list-style-type: none"> * Manoverbasert operasjonskonsept * Oppdragsbasert ledelseskonsept * Mer i utlandet * Samkjørt (tri-service) krigføring * Hæren <ul style="list-style-type: none"> - 1 divisjon m/3 brigader + div tropp. - 3 selvstendige brigader? - 23 bataljonsenheter * Sjøforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - 6 - 10 U-båter - 14 - 22 MTB'er - 5 - 6 fregatter - 10 - 12 minekrigsfartøy - 3 - 9 Kystartilleri-fort * Luftforsvaret <ul style="list-style-type: none"> - om lag 80 kampfly - 4 P-3C + 2 P-3N maritime fly - 6 C-130 + mindre transportfly - 36 helikoptre - 7 NASAMS II-batterier - 10 SHORAD/VSHORAD- batterier
Materiellforvaltningen i Forsvaret (til støtte for primærvirksomheten)	Ubrutt forvaltningslinje fra FD. Materiell ble stillet til disposisjon for Forsvaret på ulike nivåer. Fagmiliter innflytelse ivaretatt gjennom direktiver. Like klart skille mot leverandører. Spec'er ble laget i Forsvaret - materiell (HW) ble laget i industrien. Store materielle serier.	Brutt forv.linje. FSJ v/FO eier/dispon. alt. unntatt FTD. FO har ingen etablert «eierfilosofi». Styringskonsept er vedtatt, men ikke fullt implementert. Mindre matr.serier - større variasjon.	Styringskonsept implementert.
År	1989	1999	2009

Figur 8.4 Illustrasjon av Forsvarets utvikling

I "" i Figur 3.4 er utviklingen i Forsvaret forsøkt illustrert. Utviklingen av styrkestrukturen gir en grov status ved Berlinmurens fall og avslutningen på samarbeidet i Warzawapakten. Videre angir figuren hva status er i dag og hva man kan forvente framover på grunnlag av beskrivelsene i St meld nr 22 (1997-98).



Figur 8.5 Forsvarsbudsjettets utvikling i perioden 1989 – 1999 (framstilt i 1999 kr)

I tiden fram til 1989, da Berlin-muren falt og Warzawapakten etter hvert ble oppløst, var Forsvarets styrkestruktur tildels betydelig større enn den er i dag. Luftforsvaret gjennomgikk sin store reduksjon i 1960-årene, men arbeider nå for å konsentrere virksomheten om færre stasjoner. Hæren og Sjøforsvaret er blitt sterkt redusert gjennom 1990-årene. Utfordringene for materiellforvaltningen er imidlertid ikke redusert tilsvarende som reduksjonen i styrkestruktur. Dette har sammenheng med den teknologiske utvikling og kompleksiteten i det materiell og de systemer som i dag innføres. Den styrkestruktur som St meld nr 22 (1997-98) legger opp til, vil i neste tiårs periode ikke forandre seg vesentlig fra dagens.

De økonomiske rammer for Forsvaret har i de siste årene vært synkende. I 1990 var Forsvarsbudsjettet på 26,1 milliarder kroner, mens budsjettet for 1999 er på 23,9 milliarder kroner.⁸¹ Det innebærer en reduksjon i størrelsesorden 0,5% til 1%. I forhold til det totale statsbudsjett har Forsvarets andel i perioden blitt redusert fra 7,4% til 5,5%. Investeringsandelen av budsjettet har også vist en synkende tendens. I følge St meld nr 22 (1997-98) har investeringsnivået sunket fra 7 milliarder kroner i 1994 til 5,9 milliarder kroner i 1998. Budsjettutviklingen og de økonomiske utsikter som er gitt i St meld nr 22 (1997-98), gir ikke grunn til å tro at nivået vil endre seg noe vesentlig. For å ivareta en styrkestruktur og kvalitet på det materiell som Forsvaret skal benytte, innebærer utviklingen en enorm utfordring i forhold til å utnytte tildelingene best mulig.

Forsvarsbudsjettets utvikling viser imidlertid et relativt stabilt forhold mellom det totale budsjett og materiellinvesteringenes andel av dette, se figur

81. Samme kroneverdi (uttrykt i faste 1999-kr), internasjonale operasjoner er ekskludert.

3.5. St meld nr 23 (1998-99) legger opp til vedlikehold og en viss stigning i investeringsprofilen i den kommende periode.

8.1.7 Teknologisk utvikling

St meld nr 22 (1997-98) tar også for seg samfunnsmessig, teknologisk og operativt grunnlag. Her framgår det at det må stilles store krav til forvaltningene i forhold til utvikling av teknologisk kompetanse og til stadig oppdatering av denne. Sårbarheten i norsk økonomi blir også påpekt. I forbindelse med næringspolitiske hensyn heter det:

«Nasjonal kompetanse og evne til å utvikle og produsere teknologisk høyverdig forsvarsmateriell representerer grunnleggende innsikt og erfaring. Dette er viktig for vår langsiktige forsvarsplanlegging, for å kunne opptre som en velinformert og sterk kjøper av forsvarsmateriell og for Norges anseelse generelt. Det kreves også spesialisert kunnskap for å betjene og vedlikeholde moderne forsvarssystemer. Uten nasjonal industriutvikling og produksjon av forsvarsmateriell er slik kunnskap i liten grad tilgjengelig fra sivil side.»⁸²

Utfra dette er det nærliggende å trekke den slutning at det er nødvendig å utvikle kompetansemiljøer på tvers av dagens inndeling av forvaltningene og i samarbeid med industrien.

8.1.8 Kompetanseutvikling

I samfunnet er det underskudd på kvalifisert arbeidskraft, særlig innenfor de tekniske bransjer og IS. På enkelte fagområder øker også etterspørselen etter spesialkompetanse. Det er stor konkurranse i markedet når det gjelder å fange inn kvalifisert personell i ulike fag.

8.1.9 Utviklingstrekk innenfor næringslivet

St meld nr 22 (1997-98) starter med å postulere at det internasjonale samfunn er inne i en tid preget av gjennomgripende endringer. Videre heter det at:

«Internasjonalt samarbeid bygges ut og intensiveres på en rekke områder. Gjennom gjensidig og mangeartet kontakt veves båndene mellom landene tettere.»

Stortingsmeldingen trekker de sikkerhetspolitiske konklusjoner av disse forhold. Utviklingen av næringslivet er gjenstand for de samme utviklingstrekk. Tre hovedtrekk ved utviklingen er interessante for STYFORs formål:

- Det har i den senere tid utviklet seg en kraftig globalisering av økonomi, handels- og produktionsvirksomhet. Norge og norsk virksomhet påvirkes sterkt av dette.
- Samtidig med globaliseringen ser vi at næringsvirksomheten preges av sammenslåinger av mindre virksomheter til større enheter, både innenfor samme produktspekter og med den hensikt å skaffe den sammenslåtte virksomhet «flere ben å stå på».
- Det synes også å være en tendens til å konsentrere den enkelte virksom-

82. St meld nr 22 (1997-98), "*Generelle beskrivelser som er gyldig for alle hovedalternativene*" i kapittel 4.

het, det være seg enkeltvirksomheter eller autonome enheter innenfor et konsortium, om sin kjernevirksomhet. De produkter, varer eller tjenester som ikke går inn i kjernevirksomheten, anskaffes fra utenforliggende virksomheter, det vil si en større grad av aksept for «outsourcing».

Leveranser til forvaltningene vil i framtiden kunne komme fra større «våpenhus» enn i dag – altså fra færre, men større leverandører. Årsaksforholdene bak disse utviklingstrekk ligger i grunnleggende økonomiske betraktninger. Muligheten for en slik utvikling følger av den enorme forbedring som har foregått innenfor informasjonssystemene. Resultatene som søkes oppnådd ligger innenfor større markedspåvirkning og dermed større inntjeningspotensiale. Drivende krefter er imidlertid også «kritisk virksomhetsvolum»-betraktninger, kompetansetilgang og mulighetene til å utvikle den kompetanse virksomheten har behov for. For forvaltningsvirksomheten stiller disse utviklingstrekk særlig krav til kompetansenivå innenfor de prosesser som omfatter anskaffelser.

8.1.10 Utviklingstrekk i statsforvaltningen

Statsforvaltningen har måttet ta konsekvensen av de utviklingstrekk som preger det generelle næringsliv. Gjennom en rekke utredninger og endringer av det statlige lov- og regelverk har staten søkt å legge forholdene bedre til rette for en effektiv og rasjonell statlig sektor. Fornyelsesprogrammet «Den nye Staten» som kom i 1987, hadde som hovedmål å bedre servicen i staten og utnytte statens ressurser på en best mulig måte. Det ble lagt opp til en overgang til styring og rapportering mot resultater i stedet for den regelstyring som hadde vært gjeldende. Det såkalte Hermansen-utvalget kom med konkrete forslag på hvordan staten burde organisere sin virksomhet.⁸³ I løpet av 1990-årene har staten i stadig større grad organisert sin forretningsvirksomhet som statseide selskaper. Omstillings- og fornyelsesprosessene har bare i mindre grad omfattet materiellforvaltningen i Forsvaret.

8.1.11 Konkurransen og samordning – materiellforvaltningen i framtiden

Forvaltningene leverer to hovedprodukter. De utvikler og anskaffer nytt materiell eller nye systemer, og de gjennomfører sentrale oppgaver i drift og vedlikehold. I tillegg utøver forvaltningene fagmyndighet eller er sentral faginstans. I dagens system er disse produktene rettet mot den enkelte forsvarsgrens behov. Det er en svært liten grad av samordning.

Både St meld nr 22 (1997-98) og FS 96 uttrykker behov for en sterkere grad av samordning.⁸⁴ Teknologi- og våpenutvikling gir begge en indikasjon på en større tverrfaglig avhengighet i forhold til de produkter som skal leveres. Informasjonskrigføring omfatter problemstillinger som åpenbart forsterker behovet for tverrfaglig samordning. I forhold til drift representerer også IS-utviklingen krav om en sterkere samordning enn hva tilfelle er i dag.

Forhold knyttet til drift og vedlikehold av materiell er i St meld nr 22 (1997-98) omtalt slik:

83. NOU 1989:5.

84. St meld nr 22 (1997-98) *"Generell vurdering av beredskapsmessige og operative konsekvenser av STYFORs hovedalternativer"* i pkt 4.6, og Forsvarsstudien 1996, *"Rammebetingelser for IS-virksomheten i Forsvaret"* i pkt 1.6

«Beregninger indikerer et betydelig innsparingspotensiale i tilknytning til materiellforvaltningen, først og fremst gjennom innføring av ny teknologi og forbedrede logistikkprosesser. Arbeidet med å kartlegge effektivitet, innsparingspotensialer og tiltak i Forsvarets materiellforvaltning er samlet under én paraply. Det arbeides med en strategi for forbedring av Forsvarets logistikkprosesser innenfor materiellanskaffelser, forsyning og lager, transport, vedlikehold, utrangering og avhending av materiell. Ved hjelp av moderne metoder og hjelpemidler vil denne strategien legge forholdene til rette for best mulig understøttelse av militære operasjoner gjennom effektiv forberedelse og ressursutnyttelse i fred. Dette krever blant annet økt samordning mellom forsvarsgrenene og bedre koordinering mellom militære og sivile myndigheter innenfor Totalforsvaret. Vurderingen av forvaltningenes oppgaver og organisering bør kunne bidra til å identifisere innsparingspotensialer. [...] Det skal også utvikles strategier og tiltak som kan bidra til bedre koordinert logistikk mellom forsvarsgrenene. Konkrete mål er under utvikling samtidig som det bygges opp et enkelt system med mål- og resultatindikatorer.»⁸⁵

Forvaltningenes virksomhet har hittil bare i liten grad vært gjenstand for konkurranseutsetting. Alle forvaltningene har foretatt totale analyser av virksomheten i forhold til økonomi, kompetanse og infrastruktur. Disse analysene har medført at enkelte virksomhetsoppgaver er satt ut («outsourcing»), og oppgaver som i utgangspunkt var tenkt satt ut, har blitt løst i egen organisasjon med gode resultater. St meld nr 22 (1997-98) krever at denne type vurderinger må utføres innenfor alle aspekter av forvaltningenes virksomhet.

8.1.11.1 Hva er virksomhetskritisk – hvilke prosesser må utføres av Forsvaret

Dette underkapitlet oppsummerer hva STYFOR mener *må* utføres av Forsvaret og hva som *kan* settes ut til eksterne. Det er en helt klar forutsetning at selv om oppgaver i prinsippet kan settes ut til sivil sektor, må det gjennomføres en helhetlig vurdering (inkludert kost/nytte) for hver enkelt oppgave før den settes ut. Vurderinger om hva som kan gjøres eksternt, må gjennomføres løpende. Endringer i hvordan næringslivet fungerer kan medføre både at oppgaver som i en periode har vært satt ut, må trekkes inn igjen, og oppgaver som har vært utført av Forsvaret, bør settes ut. En klar forutsetning for utsetting av oppgaver er at Forsvaret bibeholder den nødvendige kompetanse for å stille de korrekte krav til leveransene og til kontroll av dem.

For å vurdere hvilke prosesser som *må* utføres av Forsvaret knyttet til materiellforvaltning, ble det utarbeidet et sett med kriterier. Kriteriene kan deles inn i to grupper:

- kriterier for hva som er virksomhetskritisk
- andre kriterier som tilsier at Forsvaret må utføre prosessene selv.

Det ble definert tre kriterier for å vurdere om (delprosessen) må utføres av Forsvaret selv:

1. Er det nødvendig å utføre denne prosessen internt for å kunne planlegge eller kontrollere egen virksomhet?
2. Er det nødvendig å kunne påvirke hvor (og når) hver enkelt aktivitet i prosessen utføres?
3. Er det krav til ekstra kapasitet ved beredskap (før mobilisering)?

85. St meld nr 22 (1997-98), pkt 6.4.5

I tillegg til vurderingen om (del)prosessen er virksomhetskritisk må man se på muligheten for sivil sektor til å utføre de andre (del)prosessene. Kriteriet for dette knytter seg til graden av tilgjengelighet (eksisterende eller mulighet for å bygge opp) i sivil sektor for:

- kompetanse
- materiell
- forsyninger

8.1.11.1 Resultat

På bakgrunn av prosessnedbrytning som er utført i STYFOR ble hver (del)prosess vurdert opp mot kriteriene. Basert på vurderingen ble det trukket en konklusjon om (del)prosessen må utføres av Forsvaret eller om eksterne kan utføre (del)prosessen på vegne av Forsvaret. I noen tilfeller var det ikke mulig å komme til en entydig konklusjon. Delprosessene er benevnt med «delvis». Delvis kan bety at muligheten for ekstern oppgaveløsning kan være avhengig av:

1. (Våpen)system; for noen systemer kan eksterne utføre (del)prosessen, for andre systemer må Forsvaret selv utføre (del)prosessen.
2. Fagområder; noen fagområder kan ivaretas av eksterne.
3. Kjøp av tjenester; for noen delprosesser vil det ikke være aktuelt med fullstendig ekstern oppgaveløsning, men kjøp av tjenester.

Vurderingen resulterte i følgende:

1. 38 av 108 prosesser/delprosesser kan utføres av eksterne for Forsvaret.
2. 38 av 108 prosesser/delprosesser kan delvis utføres av eksterne.
3. 32 av 108 prosesser/delprosesser må utføres av Forsvaret selv.

En oppsummering pr prosess gir følgende resultat:

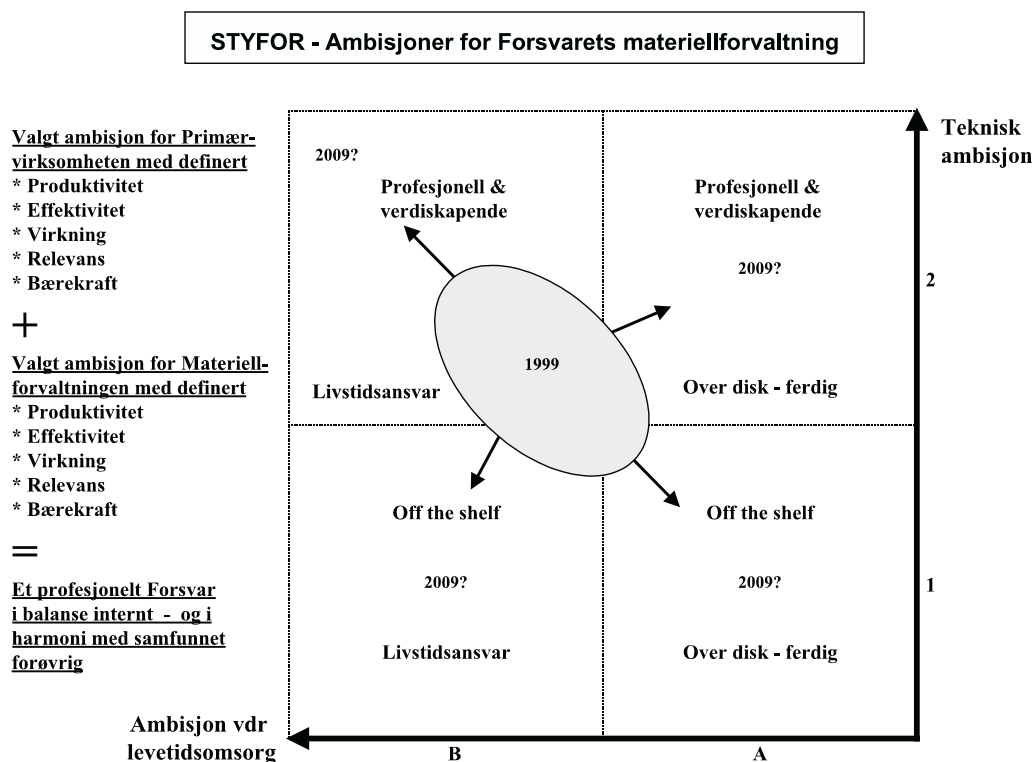
- Prosessen «Lede og styre» må utføres av Forsvaret selv.
- For prosessen «Administrere» kan tre delprosesser utføres av eksterne, tre delprosesser kan delvis utføres av eksterne og fire delprosesser må utføres av Forsvaret.
- For prosessen «Ivareta fagmyndighet» kan de fleste delprosessene helt eller delvis utføres av eksterne, med unntak av delprosesser som er knyttet til å fatte beslutninger, som f.eks «Beslutte konfigurasjonsendringer»⁸⁶ og «Beslutte kontroll.»⁸⁷
- For prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» vil overordnet styring av prosjektporteføljen(e) måtte utføres av Forsvaret, mens flere av delprosessene innenfor styring og gjennomføring av det enkelte totalprosjekt helt eller delvis kan utføres av eksterne.
- Om eksterne kan utføre delprosesser innenfor «Utføre vedlikeholdstjenester» vil for en stor del avhenge av system.
- Med unntak av «Inngå og følge opp eventuelle outsourcing kontrakter», «Overordnet forsyningsplanlegging og -kontroll» og delvis «Ruteplanlegging og oppfølging» kan eksterne utføre delprosessene innenfor «Forsyne varer og materiell».
- For prosessen «Forestå drift», «IS-anskaffelse/utvikling» og «IS-drift» vil muligheten for ekstern oppgaveløsning i stor grad være system avhengig.

86. Inkluderer iverksetting av korrektive tiltak, f.eks etter en kontroll.

87. Inkluderer evaluering av resultatene etter en kontroll.

8.2 Ambisjonsnivå for materiellforvaltningen

Basert på kartleggingen av dagens situasjon og utfordringene i framtiden må materiellforvaltningens ambisjonsnivå fastlegges. "" i Figur 3.6 viser på en svært forenklet måte en del faktorer som må vurderes i forhold til valg av ambisjonsnivå for forvaltningsvirksomheten.



Figur 8.6 Ambisjonsnivå for materiellforvaltningen

På akse for teknisk ambisjon er forvaltningen i 2 et anerkjent profesjonelt kompetansesentrum innenfor sitt systemområde og er på høyde med de beste i verden når det gjelder å samordne og utnytte sivil og militær kompetanse og resultater på området. Dette innebærer å legge til verdi i form av tilpasninger, foredling og videreutvikling som gjør at kundene i hele Forsvaret får de beste produktene til konkurransedyktige priser. I 1 er forvaltningen redusert til innkjøpsorgan som overlater til kunden å benytte det som finnes av «hyllevarer,» eller eventuelt å gjøre enkle tilpasninger selv.

På akse for ambisjon vedrørende levetidsomsorg leverer forvaltningen i A systemene «over disk» uten noe mer enn evt å forvalte garantiansvar. Resten må kunden selv ta seg av. I B tar forvaltningen fullt livstidsansvar for systemene. Det går fra «think tank» lenge før anskaffelse til utfasing. Valg av ambisjonsnivå må gjøres for hvert enkelt system. Forhold som virker inn på valg omfatter kompetansebehov og kompetansetilgang, industribase i landet og sikkerhetsbetraktninger i forhold til materiellets eller systemets forventede levetid.

8.3 Målsetting og kjennetegn for materielltjenesten i framtiden

STYFOR har utarbeidet målsetting og kjennetegn for framtidig virksomhet. Disse er lagt til grunn for identifisering og vurdering av hovedalternativene.

8.3.1 Målsetting

Materiellforvaltningen skal kostnadseffektivt produsere troverdig materiell stridsevne til Forsvaret gjennom:

- et tilstrekkelig og kvalitetssikret vedlikehold av *eksisterende materiell, tjenester og systemer*
- anskaffelse av *framtidig materiell og systemer*
- etablering og bibeholde av en nødvendig *beredskaps- og mobiliseringsevne* for materiell, forsyninger og systemer
- etablering og operativ/teknisk drift av Forsvarets informasjonssystem og dedikerte systemer for eksterne etater i fred, krise og krig.

Med materiellforvaltningen forstås de organisasjoner som utfører hele eller deler av prosessene «Ivareta fagmyndighet,» «Gjennomføre investeringssprosjekter og utviklingsoppgaver,» «Utføre vedlikeholdstjenester,» «Forsyne varer og materiell,» «Forestå drift,» og i tillegg «Lede og styre» og «Administrere» (jf virksomhetsmodellen i prosessperspektiv). Med materiell stridsevne menes systemytelse, – tilgjengelighet og -pålitelighet i henhold til gitte oppdrag og fastlagte krav.

8.3.2 Kjennetegn for framtidig virksomhet

Under følger kjennetegn ved en effektiv virksomhet.

Rammebetingelser:

- Rammebetingelser som muliggjør en effektiv virksomhet.

Prosesser:

- Verdiskapende prosesser som enkeltvis og i samspill med hverandre effektivt representerer definerte oppgaver og funksjoner som er rettet mot systemer som dekker kundens behov.
- Prosesser som gir produkter og tjenester med høyt nytte/kost forhold.
- Prosesser som bidrar til samsvar mellom målstyrt planlegging og resultatorientert og målbar utførelse.

Styringsmodell:

- Klargjorte roller og ansvar basert på styringskonseptet.⁸⁸
- Styringsmodell som legger vekt på resultatoppfølging og målstyring.
- En helhetlig styring av personell, materiell og systemer for å oppnå fleksibilitet og styrbarhet.

88. Vertikal styring i primær virksomheten og horisontal samhandel mellom primær- og støttevirkomheten.

Virksomhetsstruktur:

- En hensiktsmessig organisering av forvaltningene i Forsvaret tilpasset ressurser, oppdrag og krav.
- En hensiktsmessig understøttelse av utvikling, bruk og drift av sambands og informasjonssystemer (IS) og infrastruktur i et helhetlig perspektiv.
- Kritisk virksomhetsvolum styrende for virksomheten.

Kompetanse:

- Evne til å rekruttere og beholde personell med et høyt faglig kompetansenivå.
- Styrt kompetanseutvikling.

Miljø:

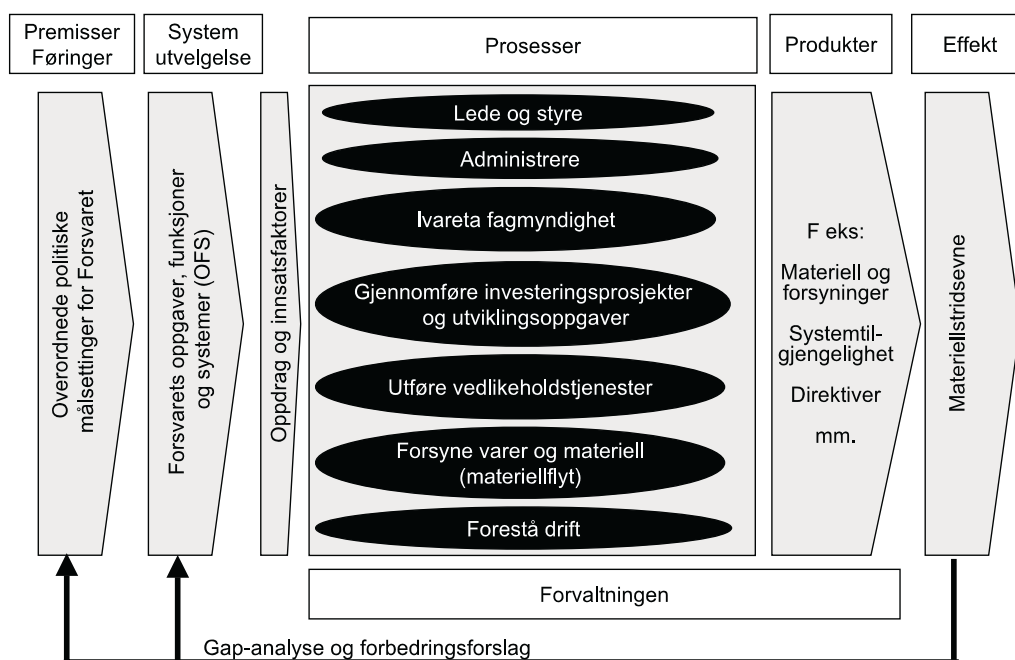
- Arbeidsmiljø som preges av respekt, omsorg og ansvar, basert på likeverd og fundamental tillit.

Kapittel 9

Generelle beskrivelser som er gyldig for all hovedalternativene

9.1 Identifisering av hovedalternativer

Hovedalternativene er identifisert med referanse til virksomhetsmodellen slik den er vist i Figur 4.1. Vurderingene av hovedalternativene er basert på målsetting og kjennetegn for framtidig virksomhet og identifiserte gap i kartleggingen.



Figur 9.1 STYFORs virksomhetsmodell

9.1.1 Prinsipper for hovedalternativer

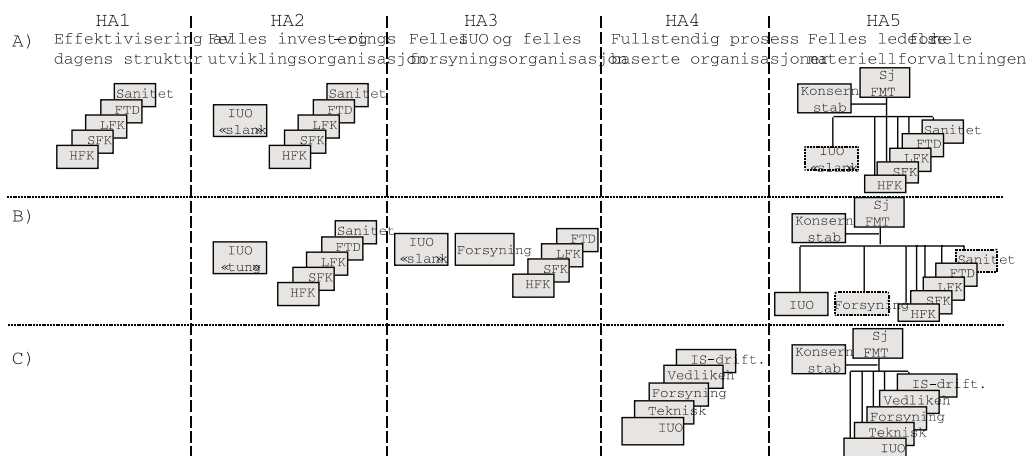
En prosess kan defineres som; «et sett med sammenhengende aktiviteter som skaper kundeoppfattet verdi, dvs arbeid som utføres av organisasjonen og som kunden er villig til å betale for.» Begrepet prosesser står stadig mer sentralt i moderne organisasjonsteori. En organisasjonsoppbygging i henhold til prosesser har som hensikt å etablere effektiv produksjon og entydige ansvarsforhold fra ende til ende i en produksjonsprosess. Følgende forhold har derfor vært særlig viktige for å etablere STYFORs hovedalternativer:

1. Optimalisere dagens virksomhet:
 - a) entydige ansvars- og myndighetsforhold gjennom etablering av klare kunde/leverandørroller
 - b) entydige produksjonsprosesser.

2. Prosessintegrasjon:
 - a) økt kvalitet i gjennomføringen, bl a gjennom samling av knappe ressurser
 - b) entydige produksjonsprosesser og bedre ressursutnyttelse på tvers av forsvarsgrenene
 - c) synergier mellom prosesser.
3. Utnytte muligheter for endring i rammebetingelser/fullmakter.

9.1.2 Hovedalternativene

''' i Figur 4.2 skisserer hovedalternativ 1 til 5. Hovedalternativene har en stigende grad av horisontal integrasjon. Utviklingen bygger på STYFORs observasjoner fra utenlandsbesøkene og kartleggingen for øvrig.



Figur 9.2 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

Hovedalternativ 1 (HA1) til hovedalternativ 4 (HA4):

- varierende grad av horisontal integrasjon av prosesser
- A-C gir varierende grad av gjenkjennelse ift eksisterende organisasjoner
- forutsetter samordnings- og koordineringsorgan(er).

Hovedalternativ 5 (HA5):

- felles ledelse med konsernstab, stiplede bokser angir mulige alternativer
- A-C gir varierende intern organisasjon med varierende grad av gjenkjennbarhet ift eksisterende organisasjoner og HA1 til HA4.

Deloppdragsvurderinger:

- Deloppdrag 2 (DO2) har vurdert styrings- og organisasjonsformer (tilknytningsformer) for hele og deler av HA1 til HA5.
- Deloppdrag 3 (DO3) har vurdert horisontal og vertikal integrasjon. Med horisontal integrasjon menes samarbeids-, samordnings- og sammen-slåingsformer f eks mellom HFK, SFK, LFK, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN. I forbindelse med vertikal integrasjon har DO3 vurdert ansvaret for materiellforvaltningsressurser i retning av brukeren, f eks om regional og lokal materiellforvaltning i Hæren bør integreres i HFK og tils-

- varende for Luftforsvaret og LFK.
- Deloppdrag 4 (DO4) har vurdert eierskap for HA5 og hele eller deler av HA1 til HA4.

9.1.2.1 Hovedalternativ 1

Et av de viktigste gapene mellom de forutsetningene/rammebetingelsene som skal ligge til grunn for utøvelse av virksomheten ved forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN, og dagens situasjon, er den manglende gjennomføringen av styringskonseptet. Et annet område som det er viktig å få vurdert, er ønsket fra forvaltningene om utvidede fullmakter innenfor bl a personell og EBA slik at de kan utøve virksomheten på en mer helhetlig måte. Det siste punktet som danner basis for hovedalternativ 1 er muligheten for økt samordning. Disse tre gapene/forbedringsområdene danner utgangspunktet for hovedalternativ 1. Forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN beholdes som egne organisatoriske enheter. Forvaltningene skal utføre de samme prosesser som i dag, men det vurderes endringer knyttet til vertikal og horisontal integrasjon, gjennomføring av styringskonseptet og valg av styrings- og organisasjonsform.

- Hovedalternativ 1 – effektivisering av dagens struktur.

9.1.2.2 Hovedalternativ 2

Det ble identifisert forbedringspotensiale i forbindelse med prosessen «gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver.» Forbedringspotensialet var knyttet til økt tidsbruk og ressursinnsats i forhold til planer, problemer med prosjektbemanning og kontinuitet i bemanningen og manglende kompetanse innenfor prosjektledelse. I hovedalternativ 2 (HA2) fant STYFOR det naturlig å vurdere en felles investerings- og utviklingsorganisasjon for Forsvaret. HA2 viderefører hovedalternativ 1 (HA1) med de anbefalte elementer som følger av vurderingen av HA1. Den eneste forskjellen i forhold til HA1 er at en felles organisasjon for gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver opprettes. Forsyningskommandoene, FTD og FO/SAN inngår i dette alternativet, men uten direkte/selvstendig ansvar for «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver.» Den tekniske fagkompetanses rolle i forhold til en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO), førte til at hovedalternativet ble splittet i to:

- Hovedalternativ 2-a: som hovedalternativ 1, men med en felles IUO.
- Hovedalternativ 2-b: som hovedalternativ 2-a, men hovedalternativet inkluderer både IUO og en felles organisasjon for teknisk fagkompetanse.

9.1.2.3 Hovedalternativ 3

Det har vært et mål å få til økt grad av samordning. De initiativ som hittil er tatt har i liten grad ført til ønsket resultat. En mulighet for å få gjennomført samordning er å legge forsyning av varer og materiell inn i en felles organisasjon, under en sjef. Om et slikt alternativ vil bidra til å bedre samordningen og ressursutnyttelsen vil bli vurdert i hovedalternativ 3 (HA3). HA3 viderefører HA 2a med de anbefalte elementer som følger av vurderingen. Den eneste forskjellen er at en felles organisasjon for forsyning opprettes. Vi vurderer i denne sammenhengen kun en felles forsyningsorganisasjon sammen med HA 2a fordi HA 2b og felles forsyningsorganisasjon vil være svært lik HA4.

- Hovedalternativ 3 – som hovedalternativ 2-a, men med felles forsyningsorganisasjon.

9.1.2.4 Hovedalternativ 4

HA4 baserer seg på en utvidelse av HA 3 der samtlige virksomheter vil ha en organisering basert på felles prosesser (f eks Forsvarets Verksteder, Forsvarets Investerings- og utviklingsorganisasjon, Forsvarets Forsyning, osv).

- Hovedalternativ 4 – fullstendig prosessbaserte organisasjoner.

9.1.2.5 Hovedalternativ 5

Som tidligere nevnt er det gjort flere forsøk på en sterkere grad av samordning mellom forsyningskommandoene. Hovedalternativ 5 vil ha en intern organisering basert på vurderingene i HA1 til HA4. Men under *en* felles ledelse.

- Hovedalternativ 5 – felles ledelse for hele materiellforvaltningen.

9.2 Generell beskrivelse av styrings- og organisasjonsformer

STYFOR skal i følge mandatet

«utrede eventuelle forbedringer ved endret styrings- og organisasjonsformer for forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN. De anbefalte løsningene skal ivareta nødvendige krav til fleksibilitet og styrbarhet.»

I oppdraget er begrepet styrings- og organisasjonsformer brukt. Et mer presist uttrykk er tilknytningsform. Dette begrepet angir relasjonene mellom de sentrale statsmaktene og en virksomhet. Tilknytningsformen trekker opp rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet.

9.2.1 To hovedformer for statlig virksomhet

Staten har organisert sin virksomhet i to hovedformer; 1) *statlige forvaltningsorganer* og 2) *statseide selskaper*.⁸⁹ Innenfor disse to hovedformene finnes det flere underformer. Til tross for at begge hovedformene innebærer statlig kontroll, er det betydelig forskjell mellom de to hva gjelder virksomhetenes handlefrihet i forhold til statsmyndighetene (departement, regjering og Storting).

9.2.2 Statlige forvaltningsorganer

Hoveddelen av statens virksomhet er organisert innenfor rammen av staten som juridisk person, dvs som forvaltningsorganer. Typiske trekk ved det statlige forvaltningsorganet er at:

- Forvaltningsorganet er en del av staten som juridisk person.
- Statsmyndighetene styrer ved instruksjon; forvaltningsorganet er direkte underlagt Stortingets, regjeringens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon.
- Det foreligger muligheter til overordnet styring med alle sider ved den

89. Kilder: NOU 1989:5, St meld nr 61 (1996-97), Statskonsult notat 1997:8, Stortingets bevilgningsreglement.

- løpende driften.
- Forvaltningsorganet får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget. Bevilgningene blir stilt til rådighet fra vedkommende departement etter bevilgningsreglementets og statens økonomiregelverk.
 - Riksrevisjonen utøver kontroll med at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen.
 - Lovregulering av visse sider ved oppgaveutførelsen og saksbehandlingen; forvaltningsorganet omfattes av forvaltningsloven, offentlighetsloven og sivilombudsmannens kompetanse.
 - De ansatte er statstjenestemenn som omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, samt tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene.
 - Forvaltningsorganet er omfattet av et gjennomgående regelverk for statens økonomiforvaltning, personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser.

Imidlertid kan Stortinget gi fullmakt til å fravike enkelte av ovennevnte punkter. Dette er gjort ved å delegere fullmakter til den aktuelle forvaltningen.

9.2.2.1 Ordinære forvaltningsorganer

Dette er kjerneformen for statlig virksomhet, med de karakteristiske trekkene som er nevnt ovenfor. Hoveddelen av Forsvarets virksomhet er organisert slik, inkludert materiellforvaltningen. Denne tilknytningsformen er egnet for områder der staten vil ha direkte myndighetsutøvelse, noe som bl a gjelder for Forsvarets operative virksomhet.⁹⁰ Generelt kan man si at den ordinære forvaltningsorganformen brukes hvis ikke oppgavens art og formål tilsier at det bør gjøres mer systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene. Da bør andre tilknytningsformer vurderes.

9.2.2.2 Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Dette er en tilknytningsform som i hovedsak er brukt i virksomheter som driver med forskning og kulturforvaltning. Intensjonen bak etableringen av denne tilknytningsformen var å få et alternativ til stiftelseformen.⁹¹ Det som kjennetegner forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er at virksomheten har fått fullmakter til å styre den løpende virksomheten på en faglig og verdiforankret selvstendig måte, samtidig som institusjonen er en del av staten som juridisk person. Staten tar dermed det politiske og økonomiske ansvaret for virksomheten. Fullmaktene varierer for de ulike forvaltningsorganene og bestemmer i hvert enkelt tilfelle hvilken handlefrihet den enkelte virksomhet har.

9.2.2.3 Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftsformen har særlig vært nyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. For-

90. Eksempler på andre virksomheter som er organisert som ordinære forvaltningsorgan er; skatteetaten, trygdeverket, tolletaten, politiet, vegvesenet, kredittilsynet, mf.

91. Stiftelseformen blir ikke vurdert av STYFOR, da denne tilknytningsformen ikke vil være aktuell i forsvarssektoren.

valtningsbedriftene er tillagt forholdsmessig stor selvstendighet, og kan inndeles i to grupper:

1. Virksomheter som står for utbygging og drift av offentlig infrastruktur og forretningsbasert tjenesteproduksjon i samband med denne infrastrukturen. Prisene for en større eller mindre del av tjenestene er ofte fastsatt av overordnede myndigheter. Kundene kan både være private og offentlige.
2. En uensartet gruppe virksomheter som til dels driver monopolbasert tjenesteyting, som kan være rettet mot private bedrifter eller enkeltpersoner. Dette kan også være tjenesteyting overfor andre statlige virksomheter.

Forvaltningsbedriftsformen skiller seg fra den ordinære forvaltningsorganformen først og fremst ved at forvaltningsbedriftene:

- er unntatt fra sentrale bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement
- har mulighet til å opprette reguleringsfond/kapitalfond
- har mulighet til å opprette datterselskap (A/S)
- vanligvis har eget styre.

En forvaltningsbedrift er normalt direkte underlagt vedkommende departement.

9.2.2.4 Særregler for forvaltningsbedrifter

Bevilgningsreglementets § 6 inneholder bestemmelser som gjelder for forvaltningsbedriftene. Hvilke fullmakter de ulike forvaltningsbedriftene skal ha utover disse, har de siste årene blitt vurdert av Stortinget på grunnlag av forslag for hver enkelt forvaltningsbedrift i særskilt proposisjon eller i St prp nr 1. Flere forvaltningsbedrifter har fått fullmakt til å opprette selvstendige rettssubjekter og tegne aksjer innenfor visse rammer. Et eksempel på dette er forvaltningsbedriften Luftfartsverket som har opprettet flere aksjeselskaper. Selskapene er eid av Luftfartsverket, og Luftfartsdirektøren utøver eierrollen på vegne av departementet.

9.2.2.4.1 Avskrivninger og renter av statens kapital

Ved at driftsbudsjettene belastes med avskrivninger og renter av investeringer, gis det et mer fullstendig bilde av ressursbruken i virksomheten. Med avskrivningsobjekter menes; maskiner og utstyr, bygninger og anlegg, transportmidler mv.⁹² Bevilgningsreglementet og skatteloven⁹³ angir hvilke regler som skal følges ved avskrivninger. For enkelte forvaltningsbedrifter har imidlertid Stortinget vedtatt særskilte avskrivningssatser.

Mens statlige investeringsmidler i de statseide selskapene blir registrert som aksje-/foretakskapital eller lån, blir alle investeringer i forvaltningsbedriftene utgiftsført brutto etter kontantprinsippet.⁹⁴ Likevel blir renter bereg-

92. Grunn, tomter, varebeholdninger og utestående fordringer avskrives derimot ikke. Det skal ikke skilles mellom fornyelse og nyinvesteringer.

93. Skattelovens § 44 A – 2.

94. Med kontantprinsippet menes at en bevilgning blir disponert i det øyeblikk man inngår avtale om tilsetning av personell, om levering av varer/tjenester eller gir tilsagn om betaling av tilskudd. Fra det tidspunkt er staten forpliktet til å dekke utgiften. Jf Bevilgningsreglementets § 14.

net som om statens nettoinvestering skulle være «lån» fra statskassa. Beregningen av rentesatsen blir fastsatt av Finansdepartementet. Renteutgiftene skal føres opp på budsjettets utgiftsside som en særskilt underpost. For forvaltningsbedriftene blir det også beregnet renter av det løpende finansielle mellomværende med statskassa. Dette mellomværende kan betraktes som en bruks- og kassakredittkonto for håndtering av kortsiktige likviditetssvingninger i bedriften.

9.2.2.4.2 *Unntak fra bruttoprinsippet (nettbudsjettering)*

Bruttoprinsippet innebærer at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg. Dette skjer ved at utgifter og inntekter føres på hver sine kapitler i statsbudsjettet og med et nummereringssystem som gjør det lett å finne sammenhengen. Forvaltningsbedriftene er unntatt fra bruttoprinsippet i bevilgingsreglementet (§ 4). Unntaket gjelder imidlertid bare driftsbudsjettet. Den fastsetter at driftsutgiftene trekkes fra driftsinntektene, og bare netto driftsoverskudd (evt nettounderskudd) føres opp på statsbudsjettets utgiftsside. For å markere denne særordning brukes et særskilt postnummer, nemlig post 24 «Driftsresultat.»

De fleste forvaltningsbedriftene har mulighet til å opprette og bruke reguleringsfond og andre avsetninger. Ordningen innebærer at virksomheten selv, helt eller delvis, beholder sitt overskudd ved å avsette det på reguleringsfond (evt også kapitalfond). Dette medfører samtidig at bedriften også har ansvar for å dekke eventuelle driftsunderskudd ved tilbakeføring fra reguleringsfondet. Hvis ikke forvaltningsbedriften har en ordning med regulerings- eller kapitalfond, føres eventuelt over- eller underskudd opp under post 24 «Driftsresultat.» Hovedregelen i Stortingets budsjettretningslinjer er at beløpet under hver post er bindene. For forvaltningsbedriftene medfører dette at det først og fremst er det oppførte driftsresultat som er bindene. Det oppførte beløp under underposten «Driftsutgifter» må i utgangspunktet anses som et anslag som må kunne overskrides så langt merutgiftene dekkes av tilsvarende merinntekter som følge av økt virksomhet. Imidlertid kan ikke forvaltningsbedriften utvide aktiviteten ubegrenset slik at det bryter med instruks eller vedtekt.

9.2.2.4.3 *Investeringsbudsjettet*

For investeringsutgifter følges bruttoprinsippet også for forvaltningsbedriftene. Imidlertid kan Stortinget gi en forvaltningsbedrift fullmakt til å avvike sitt samlede investeringsbudsjett med en angitt ramme under forutsetning av at det kan dekkes av reguleringsfondet, eventuelt uten at fondet går under en angitt minimumsramme.

Det er vanlig at investeringsutgifter for forvaltningsbedrifter spesifiseres på poster i langt mindre grad enn ellers i statsbudsjettet. Inntekter som knytter seg til investeringer føres på vanlig måte under et inntektskapittel på statsbudsjettets inntektsside. På samme måte forholder man seg dersom en forvaltningsbedrift har inntekter/utgifter som faller inn under postgruppene 50-99 (overføringer og lånetransaksjoner). Forvaltningsbedriftenes kapitalbalanse skal tas med for hver enkelt bedrift i budsjettproposisjonen.

9.2.3 Statseide selskaper

De siste årene har staten organisert stadig større del av sin virksomhet ved å etablere statseide selskaper. De statseide selskapene kjennetegnes ved at de er selvstendige rettssubjekter. Andre sentrale trekk ved statseide selskaper er:

- et eierforhold mellom statsmyndighetene og selskaper som staten eier, og statsmyndighetene styrer fra eierposisjon overfor selskapenes øvrige formelle organer
- staten har på ulike måter begrenset sitt direkte ansvar for selskapets økonomiske virksomhet
- begrensninger i styringsmulighetene; statens styring og kontroll med den enkelte virksomhet fastlegges nærmere av reglene som lovgivningen har fastsatt for forholdet mellom en bestemt type selskap og dets eiere. Statsmyndighetene har et overordnet ansvar for strategiske forhold, men ikke med den løpende driften – noe som er selskapets ansvar
- finansiering av virksomheten; selskapet må normalt skaffe sine inntekter i markedet. Imidlertid kan det forekomme statlige bevilgninger i form av «kjøp» av tjenester eller produkter som kan realiseres i markedet
- riksrevisjonens myndighet er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og at evt bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger
- selskapets handlefrihet i den løpende driften innebærer også at forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke gjelder
- arbeidsmiljølov, arbeidstvistloven og andre tariffavtaler gjelder for de ansatte.

9.2.3.1 Statsforetak

Statsforetaksformen ble etablert gjennom lov om statsforetak 30 august 1991.⁹⁵ Formålet med opprettelsen var å skape en form for organisering av statlig forretningsvirksomhet der både krav til effektiv og rasjonell drift og sektorpolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Statsforetaksformen nyttes særlig når statens forretningsmessige engasjementet også er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål.

I et statsforetak er statens styringsinteresser mindre enn i en forvaltningsbedrift, men mer omfattende enn i et statsaksjeselskap. Statsforetaksformen er styrings- og ansvarsmessig en form som ligger mellom forvaltningsbedriftsformen og statsaksjeselskapsmodellen. Dette kommer fram gjennom de viktigste kjennetegnene ved statsforetaksformen:

- Staten er eneeier og kan ikke eie foretaket sammen med andre interesser.
- Statsforetaket er eget rettssubjekt. Formue og inntekter er ikke en del av statsbudsjettet, og foretaket hefter selv for sin gjeld. Foretaket er ikke underlagt Stortingets finansmyndighet og vil derfor selv disponere sine inntekter og formue. Innenfor visse, begrensede rammer kan foretaket ta opp lån.
- Statsforetaksformen er særlig utformet for virksomheter som et ledd i en overordnet sektorpolitisk målsetting der det vanskelig kan tenkes at staten kan fri seg fra sitt politiske- og økonomiske ansvar for virksom-

95. Eksempler på statsforetak er Statens Kantiner, Statnett, Statkraft, Statkorn, mf.

- heten.
- Foretaksmøtet er statsforetakets høyeste organ der eier (departementet) utøver eiermyndighet i foretaket (kan sammenliknes med generalforsamling i et A/S). Gjennom foretaksmøtet kan departementet vedta, gi retningslinjer og instruere i forhold i alle saker som gjelder foretaket og som er bindende for styret og administrerende direktør.
 - Departementets rolle i foretaket er knyttet til utøvelsen av statens eiermyndighet i foretaksmøtet. Virksomhetens ledelse har betydelig forretningsmessig og økonomisk handlefrihet. Imidlertid skal saker som har vesentlig betydning for foretakets formål og karakter forelegges departementet før vedtak.
 - Statsforetaket har bedriftsforsamling, men som følge av foretakets sektorpolitiske målsetting er bedriftsforsamlingens myndighet begrenset ift det som gjelder i et aksjeselskap,
 - Statsråden har et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for at statens eierinteresser i et statsforetak blir forvaltet på forsvarlig måte, og innenfor rammene av Stortingets forutsetninger og lovgivning.

9.2.3.2 Særlovsselskap

Enkelte statlige virksomheter som er selvstendige virksomheter, utøver sin virksomhet etter egne lover.⁹⁶ I lover knyttet til de utøvende selskapene gis det bl a bestemmelser om organisering, styringsforhold og løpende drift for de aktuelle selskapene. I tillegg gir lovene bestemmelser om forvaltning, tilsyn og kontroll med virksomheten. Karakteristiske trekk er at:

- Særlovsselskapene er, med unntak av Postbanken, etablert der hovedvirksomheten er i en monopolsituasjon på sin sektor, og der den samtidig er et instrument i sektorpolitikken på et område, og/eller de statlige kontrollbehovene med virksomheten er spesielle
- Særlovsselskapene har, på en eller flere måter, en grunnform som likner enten statsforetaksformen eller statsaksjeselskapsformen. Innslag av trekk fra forvaltningsbedriftsformen kan også forekomme
- I de to store særlovsselskapene (Posten BA og NSB BA)⁹⁷ har de ansatte fått lovfestet enkelte rettigheter som gjelder for statstjenestemenn.

Særlovsselskapene framstår altså mer eller mindre som hybridorganisasjoner som i ulik grad kan styres av departementet – avhengig av lovverket knyttet til det aktuelle særlovsselskapet.

9.2.3.3 Statsaksjeselskap

Statsaksjeselskapsformen benyttes i hovedsak for statlig engasjement i næringsvirksomhet der det ikke foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn.⁹⁸ Vanligvis er ikke et statsaksjeselskap i en monopolsituasjon på sitt område. Statens styringsinteresser i et statsaksjeselskap vil vanligvis være knyttet til verdiskapning, økonomisk avkastning, selskapets virkefelt, konstituering og sammensetning av selskapets organer, distriktpolitiske og sysselsettingsmessige sider ved virksomheten, og eventuelt tilskudd for å kunne realisere ikke-bedriftsøkonomiske goder. Når hovedlinjene for virksomheten er truk-

96. Eksempler på særlovsselskaper er NSB, Posten, SND, Vinmonopolet, mf.

97. BA: Begrenset ansvar

98. Eksempler på statsaksjeselskap er Telenor, Statoil, NRK, Norsk Medisinaldepot, mf.

ket opp, er det imidlertid styrets og den daglige ledelsens oppgave å stå for den forretningsmessige driften. Statsaksjeselskapene reguleres av aksjeloven eller allmennaksjeloven. Forskjellene mellom et *statsaksjeselskap* og et *ordinært aksjeselskap* kommer fram ved:

- at styret velges av generalforsamlingen, dvs statsråden/departementet
- at Kongen (regjeringen) kan overprøve bedriftsforsamlingens vedtak om store investeringer og omlegging av driften
- at innkalling til ekstraordinær generalforsamling i påtrengende tilfeller kan skje umiddelbart og uten at det må tas hensyn til bestemte tidsfrister
- at Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevd for sin kontroll, både fra styret, administrerende direktør og den valgte revisor.

Utøvelse av eierrollen i statsaksjeselskap vil normalt følge ordinære selskapsrettslige regler. For noen statsaksjeselskaper finnes det særskilte regler i tillegg til aksjelovens bestemmelser. Staten har gjennom disse særskilte reglene og sin eierposisjon en mulighet til en mer aktiv politisk styring enn det som er vanlig for de andre statsaksjeselskapene. I et statsaksjeselskap har staten et begrenset økonomisk ansvar, dvs at staten ikke er rettslig forpliktet til å dekke restgjeld ved nedleggelse. Sett i forhold til statsforetaksmodellen skal statsaksjeselskap med andre ord drive en virksomhet som det er samfunnsmessig og politisk mulig å la gå konkurs.

9.2.4 Hovedforskjeller mellom tilknytningsformene

Det er altså fire tilknytningsformer som kan være aktuelle for materiellforvaltningen i Forsvaret. "" i Figur 4.3 viser i grove trekk kjennetegnene og hovedforskjellene mellom disse. Det er imidlertid viktig å merke seg at det er en rekke nyanser innenfor de enkelte punktene.

Statlig forvaltningsorgan		Statseid selskap	
Ordinært forvaltningsorgan	Forvaltningsbedrift	Statsforetak	Statsaksjeselskap
<ul style="list-style-type: none"> • Del av staten som juridisk person. • Styres ved instruksjon. • Bevilgningsfinansiert. • Riksrevisjonen utøver kontroll. • Bevilgningsreglement og økonomireglementet gjelder for virksomheten. • De ansatte er i hovedsak stats-tjenstemenn og er omfattet av HA/HTA og tjenestemanns- og tjenestetvistlov. • Forvaltningslov, Offentlighetslov, gjelder for virksomheten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Del av staten som juridisk person • Har som regel styre, men kan styres ved instruksjon. • Store deler av driften er oppdragsfinansiert. • Riksrevisjonen utøver kontroll. • Unntatt fra <u>sentrale</u> bestemmelser i bevilgningsreglementet. Kan opprette datterselskaper (A/S). • De ansatte er i hovedsak stats-tjenstemenn og er omfattet av HA/HTA og tjenestemanns- og tjenestetvistlov. • Forvaltningslov, Offentlighetslov, gjelder for virksomheten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selvstendig rettssubjekt, men staten har et reelt økonomisk ansvar. Staten er ene-eier. • Styres gjennom foretaksmøte, bedriftsforsamling og styre • Oppdragsfinansiert. • Riksrevisjonens kontroll er begrenset til departementets styring av virksomheten. • Regnskapslov og lov om statsforetak gjelder for virksomheten. • De ansatte er ikke statstjenestemenn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selvstendig rettssubjekt. Staten kan eie selskapet sammen med private. • Styres gjennom generalforsamling og styre • Oppdragsfinansiert. • Riksrevisjonens kontroll er begrenset til departementets styring av virksomheten. • Regnskapslov og aksjelov gjelder for virksomheten. • De ansatte er ikke stats-tjenestemenn. • Er i enkelte tilfeller underlagt særskilte regler (f eks Statoil og Telenor)
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsdirektoratet • Forsvarets militære organisasjon • Jernbaneverket • Konkurransetilsynet 	<ul style="list-style-type: none"> • Luftfartverket • Statsbygg • Statens kartverk • Statens kornforretning 	<ul style="list-style-type: none"> • Statens kantiner • Statskog • Statnett • Statkraft 	<ul style="list-style-type: none"> • Arcus • NRK • Statoil • Telenor

Figur 9.3 Kjenntegn for de ulike tilknytningsformene

9.2.5 Styling og ledelse av forvaltningsbedrifter og statseide selskaper

9.2.5.1 Forvaltningsbedrifter

Gjennom enkelte særordninger er forvaltningsbedriftene tillagt forholdsvis stor grad av selvstendighet og økonomisk handlefrihet. Det er statsrådene i de ulike departementene som utøver styring av forvaltningsbedriftene. Organisatorisk er forvaltningsbedriftene direkte underlagt departementene. Flere forvaltningsbedrifter har eget styre som er oppnevnt av statsråden (departementet). Styrets myndighet avhenger av fullmaktene styret er gitt i instruks eller vedtekt. Det er ikke fastsatt noe generelt regelverk for hvordan styringen skal utføres, men som hovedregel har statsråden myndighet til å instruere bedriftens styrende organer både i generelle saker og i enkeltsaker. Det finnes heller ikke regler om formkrav for slik instruksjon. For ledelsen av forvaltningsbedriften vil det imidlertid være en fordel om instruksjon skjer i en mer formell, skriftlig form.⁹⁹

9.2.5.2 Statseide selskaper

Det er regjeringen som har forvaltningsansvaret for statens eierinteresser i de statseide selskapene (statsforetak, særlovsselskap og statsaksjeselskap).¹⁰⁰ Forvaltningen er videre delegert til det departement selskapet «hører under.»

99. Brev fra Statsministerens kontor 28 okt 1998: «Forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen i statens selskaper,» kapittel 12. Forvaltningsbedrifter.
100. Jf Grunnlovens § 19.

I all hovedsak innebærer dette at Stortinget ikke har noe direkte forhold til selskapene og utøver derfor selv ikke noen direkte eierstyring. Imidlertid må regjeringen be Stortinget om fullmakt ved evt aksjesalg, endring av tilknytningsform, kapitalforhøyelse som inkluderer private investorer, fusjoner der andre enn staten får utstedt aksjer i selskapet og andre forhold som i vesentlig grad vil endre statens engasjement i virksomheten.

For statens selskaper er statsråden i praksis generalforsamling. Generalforsamlingen er det øverste styrende organ for et statseid selskap (foretaksmøte for statsforetak). Statsrådets forvaltning av de statseide selskapene utøves under konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Ansvaret er imidlertid begrenset til å omfatte styring og kontroll med at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med de rammevilkår Stortinget har fastsatt. Den alminnelige oppfatningen er at Stortinget normalt ikke bør holde statsråden ansvarlig for den forretningsmessige driften av selskapet.

Ledelsen i de statseide selskapene består av styre og daglig leder, som også har ansvaret for den forretningsmessige ledelsen av virksomheten. Ledelsen har fullmakt til å treffe avgjørelser hva gjelder den daglige drift og organisering av virksomheten innenfor den selskapsrettslige rammen Stortinget har fastsatt. Styret og daglig leder skal utøve forvaltningen utfra selskapets og eierens interesse og innenfor de generelle og spesielle rammer som Stortinget og generalforsamlingen har fastsatt for virksomheten. Selskapets ledelse er ansvarlig overfor generalforsamlingen og er bundet av Stortingets forutsetninger ved etableringen av selskapet eller senere. Styremedlemmene og daglig leder er ved sin forvaltning av selskapet underlagt et personlig erstatnings- og strafferettslig ansvar. Som eier av selskapet kan statsråden (departementet) gjennom generalforsamlingen instruere styret om ledelsen av selskapet i hvilken som helst sak, herunder om forretningsmessige disposisjoner. Imidlertid er det forutsatt at de statseide selskapene skal ha betydelig handlefrihet i forvaltningen av selskapet, og statsråden bør derfor normalt ikke gripe inn i styrets ledelse av selskapet. Hvis selskapet derimot foretar seg noe som bryter med de overordnede forutsetningene eller retningslinjene, må statsråden gripe inn og instruere styret gjennom generalforsamlingsinstruks. Det kan også være naturlig å bruke generalforsamlingsinstruks når statsråden skal videreformidle et viktig stortingsvedtak til selskapets ledelse.¹⁰¹

9.2.5.3 Styring og ledelse av datterselskaper

Flere statseide selskaper driver forretningsvirksomhet gjennom datterselskaper. Mulighetene til å opprette datterselskaper kan være begrenset gjennom lov, annet stortingsvedtak eller generalforsamlingsvedtak. Når et selskap har et datterselskap, er selskapet morselskap i et konsern. Datterselskapet er et selvstendig rettssubjekt (vanligvis A/S) med egne styringsorganer. I likhet med statsrådets styring av et statsselskap, utfører morselskapets eierstyring gjennom generalforsamlingen i datterselskapet.

Statsråden står ikke i noe direkte forhold til datterselskapene i et statsselskap. Styret i statsselskapet er ansvarlig overfor statsråden for at den totale virksomhet drives forsvarlig og i samsvar med lov og Stortingets forutsetninger. Styret har også ansvar for at vedtak og instruksjoner som statsråden gir gjennom generalforsamlingen i morselskapet, blir gjennomført i datterselsk-

101. Brev fra Statsministerens kontor 28 okt 1998: «Forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen i statens selskaper.»

apet. Statsråden har med andre ord full innflytelse over datterselskaper til statens selskaper selv om innflytelsen er indirekte og skjer gjennom morselskaps styre.

Enkelte forvaltningsbedrifter driver også forretningsvirksomhet gjennom datterselskaper organisert som aksjeselskaper. Imidlertid må en forvaltningsbedrift søke departement og Storting om fullmakt til å opprette et datterselskap. En forvaltningsbedrifts styring vil ikke avvike i vesentlig grad fra et statselskaps styring av et datterselskap. Styret til forvaltningsbedriften er generalforsamling til datterselskapet, og gjennom styret til forvaltningsbedriften har statsråden full innflytelse over datterselskapet. Statsrådets styringsmyndighet er større i forhold til en forvaltningsbedrift enn hva den er til et statseid selskap. Imidlertid bør ikke statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar overfor et datterselskap underlagt en forvaltningsbedrift, avvike fra de betraktninger som er gjort for de statseide selskapene.

9.3 Materiellforvaltningen og eierskap

9.3.1 Mulige eiere

Viktigheten av å ha en klart definert eier går fram av de krav som settes av styringskonseptet, jf *"Styring av Forsvaret i fred – Forsvarets styringskonsept"* i kapittel 1.4 og særlig *"Rolleavklaring"* i kapittel 1.4.2.2 – 4. Det går også fram av STYFORs observasjoner at utøvelse av eierskap i forhold til materiellforvaltningen, slik den er organisert i dag, er en dimensjon av styringskonseptet som ikke har vært tilstrekkelig vektlagt, jf *"Utdypning av observasjon for styringsmodell nummer 1 – styringskonseptet"* i kapittel 2.1.3.

STYFOR har definert forsvarsminister, forsvarssjef og generalinspektør som de mulige eiere av materiellforvaltningen.¹⁰²

9.3.2 Styringskonseptet og eierskap

Den grunnleggende filosofien i styringskonseptets tilhørende styringsmodell er at ressurstildelingen følger oppdragene. Materiellforvaltningen er støttevirksomhet som leverer varer og tjenester til primærvirksomheten.¹⁰³ I henhold til konseptet skal derfor materiellforvaltningen i prinsippet finansieres gjennom oppdrags- og ressursdialogen i horisontal samhandel. Styringsdialogen mellom eier og eiet materiellforvaltning vil derfor hovedsakelig fokusere på eierskapet og i liten grad på oppdrag og ressurser. Når eier også er oppdragsgiver, føres det også oppdrags- og ressursdialog mellom eieren og forvaltningen. Det er vesentlig at partene ikke blander disse to dialogformene. STYFOR mener at styringskonseptet slik det praktiseres i dag ikke vektlegger eierrollen klart nok. For å få mekanismene mellom primær- og støttevirksomheten til å fungere tilfredsstillende mener STYFOR det er vesentlig å fokusere sterkere på eierrollen, altså rollen til den/de som er eier av f.eks. forsyningskommandoene, FTD og FO/SAN materiell. Fordi styringskonseptet stipulerer at alle oppdrag og ressurser til støttevirksomheten kommer gjennom oppdrags-

102. Overordnet tilknytning og sammenligning av mulige eiere til Forsvarets framtidige materiellforvaltningsorganisasjon er gjennomført av deloppdrag 4.

103. Jf STYFORs presisering av styringskonseptet, *"Forskjeller og likheter mellom forvaltningene"* i kapittel 1.3.2.

og ressursdialog i horisontal samhandel, har STYFOR introdusert eierdialogen som begrep.



Figur 9.4 Eierdialog og oppdrags- og ressursdialog

"" i Figur 4.4 viser en prinsippskisse for eierdialog og oppdrags- og ressursdialog. Eierdialogen dreier seg i liten grad om oppdrag og ressurser, men tar for seg eierrelaterte problemstillinger, som f eks strategi og mål for virksomheten, definering av produkter, varer og tjenester, osv. Generelt vil ikke eieren i en sivil virksomhet kjenne kundene/oppdragsgiverne til virksomheten. Dette blir noe annerledes i Forsvaret der forsvarsministeren eller forsvarssjefen som eier av forsyningskommandoene og FTD, vil kjenne oppdragsgivere/kravstillere til forsyningskommandoene, FTD og FO/SAN materiell. Denne kjennskapen til oppdragsgiver/kravstiller må ikke forkludre skillet mellom rollen som eier i eierdialogen og rollen som oppdragsgiver i oppdrags- og ressursdialogen. Eierdialogen mellom departementet og undergitte etater kalles etatstyringsdialog. Forsvarets militære organisasjon er den klart største etaten. Departementets etatstyring retter seg mot denne, men også mot Forsvarets sivile etater (FFI, FBT, FTD, FBOT og SK). Etatstyringsdialogen bygger på styringsdialogens prinsipper. Prinsippskissen over illustrerer hvilke punkter som kan tenkes vektlagt i eierdialogen og i oppdrags- og ressursdialogen. Stikkordene i eierdialogen vil i dagens situasjon være sentrale i dialogen mellom f eks forsvarssjefen som eier og en forsyningskommando som eiet enhet.

9.3.3 Virksomhetsplanen – bindeledd mellom eier og «bedriften»

Grunnlagsdokumentet i eierdialogen bør etter STYFORs mening være forvaltningens virksomhetsplan. Generelt har virksomhetsplanen en langsiktig del som fokuserer på visjoner, mål og strategier og en produksjonsdel som fokuserer på de oppdrag som skal gjennomføres.

Virksomhetsplanen med kritiske suksessfaktorer for gjennomføring av oppdragene utarbeides på basis av oppdrags- og ressursdialogen med kundene. Støttevirksomheten dimensjoneres på dette grunnlag med hensyn til kortsiktige (DOK 3) og langsiktige (DOK 1 og DOK 2) produksjonsoppdrag. Prioriteringen og styringen av oppdragene ligger nedfelt i DOK 1 og DOK 2. Dersom oppdrag ikke kan realiseres, skal dette tas opp med eieren.

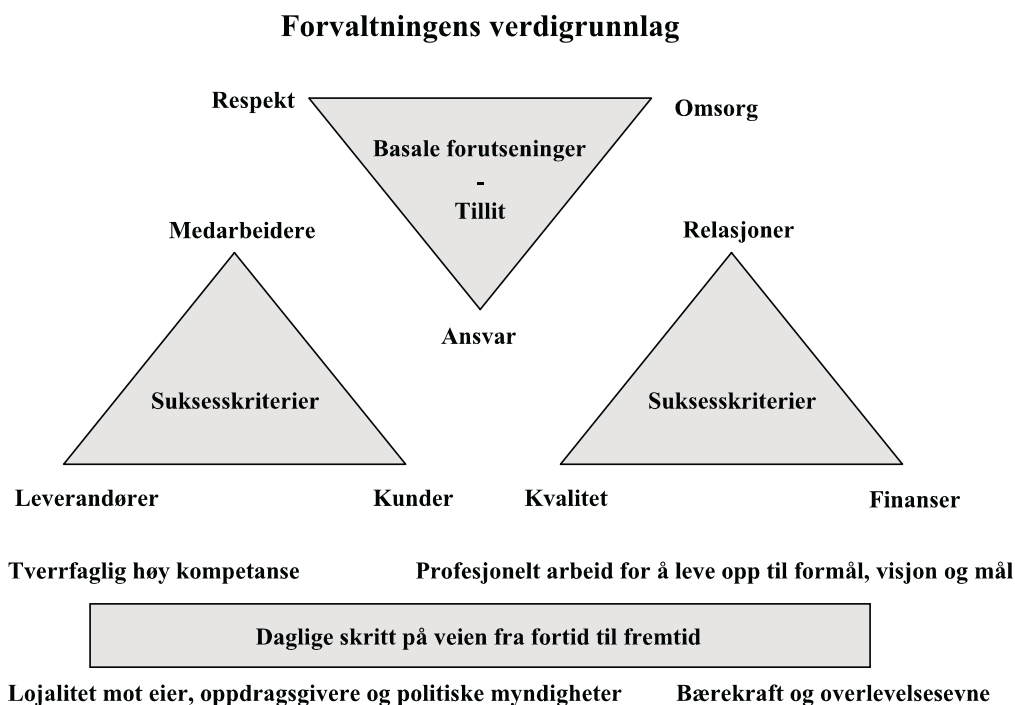
Virksomhetsplanen bør inneholde:

- visjoner, overordnede mål og strategi for forvaltningen
- forvaltningens verdigrunnlag
- forvaltningens organisasjon, med ansvars- og rollefordeling basert på oppdragsporteføljen
- produksjonsplan med beskrivelse av oppdrag, ressursallokering, tidsplan og måle- og resultatindikatorer
- endringsplan med klare mål for hva som skal oppnås av effektiviseringsiltak i perioden
- rapporteringsrutiner.

De første tre er de sentrale punktene i eierdialogen, mens de tre siste strekpunkter brukes i forvaltningens interne styring av produksjonen. STYFOR foreslår at prosessen rundt virksomhetsplanen avsluttes med en medarbeider-samtale mellom eieren og forvaltningssjefen som er koblet mot målene og oppnådde resultater. Samtalen bør også ta for seg konsekvenser av resultatoppnåelsen. Forvaltningens hovedmål gjøres til en del av forvaltningseierens mål gjennom denne avsluttende samtalen.

9.3.4 Forholdet mellom eier og materiellforvaltningen

I større grad enn summen av Forsvarets virksomhet kan materiellforvaltningene separert betraktes som en «bedrift». Materiellforvaltningsvirksomheten må stadig forsvare sin eksistensberettigelse. Uten at materiellforvaltningen klarer å tilfredsstillere behov hos kunder til en konkurransedyktig pris, vil virksomheten da, som støttevirksomhet til primærvirksomheten, måtte bli konkurranseutsatt. På denne bakgrunn er det naturlig å ha en ydmyk holdning til oppgavene, oppdragsgivere og eier, og samtidig legge vekt på å beholde sin profesjonalitet slik at en har en rolle å spille i Forsvaret og samfunnet også i framtiden. Derfor dukker begreper som bærekraft og overlevelsessevne opp. I stikkords form kan dette beskrives med pilarer og støttende argumenter som i Figur 4.5.



Figur 9.5 Forvaltningens verdigrunnlag

Mennesket har i arbeidssammenheng tre basale behov:

- følelse av respekt for det vi er og det vi gjør
- følelse av at noen har omsorg for oss
- følelse av at vi har fått ansvar for noe.

Oppfyllelse av disse basale behovene må tuftes på fundamental tillit. Dette gjelder mellom foresatt og undergitt internt i forvaltningen, og det gjelder mellom lederen/ledelsen for forvaltningen og den person eller det styret som er satt til å ivareta eierskapet av forvaltningen. I forhold til sine omgivelser har altså forvaltningen de samme behov som enkeltmedarbeideren for å lykkes; respekt, omsorg og ansvar tuftet på fundamental tillit. Slik tillit er en menneskerettighet som ingen skal fradømmes før vedkommende eventuelt har vist seg tilliten uverdigg. Virksomhetene er satt til å løse et selvstendig og sammensatt oppdrag som støttespiller til primærvirksomheten i Forsvaret. De må derfor styres på en måte som gjenspeiler dette. Sett fra virksomhetens side handler dette om bedre å kunne ivareta de oppgavene som eieren vil at den skal ivareta, samtidig som forvaltningen utfører oppgavene på en profesjonell og tilfredsstillende måte. Dette må gjøres slik at det passer inn i eierens egne bestrebelser på å profesjonalisere sin tilnærming til de oppgavene som eieren er satt til å ivareta. Forvaltningen må klargjøre sitt verdigrunnlag og innarbeide dette hos alle medarbeidere. Formålet må ikke tapes av syne, og profesjonell status i forhold til andre må klargjøres regelmessig. Det forvaltningen gjør for å profesjonalisere seg må ivareta både kortsiktige og langsiktige perspektiver.

Eierens viktigste oppgave er å bidra til at forvaltningen stadig setter seg i bedre stand til å fylle sin rolle på en profesjonell måte. Samspillet mellom eier

og eiet forvaltning må foregå på en måte som er forutsigbar og hensiktsmessig for begge parter. Det innebærer at det må etableres et felles dokumentert grunnlag for styringen. Hvilke policy- og styringsdokumenter som til enhver tid er mest hensiktsmessige for formålet, skal ikke STYFOR ha noen bastant oppfatning om, men de bør omhandle en del av de faktorer som er identifisert i "*Faktorer for vurdering av egnethet som eier*" i kapittel 4.3.5. For vurderingen av hvem (forsvarsministeren, forsvarssjefen og generalinspektørene) som er best egnet til å ivareta eierskapet til forvaltningene, er faktorene i "*Faktorer for vurdering av egnethet som eier*" i kapittel 4.3.5 valgt.

9.3.5 Faktorer for vurdering av egnethet som eier

Krav/kriterier som er benyttet i vurdering av eier er presentert i tabell 4.1. Eier skal være en aktiv støttespiller for forvaltningen for sikre at forvaltningen (kan) oppfylle kravene.

Tabell 9.1:

	Krav	Beskrivelse
Suksesskriterier		
A.1	Medarbeidere (med basale behov tilfredsstilt) og kompetanse	Medarbeiderne må få sine basale behov på arbeidsplassen dekket, og de må få anledning til å videreutvikle seg innenfor sin profesjon.
A.2	Gode leverandører	Forvaltningen skal ha et profesjonelt, krevende og tilitsfullt forhold til sine leverandører.
A.3	Fornøyde kunder	Det viktigste for en forvaltning er å tilfredsstille sine kunder på en måte som gavner kundene, Forsvaret og samfunnet.
A.4	Kvalitet	Kvalitet er to forhold; 1) nøye gjennomdrøfting av hva som skal leveres i et kunde-/leverandørforhold, 2) gjøre det man er blitt enige om.
A.5	Relasjoner	Materiellforvaltningsvirksomhetens enheter er avhengige av gode og profesjonelle relasjoner. Det gjelder i forholdet til eier, oppdragsgivere/kunder, leverandører, andre materiellforvaltningsenheter, andre fellesinstitusjoner i Forsvaret, internasjonale partnere og det norske og internasjonale samfunn i sin alminnelighet.
A.6	Finansiering	Forvaltningen må arbeide med et kortsiktig budsjett (neste år) og et langsiktig budsjett (DOK 1/2/3 perspektiv). Forvaltningen må arbeide aktivt for å sikre finansiering til sin virksomhet gjennom leveranse av profesjonelle produkter og tjenester, gjennom relasjonsbygging og gjennom fokus på kvalitet.
Rammebetingelser		
B.1	Styrings- og organisasjonsform	Forvaltningen må kontinuerlig vurdere sin interne organisasjon og vurdere den prinsipielle styrings- og organisasjonsform som er mest hensiktsmessig for å fylle rollen som er gitt til forvaltningen.
B.2	Tilknytningspunkt	Forvaltningen må kontinuerlig vurdere hvilket tilknytningspunkt som er mest hensiktsmessig for å fylle den rollen som er gitt til forvaltningen.

Tabell 9.1:

	Krav	Beskrivelse
B.3	Teknologisk utvikling	Forvaltningen må kontinuerlig følge med og være «think tank» for å vurdere kritiske teknologiområder som vil påvirke muligheter og begrensninger for operativ virksomhet og styrkeproduksjon.
B.4	Langsiktig oppdrags- og ressursplan	Forvaltningen må kontinuerlig arbeide med sin langsiktige rullerende oppdrags- og ressursplan. Ressurser omfatter finanser og personell/kompetanse.
B.5	Konkurranse	Forvaltningen må til enhver tid passe på at den er konkurransedyktig innenfor de oppgaver, funksjoner og systemer som den er tildelt. Beredskapsmessige og kritiske virksomhetsområder/-volumer må tas med i betraktningene i tillegg til økonomiske forhold og mulighetene til å f.eks sette bort arbeid til andre (militære/sivile). Ikke bare <i>evnen</i> til å være konkurransedyktig, men også <i>muligheten</i> knyttet til f.eks kompetansetilgang skal tas med i vurderingene.
B.6	Virksomhetsplan (VP)	Forvaltningen må kontinuerlig arbeide med sin virksomhetsplan.
Rapportering, veiledning og kontroll		
C.1	Framdriftsrapportering vdr utvikling av bedriften/forvaltningen (Eier <-> Forvaltning)	Forvaltningen rapporterer til eier på disse forhold vdr <i>resultatmålene i VP og mål på mellomlang sikt i den langsiktige oppdrags- og ressursplanen</i> (ref B.4): 1) grad av måloppnåelse, 2) forbruk av midler i forhold til budsjett og 3) forbruk av tid i forhold til plan.
C.2	Framdriftsrapportering vdr oppdrag (Oppdragsgiver <-> Forvaltning)	Forvaltningen rapporterer til oppdragsgiver på disse forhold vdr <i>resultatmålene og prosjekt-/aktivitetsmål</i> : 1) grad av måloppnåelse, 2) forbruk av midler i forhold til budsjett og 3) forbruk av tid i forhold til plan.
C.3	Framdriftsrapportering vdr oppdrag (Forvaltning <-> leverandør)	Leverandøren rapporterer til Forvaltningen på disse forhold vdr <i>resultatmålene og prosjekt-/aktivitetsmål</i> : 1) grad av måloppnåelse, 2) forbruk av midler i forhold til budsjett og 3) forbruk av tid i forhold til plan.

9.3.6 Vurdering av eierkandidater

9.3.6.1 Prinsipiell vurdering av eierkandidater

De aktuelle eierkandidater, forsvarsministeren, forsvarssjefen og generalinspektørene (for FTD «øverste ledelse av IS-virksomheten» og for materiellforvaltningen i FO/SAN sjef FO/SAN), er vurdert opp mot faktorene som er beskrevet i "*Faktorer for vurdering av egnethet som eier*" i kapittel 4.3.5. Med utgangspunkt i oppdragets presisering av «helhetlig og effektiv ressursutnyttelse [...] der Forsvarets behov og ressurser sees i sammenheng», styringskonseptet og de betraktninger som ligger foran vurderes eierkandidatene slik:

1. I en samlet vurdering av faktorene i kategori A kommer forsvarsministeren og forsvarssjefen ut som likeverdige selv om de i vurderingen av den enkelte faktor får forskjellig resultat, og begge er klart bedre enn generalinspektørene. For faktorene i kategori B og C kommer igjen generalinspektørene dårligst ut, mens forsvarsministeren og forsvarssjefen er tilnærmet like i den samlede vurdering. STYFOR oppsummerer med at:

- a) Generalinspektørene er klart svakest av eierkandidatene. Selv om generalinspektørene på avgrensede områder vurderes som like «gode» eller bedre eiere enn forsvarsministeren/forsvarssjefen, er de ikke i en posisjon hvor det er mulig å ivareta det helhetsperspektiv som er nødvendig for å planlegge og gjennomføre virksomheten ut fra Forsvarets totale behov. Dette gjelder også om de er støttet av et samordningsorgan. De er da ikke i stand til å sørge for at ressursene utnyttes til beste for Forsvaret som helhet. Det vil være den eierstrukturen som klarest bryter med det vedtatte styringskonseptet.
- b) I en samlet vurdering stiller forsvarsministeren og forsvarssjefen i utgangspunktet relativt likt når det gjelder å ivareta eierskapet og mulighet til å håndtere dette i forhold til Forsvaret som helhet. Faktorene som har ført til at de to institusjoner samlet kommer ut likt er imidlertid forskjellige og dermed er det andre vurderinger som må gjøres i tillegg:
 - i. Legges det størst vekt på å at fredsorganisasjonen skal være mest mulig lik krigsorganisasjonen og at de operative krav skal være styrende ift å søke å gjennomføre en mest mulig rasjonell fredsdrift, er forsvarssjefen den som er best egnet til å være eier av forvaltningene.
 - ii. Dersom det legges vekt på å søke en mest mulig rasjonell fredsdrift gjennom etablering av styringskonseptet, en minst mulig sammenblanding av kunde- og eierrollene og en mer bedriftsøkonomisk vinkling på Forsvarets fredsvirksomhet, hensyntatt trusselbilde, varslings- og planleggingstid, er forsvarsministeren den best egnede kandidat til eierskapet. Fredsorganisasjonen av støttevirksomheten bør, når den ikke er lik krigsorganisasjonen, danne kadre for krigsorganisasjonen.

Uansett hvilken kandidat som velges til eier, vil STYFOR påpeke at det er et sterkt behov for et felles samordnings- og koordineringsorgan for å bistå eieren i styring og samordning mellom materiellforvaltningene. Dette er særlig aktuelt i forbindelse med HA1 til HA4. I HA5 vil dette organet få en noe annen rolle da det vil det framstå som en konsernstab.

9.3.6.2 Vurdering av eierkandidater knyttet til hovedalternativ 1 til 5

I denne delen av vurderingen har vi tatt hensyn til forslagene i hovedalternativ 1 til 5. Spesielt viktig er den entydige anbefalingen vedrørende styrings- og organisasjonsform. For materiellforvaltningen som helhet er det anbefalt en tilknytningsform som forvaltningsbedrift for alle hovedalternativene. Deler av virksomheten kan dog organiseres som statseide selskaper.

I teorien kan en forvaltningsbedrift underlegges et forvaltningsorgan, men det er ingen eksempler på det i praksis. Det å gi en så stor virksomhet utvidede fullmakter i forhold til eierens egne fullmakter vil være spesielt. Forvaltningsbedriftsformen taler derfor til fordel for forsvarsministeren som eier. Med forsvarsministeren som eier vil forsvarssjefen kunne konsentrere sin oppmerksomhet om styrkeproduksjon, operativ planlegging og operativ virksomhet.

Hvis materiellforvaltningen ligger under forsvarsministeren kan det reises spørsmål om forskjellen mellom fredsorganisasjonen og krigsorganisasjonen blir for stor. STYFOR mener imidlertid at dette ikke er tilfelle. De deler av

materiellforvaltningen som har oppgaver i krig, må danne kadre til krigsorganisasjonen. For å sikre at dette fungerer må organisasjonen, på samme måte som i dag, øves i fred. Forsvarssjefen vil fortsatt ha ansvar for planlegging for krig, også når det gjelder logistikk. Samarbeidet med materiellforvaltningen i fred for støtte til planlegging bør være uproblematisk. Et aspekt for en effektiv materiellforvaltning i krig vil være geografisk lokalisering. Dette vil forsvarssjefen, som kunde til materiellforvaltningen i fred, kunne påvirke gjennom det fredsmessige samvirke.

I dag er FTD eid av forsvarsministeren. FTDs virksomhet knyttet til drift av bl a Forsvarets digitale nett (FDN), som er svært viktig for resten av Forsvaret både i fred og spesielt i krig. FDN er på mange måter livsnerven for krigsorganisasjonen. Erfaringen med forsvarsministeren som eier av FTD tilsier at det ikke bør være problemer knyttet til at materiellforvaltningen som helhet skal ligge under ministeren. Både samarbeidet med primærvirksomheten og utnyttelse av militært personell fungerer bra.

STYFOR konkluderer med at forsvarsministeren er best egnet som eier av materiellforvaltningen som helhet.

9.4 Organisasjonsmessig tilknytning av personell i materiellforvaltningen – vertikal integrasjon

9.4.1 Status i gjennomføringen av styringskonseptet

9.4.1.1 Styringsdialog – Eierdialog

STYFOR har dokumentert flyt av styringsinformasjon, penger og materiell vha koplingsdiagrammer for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, FTD og FO/SAN.¹⁰⁴ Som en oppsummering av «styringskonseptet i praksis» kan STYFOR trekke den konklusjonen at forsvarssjefens eierrolle overfor forsyningskommandoene ikke ivaretas i dag. I den grad det finnes noen eierdialog, skjer det i forbindelse med oppdrags- og ressursdialogen med generalinspektørene.

9.4.1.2 Forsvarssjefens skriv av 15 februar 1995 vedrørende innføring av styringskonseptet

Forsvarssjefen (FSJ) fikk ansvar for gjennomføring av styringskonseptet i Forsvarets militære organisasjon. Etter noe tid med begrenset grad av gjennomføring fant forsvarssjefen det nødvendig å presisere enkelte deler av beslutningen. Forsvarsministeren har gitt forsvarssjefen forvaltningsmyndighet for materiell i Forsvaret (unntatt materiell til FTD). Ved skriv av 15 februar 1995 har forsvarssjefen delegert denne fullmakten videre til forsyningskommandosjefene:

«Forsyningskommandoenes forankring i linjeorganisasjonen har etter at Generalinspektørene fikk disposisjonsrett og koordineringsansvar for forsvarsgrenenes driftsmidler blitt fortolket forskjellig. Disposisjonsretten over driftsmidler ble gitt med utgangspunkt i Styringskonseptets prinsipp om horisontal samhandel mellom Primærvirksomheten og Støttevirksomheten. Det er i denne sammenheng ikke grunnlag for en fortolkning hvor forsyningskommandoens

104. Dokumentasjonene er gitt som vedlegg til rapport fra deloppdrag 1.

organisasjonsmessige opphenging under FSJ endres. Jeg ønsker derfor å klargjøre dette slik at implementering og utvikling av Styringskonseptet kan fortsette. Følgende organisasjonsmessige avklaringer besluttes:

- Sjefene for Forsyningskommandoene er direkte underlagt FSJ.
- FSJ fører styringsdialog med Forsyningskommandosjefene med støtte av Glene.
- Glene fører horisontal samhandel med- og kjøper tjenester av Forsyningskommandoene hva angår drift.
- Sjef Forsyningskommando er FSJs instrument for kontroll, forvaltning og rapportering av materiellstatus. Han har det faglige ansvar for drift av verksteder, lager mv som Glene trenger for å drive sin virksomhet. Verksteder, lagre og arsenaler inngår i forsyningskommandoenes organisasjonsstruktur.

Dette innebærer at Generalinspektøren gis følgende ansvar:

- Forvaltning av personell.
- Utdanning av personell.
- Oppsetting av avdelinger.
- Brukeransvar for utlånt materiell og framstille materiell for vedlikehold iht fagmyndighetens bestemmelser.
- Fremme forslag om anskaffelse og fornyelse av materiell.
- Avgi styrker til ØK iht oppdrag gitt av FSJ.

Glene tildeles ressurser for å dekke alle driftskostnader knyttet til utdanning, personellforvaltning, drift og vedlikehold av materiell og infrastruktur.

Forsyningskommandosjefens ansvar:

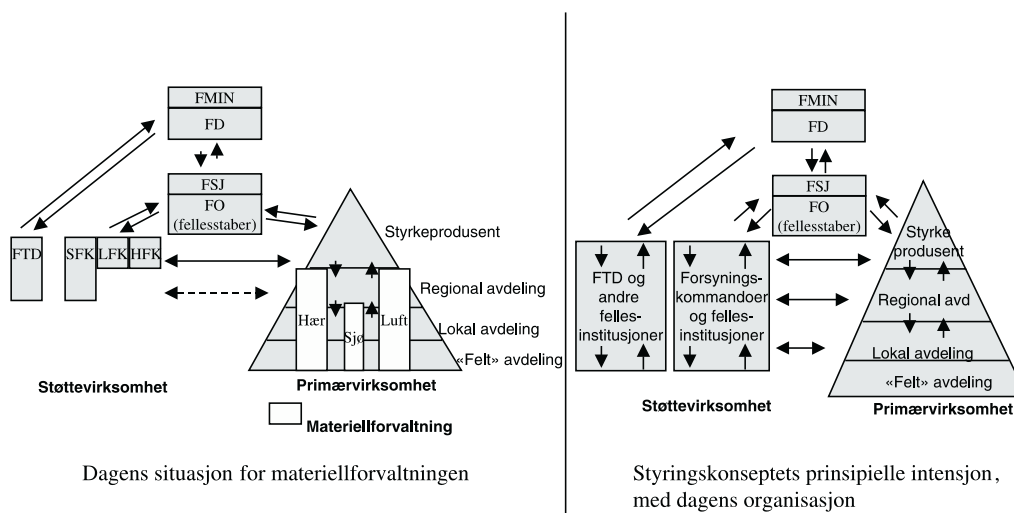
- Fagmyndighet og kontrollansvar for forvaltning av materiell på vegne av FSJ, herunder planlegging og utøvende virksomhet i forbindelse med anskaffelse, forsyning, vedlikehold, kontroll, utfasing og avhending av materiell.
- Stille til disposisjon materiell for brukerne med hjemmel i OPL/K og OPL/F.

Forsyningskommandoene tildeles ressurser for drift av egen organisasjon, materiellanskaffelser og ved endring av materiellberedskapsbeholdninger. Verksteder og lager tilsvarende skal i prinsippet være selvfinansiert gjennom den horisontale samhandelen.»

STYFORs presisering av styringskonseptet i *"STYFORs presisering av styringskonseptet"* i kapittel 1.4.2 er helt i tråd med FSJs brev av 15 februar 1995

9.4.1.3 Skille mellom primær- og støttevirksomhet, ansvars- og rolleavklaring og kunde- og leverandørroller

Et annet aspekt av gjennomføringen av styringskonseptet er i hvilken grad forvaltningssjefen er ansvarlig både for det faglig (fagmyndighetsansvar som i dag), og for materiellforvaltningens effektivitet og produktivitet. "" i Figur 4.6 illustrerer gjennomføringen av styringskonseptet for materiellforvaltningen i dagens situasjon og hvordan det i prinsippet var tenkt gjennomført.



Figur 9.6 Gjennomføring av styringskonseptet

- Status pr forsvarsgren/forvaltning:
- Hærens tekniske verksteder og forsyningslagre inngår i HFKs organisasjonsstruktur, men er inntil videre underlagt DK-sjefene. DK-sjefene har et regionalt ansvar for at materiellforvaltningen skjer iht fagmyndighetens direktiver.
 - Størstedelen av Sjøforsvarets vedlikeholds- og forsyningstjenesten inngår i SFKs organisasjonsstruktur.
 - Luftforsvarets sentrallager og det tyngste vedlikeholdet inngår i LFKs organisasjon, men størstedelen av virksomheten skjer ute ved stasjonene. Stasjonssjefene har ansvar for at materiellforvaltningen skjer iht fagmyndighetens direktiver.
 - FTD har alle sine materiellforvaltningsressurser i egen organisasjon, men drift av FDN nivå II utføres av lokale avdelinger i primærvirksomheten.

Som "" i Figur 4.6 viser er styringskonseptets forutsetning om skille mellom primær- og støttevirksomhet i liten grad gjennomført på regionalt og lokalt nivå, men det er store forskjeller mellom forsvarsgrenene. I dag inngår deler av materiellforvaltningen bl a i Hæren og Luftforsvaret som en del av primærvirksomheten (DK- og stasjonsnivå). Dette betyr at DK-sjefen og stasjonssjefen «handler med seg selv», og at sjef HFK og sjef LFK deler ansvaret for å produsere materiell stridsevne med henholdsvis flere DK- og flystasjonssjefer.

I Sjøforsvaret er ca 85% av materiellforvaltningen samlet i støttevirksomheten (SFK og ROS), mens det for Hæren og Luftforsvaret kun er omlag 30%. Sjøforsvaret har innført horisontal samhandel med et omfang på mellom 400 og 450 millioner kroner pr år, eller rundt 1/3-del av Sjøforsvarets post 11 ramme. SFKs erfaringer med horisontal samhandel er først og fremst økt kostnadsbevissthet i hele Sjøforsvaret.

En av grunnene til at forsvarssjefens beslutning ikke er iverksatt, er at de mekanismer, prosedyrer og systemer som er nødvendig for å realisere styringskonseptet (bl a mål sett i forhold til resultat, resultat sett ift ressursinnsats og innføring av horisontal samhandel), ikke har vært på plass.

9.4.1.4 Oppsummering av status i gjennomføringen av styringskonseptet

De fire styringsprinsippene ligger fast og forsvarssjefen har tatt en beslutning om gjennomføring, men:

- intensjonene bak prinsippene er ikke fulgt opp
- styringsmodellen er ikke operasjonalisert.

Dette har ført til at det i praksis ikke er foretatt en rolleavklaring. Aktørene definerer sine egne begreper og sine egne metoder for gjennomføring. Styringsdialogen er ikke formalisert eller gjennomført reelt og eierdialogen mellom forsvarssjefen/forsyningskommandoer fungerer ikke tilfredsstillende. Som et resultat er GIene i realiteten «forsvarsgrenssjefer», noe som medfører at forsvarssjefen har vansker med å gjennomføre reell tverrprioritering og helhetlig styring.

9.4.2 Lager og verkstedtjenesten som del av støttevirksomheten

9.4.2.1 Forslag til vertikal integrasjon

Store deler av lager- og verkstedsvirksomheten er altså fortsatt del av primærvirksomheten i Hæren og Luftforsvaret. STYFOR mener at styringskonseptet og virksomhetsmodellen både fra et prosess- og bedriftsperspektiv og med hensyn til forbedringspotensialet ved en større grad av vertikal integrasjon tilsier at lager- og verkstedsvirksomheten på regionalt og lokalt nivå inngår i materiellforvaltningens organisasjon. Dette er også i samsvar med forsvarssjefens skriv av 15 februar 1995. Med bevilgningsfinansiering av støttevirksomheten har det vært et argument imot vertikal integrasjon at sjef i primærvirksomheten må ha materiellforvaltningspersonellet underlagt for å kunne budsjettere og planlegge i et helhetlig perspektiv. Ved kundefinansiering av støttevirksomheten og horisontal samhandel mottar sjef i primærvirksomheten pengene uansett og vil dermed kunne planlegge og budsjettere helhetlig for sitt ansvarsområde uavhengig av hvor materiellforvaltningspersonellet er organisatorisk tilknyttet.

9.4.2.2 Tilrettelegging for gjennomføring av forsvarssjefens beslutning av 15 februar 1995

Dette underkapitlet beskriver hvordan innføring av vertikal integrasjon kan gjennomføres. Kapitlet beskriver hvordan en slik løsning vil kunne gjennomføres i praksis ved avtaler mellom sjef i primærvirksomhet og sjef for forvaltningselement:

- som er resultatet av oppdrags- og ressursdialog for virksomheten i fred
- som dekker forholdene i krise/krig.

Til slutt beskrives hvordan realisering av styringskonseptet ved å gjennomføre vertikal integrasjon vil påvirke de impliserte parter; sjefer i primærvirksomhet og sjefer for forvaltning.

9.4.2.2.1 Avtaler

Det vil måtte være to sett med avtaler; på den ene side avtaler mellom sjefer i primærvirksomheten (kunder) og sjefer for forvaltningselementer (leverandører) og på den andre siden avtale mellom ansettelsesmyndigheten og den ansatte (som dekker arbeidsforhold i fred, krise og krig).

På basis av primærvirksomhetens planer for bruk av hovedgjenstander og våpensystemer, utarbeider i dag de som er sjefer for materiellforvaltningen i primærvirksomheten, f.eks. sjef for vedlikeholdsgruppe ved flystasjon, planer for hvordan virksomheten i materiellforvaltningen skal utføres. De samme planene kan etter at vertikal integrasjon er gjennomført, danne utgangspunkt for avtale mellom sjefer i primærvirksomhet og sjefer for forvaltningselement. I avtalen må det også inngå tiltak av beredskapsmessig karakter og øving av krise-/krigsorganisasjon. Legges fredsorganisasjonen av beredskapsmessige hensyn nær opp til krigsorganisasjonen, må eventuelle merkostnader for dette og andre beredskapsmessige krav kostnadsberegnes og «betales» av primærvirksomheten i horisontal samhandel med støttevirksomheten som et hvilket som helst annet oppdrag.

GI/tilsvarende har ansvaret for at krigsorganisasjonens krav til logistikkpersonell oppfylles både knyttet til antall og kvalitet. Styrkeproduksjon av logistikk personell skjer til dels i støttevirksomheten, spesielt gjelder dette for verkstedene i Hæren. Avtalen mellom primærvirksomheten og støttevirksomheten må derfor også omfatte dette forhold. På den ene siden yter støttevirksomheten en tjeneste til primærvirksomheten ved å lære opp det personell som primærvirksomheten har behov for. På den annen side hjelper de som er under opplæring til å utføre de oppdrag som støttevirksomheten har påtatt seg. Hvem som til sist tjener på denne utvekslingen av tjenester kan variere, og «sluttoppgjøret» må derfor avtales når opplæringsbehovet er klargjort og størrelsen og sammensetningen av oppdragsmassen til støttevirksomheten er avklart.

Avtalen mellom kunden (sjefer i primærvirksomhet) og leverandøren (sjefer for forvaltningselement) som grunnlag for horisontal samhandel vil bli beskrevet:

- Hva oppdraget består av med krav til kvalitet, leveringstidspunkt, funksjonalitet og tekniske innhold, antall, etc.
- Hvilke ressurser som skal til for å realisere oppdraget, herunder hvilke ressurser som skal stilles til disposisjon for løsning av oppdraget både fra kundens og leverandørens side.
- Hvordan resultatene (leveransene) skal måles/kontrolleres i forhold til de inngåtte avtaler.

Arbeidskontrakt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker vil regulere hvilke arbeidsoppgaver arbeidstaker kan bli pålagt i fred, beredskap, krise og krig (slik det er i dag). Vertikal integrasjon vil ikke medføre konsekvenser for arbeidstakerne. Dette innebærer at hvis styringskonseptet fungerer iht ovennevnte, har sjefer i primærvirksomheten, bl.a. fordi han har pengene, nødvendig påvirkning og kontroll med leveransene fra støttevirksomheten. Sjef for virksomhet knyttet til materiellforvaltning har ende til ende resultatansvar i forhold til styrkeprodusenten. Roller og ansvar synliggjøres slik at ansvar kan gjøres gjeldende både i primær- og støttevirksomheten.

9.4.2.2.2 Organisering/utførelse av oppdrag i krise/krig

Under er det gitt to eksempler på muligheter for organisering i krise/krig:

- I Hæren danner de tekniske verkstedene kadre for alle nivåer av krigsorganisasjonen. En del av verkstedene inngår i stasjonære DK-verksteder i krig. De stasjonære verkstedene organiseres i en teknisk BN/DK. De tekniske verkstedene danner også kadre for Teknisk kp/Brigade og verk-

stedstropp/Bataljon. I fred øver de tekniske verkstedene rolle i krig ved å tildele øvende avdelinger reparasjonslag.

- I Luftforsvaret er det planlagt med hovedbaser og deployeringsbaser. Når det gjelder deployeringsbasene, er det sagt at: «Ved tilførsel av operative og mobile kampenheter med sine støttefunksjoner til basene i krise og krig, skal basene være i stand til å etablere full operativ drift. Det vil på forhånd være inngått avtaler om hva slags støtte en deployeringsbase skal yte til mobile avdelinger. Disse vil være styrende for hva avdelingen selv vil medbringe¹⁰⁵». Hva som skal medbringes og hvilke oppgaver støttevirksomheten vil bli pålagt i krise/krig, må være klart definert, planlagt og øvet. Slik er det også i dag. Tilsvarende må, for å realisere styringskonseptet, gjennomføres for alle varer og tjenester som støttevirksomheten (leverandøren) skal levere til primærvirksomheten (kunden) i definerte scenarier.

Oppsummert kan forhold i krise/krig avtales/planlegges slik at:

- deler av fredsorganisasjonen opprettholdes
- personell avgis til operativ sjef (forvaltningsavdeling danner kadre for krigsorganisasjonene der den avviker fra fredsorganisasjonen)
- avtalen spesifiserer hvilke oppgaver som personellet skal utføre i tillegg til «forvaltningsoppgavene» og behov for øving av krise-/krigsorganisasjonene i fred.

9.4.2.2.3 *Konsekvens for involverte sjefer i fred*

Konsekvens for sjef i primærvirksomheten:

- inngår avtale med sjefene for forvaltningselementene om hvordan og hvilke varer og tjenester som skal leveres, og hvor mye det skal koste
- kan stille krav til tjenestens/leveransens kvalitet, kvantitet og tid for levering. Inkludert i dette kan være krav til personellens kompetanse og kontinuerlig bemanning, uavhengig av sykdom, oppsigelser, osv, hvis avtalen innebærer at personell blir avgitt til operativ sjef for en periode
- ingen konsekvens i forhold til «dagens situasjon» for krise/krig siden arbeidsoppgavene kan styres ved hjelp av avtale, eller ved at personell avgis til operativ sjef
- ansvar for leveranser av varer og tjenester er entydig definert/plassert i støttevirksomhetens organisasjon (leverandøren = «single point of contact»).

Konsekvens for sjef forvaltning:

- helhetlig utnyttelse av alt «forvaltningspersonell»
- større fleksibilitet med hvor personellet arbeider, operativ avdeling eller forvaltningens egne lokaler, kan variere over tid så lenge avtalene overholdes
- kraftsamling om enkelte oppgaver i kortere perioder, f eks støtte til en bestemt operativ avdeling
- vedlikehold kan utføres etter prioritet, uavhengig av fysisk lokalisering av f eks fly eller fartøy.

105.St prp 45 (1997-98).

9.4.2.2.4 *Konsekvens for involverte sjefer i krise/krig*

I krise/krig underlegges all virksomhet krise/krigsorganisasjonens forutsetninger. Selv ved gjennomføring av styringskonseptet med vertikal integrasjon og horisontal samhandel i fred vil det i krise/krig være sammenlignbart med dagens situasjon, jf "*Organisering/utførelse av oppdrag i krise/krig*" i kapittel 4.4.2.2.2.

9.4.2.2.5 *Gjennomføring i teori og praksis*

Det er i stor grad enighet om at prinsippene for styringskonseptet fungerer i teorien, men hva vil skje i praksis? STYFOR er av den oppfatning at dagens gjennomføring legger forholdene godt til rette for at disse prinsippene også er gjennomførbare i praksis. Dagens planverk med bl a forsvarsgrenenes produksjonsplaner, DOK 3, og virksomhetsplanene i forvaltningene danner et godt grunnlag for å utarbeide de beskrevne avtaler.

Innføringen av horisontal samhandel i Sjøforsvaret har vist at det ikke nødvendigvis medfører økte transaksjonskostnader å innføre dette. For den type oppdrag som det utføres mange av, f eks verksteds- og forsyningstjenester, er det en forutsetning at det finnes informasjonssystem(er) som tar utgangspunkt i de transaksjoner som uansett vil bli generert ved ferdigstillingen av et (del)oppdrag og mest mulig automatisk generer «fakturaer» til kunden. For oppdrag som ikke forekommer så ofte, kan mer manuelle løsninger være akseptable uten at det vil medføre høye transaksjonskostnader sett ift oppdragets kostnad. Selv om forslagene fra STYFOR innebærer et noe større skille mellom primærvirksomheten og støttevirksomheten må man huske på at de fremdeles er en del av Forsvaret, slik at noe smidighet må kunne forventes både fra kunde- og leverandørsiden.

Basert på det ovenstående mener STYFOR at prinsippene i styringskonseptet og en operasjonalisering av styringsmodellen som beskrevet, er gjennomførbare i praksis. I tillegg mener STYFOR at de bakenforliggende forhåpninger om styringskonseptets effektiviseringspotensiale er realiserbare. Forsvarssjefens de facto beslutning om gjennomføring av ende til ende integrasjon bør derfor iverksettes omgående.

9.5 Vurdering av hovedalternativene opp mot St meld nr 22 (1997-98) og Forsvarsstudien 1996

I STYFORs mandat er det i forbindelse med forutsetninger beskrevet at «Prosjektet skal bidra til å oppfylle målsettingen i St meld nr 16 (1992-93)». I løpet av STYFORs arbeid er St meld nr 16 (1992-93) blitt erstattet av en ny langtidsmelding for Forsvaret, St meld nr 22 (1997-98). Denne langtidsmeldingen har blant annet Forsvarsstudien 1996 (FS96) som bakgrunnsdokument. For å vurdere i hvor stor grad STYFORs hovedalternativer vil bidra til å oppfylle målsettingen i Langtidsmeldingen har STYFOR vurdert hovedalternativene opp mot St meld nr 22 (1997-98) og FS96. FS96 er gradert, men hvor det er relevant vil ugarderte avsnitt bli gjengitt ifm vurderingen av hovedalternativene.

9.5.1 Hovedpunkter for vurdering av hovedalternativene opp mot St meld nr 22 (1997-98)

De etterfølgende utdrag gir et bilde på hva som vektlegges i langtidsmeldingen for Forsvaret.

- «Følgende prinsipper skal legges til grunn for logistikkprosessene:
- Konsentrasjon av logistikkressurser, men med evne til spredning og omdisponering
 - Samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold
 - Kjøp av sivile tjenester når dette er mer lønnsomt enn egen produksjon, salg av tjenester når Forsvaret har kompetanse og er konkurransedyktig.
 - Felles forsyningsbaser som utfører vedlikeholdsvirksomhet for avdelinger fra alle forsvarsgrener.
 - Redusert feilfrekvenser og responstider gjennom bruk/valg av teknologi og forenkling av reparasjoner.
 - Endret og mer sentralisert lagerstruktur.
 - Inntektsfinansiering av verksteder og lagerfunksjoner.»¹⁰⁶

Videre står det i kapittel 6.4.6 på side 76:

«Ansvaret for Forsvarets produksjon, jf kapittel 6.4.1, er i dag delt mellom generalinspektørene som har ansvaret for styrkeproduksjon, og de øverstkommanderende ved forsvarskommandoene som har ansvaret for produksjon av operativitet og beredskap. Erfaringer fra nærings- og organisasjonsliv for øvrig tyder på at jo flere enheter som deler ansvar og myndighet for produksjonen i en virksomhet, jo større blir behovet for koordinering og avklaring mellom enhetene. Dette kan ofte resultere i en gradvis utbygging av stabsvirksomheten for å dekke behovet for samordning og styring. [...]

Det er et mål å utføre logistikkfunksjonene i Forsvaret både bedre og billigere. Forsvaret må legge opp til ytterligere konsentrasjon av ressursene på forsyningsiden, men med planer og fleksible distribusjonsløsninger som sikrer spredning av ressursene om nødvendig. De viktigste forbedringene synes å ligge på det styringsmessige og organisatoriske nivå. Det vil bli lagt vekt på felles løsninger og rasjonell arbeidsdeling på tvers av organisasjonsgrensene. Slike tiltak innenfor forsyningsiden vil ha betydning også for andre deler av Forsvaret. Dette gjelder ikke minst samspillet mellom Forsvarets operative side og styrkeproduksjon. Et tettere samarbeid mellom Forsvarets operative side og forsyningsiden vil bli utredet. Et slikt samarbeid er nødvendig for å kunne utnytte ressurser på tvers av forsvarsgrenene, standardisere materiellanskaffelser og etablere felles rutiner.

Forsyningssystemet må tilrettelegge mottak av allierte forsterkninger såvel som internasjonal innsats. Sivil støtte må planlegges og koordineres innenfor rammen av totalforsvaret, også i forhold til mulig samvirke ved fredstidskriser. Det vil bli vurdert å samordne Forsvarets forsyningsressurser under en helhetlig ledelse på operasjonelt nivå. Prinsippene for den overordnede organiseringen må gjenspeiles i de underliggende nivåer. Det vil bli vurdert å opprette et antall felles forsyningsbaser som også i fred skal betjene avdelinger fra alle forsvarsgrener. Omorganiseringer som pågår i alle forsvarsgren-

106.St meld nr 22 (1997-98), kapittel 6.4.5 side 75

er, vil bli tilpasset gjennom samordning av oppgaver og felles funksjoner. Det pågående arbeidet med framtidig virksomhet, styrings- og organisasjonsformer for forsyningskommandoene, Forsvarets tele- og datatjeneste og materiellvirksomheten i FO/Sanitetsstaben utgjør en viktig del av omstillingen på forsyningsiden.[....]

Materiell som er i daglig bruk eller som inngår i styrkestrukturen, skal sammen med nærhet og støtte til utdanning, være dimensjonerende for støttevirksomheten. I fireårsperioden vil det bli lagt vekt på økt samordning både innenfor og mellom forsvarsgrenene, og dagens virksomhet vil bli vurdert nærmere.»

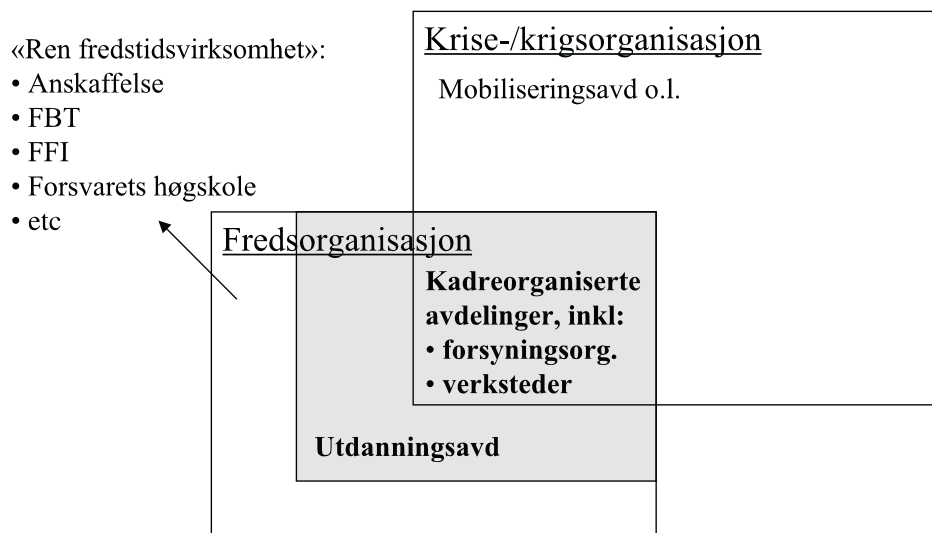
9.6 Generell vurdering av beredskapsmessige og operative konsekvenser av STYFORs hovedalternativer

I mandatet til STYFOR er en av flere forutsetninger for prosjektet at «Krav til operative og beredskapsmessige ytelser skal ivaretas». STYFORs vurderinger og anbefalinger sikter mot en fredsorganisasjon, men tar den forutsetning at i krise/krig vil materiellforvaltningen, på samme måte som i dag, danne kadre for krigsorganisasjonen. Personell i materiellforvaltning vil da bli underlagt operative avdelinger og bli en del av den operative kommandokjeden.

9.6.1 Materiellforvaltningens direkte og indirekte støtte til beredskapsmessige og operative ytelser

9.6.1.1 Forhold mellom fredsorganisasjon og krigsorganisasjon

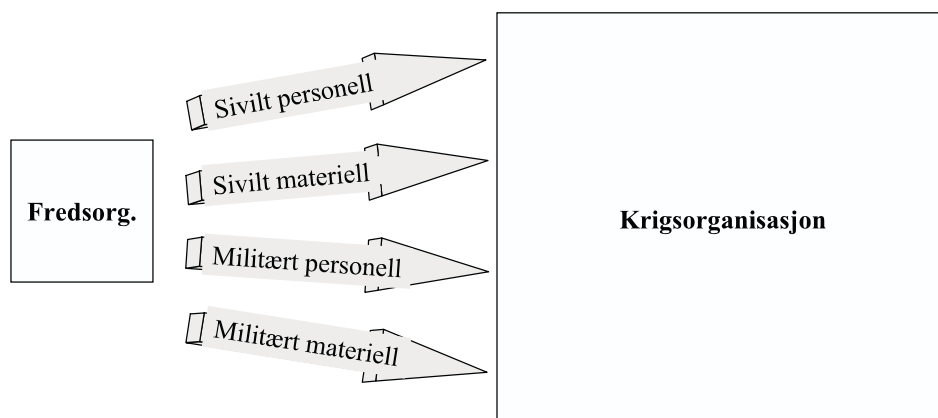
FD framlegger forslag for Stortinget om styrkestruktur. Stortinget beslutter strukturen. Den vedtatte styrkestrukturen danner utgangspunkt/rammen når Forsvarets militære organisasjon gjennomfører oppsetting av (deler av) krigsorganisasjonen. Ved krise vil deler av krigsorganisasjonen bli oppsatt. Hvilke deler som settes opp kan variere avhengig av krisens omfang og type. Oppsetting ifm kriser kan skje før beredskapslover er vedtatt. Når det senere i dokumentet blir beskrevet støtte fra sivil sektor, menes støtte som er regulert i rekvisisjonsloven (Lov om militære rekvisisjoner av 29 juni nr 19 1951). Fredsorganisasjonen og krigsorganisasjonen vil aldri bli identiske. Siden Norge baserer seg på et mobiliseringsforsvar, vil forskjellene bli store. Det er likevel et mål at en del av fredsorganisasjonen på en enkel måte skal finne sin plass i krigsorganisasjonen. En måte å gjøre dette på er at deler av fredsorganisasjonen danner kadre til krigsorganisasjonen. Dette er tilfellet for deler av materiellforvaltningen i dag og vil også være det i framtiden. Andre deler av Forsvaret, inkludert deler av materiellforvaltningen, vil ikke ha en tilsvarende rolle i krigsorganisasjonen som de har i fredsorganisasjonen. Dette er illustrert i Figur 4.7.



Figur 9.7 Forhold mellom fredsansorganisasjon og krigsansorganisasjon

Krigsansorganisasjonen består av en beredskapsdel som aktiveres ved mobilisering. I tillegg er en mindre del av krigsansorganisasjonen, en del operative avdelinger og visse staber, i stor grad organisert og aktivert allerede i fred, dvs kadreorganiserte avdelinger.

På samme måte som i dag må organisasjonen øves for å sikre at den har nødvendig kvalitet og omstillingsevne til å operere som del av krigsansorganisasjonen. Dette gjelder både for de deler av fredsansorganisasjonen som danner kadre til krigsansorganisasjonen, og de andre delene av krigsansorganisasjonen. Overgang fra fredsansorganisasjon til krigsansorganisasjon vil skje ved at sivil personell, sivil materiell, militært personell og militært materiell blir satt opp i på forhånd beskrevne avdelinger. Militært materiell vil være både langtidslagret materiell og materiell som er i daglig bruk. Overgangen fra fredsansorganisasjon til krigsansorganisasjon er forsøkt illustrert i Figur 4.8.

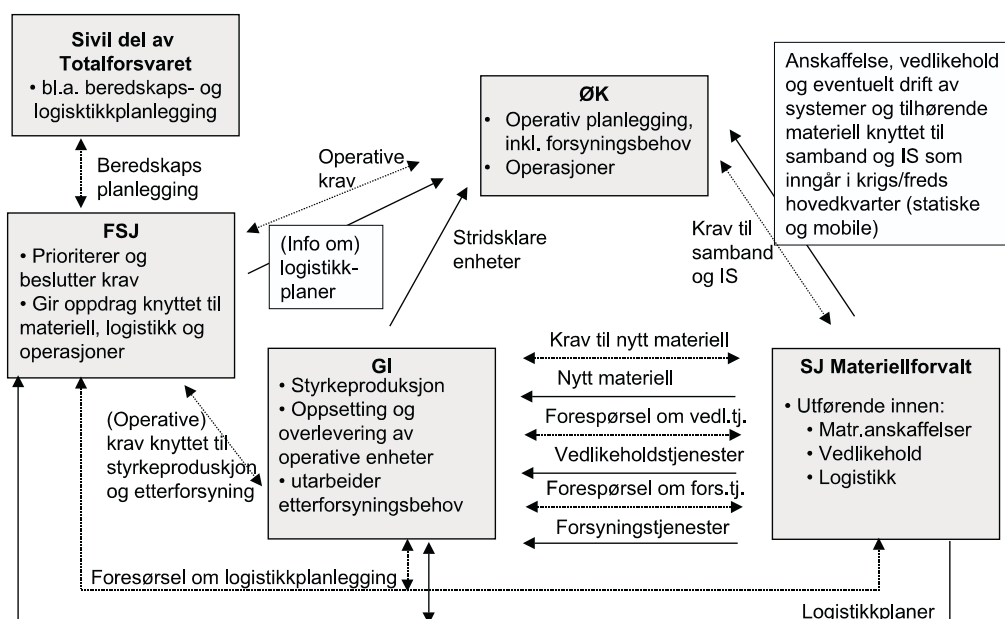


Figur 9.8 Overgang fra fredsansorganisasjon til krigsansorganisasjon

Det samme forholdet som illustrert over gjelder også ifm en del operasjoner og øvelser i fred. Ved en større øvelse vil det bli være behov for personell som til daglig ikke er del av fredsorganisasjonen. Det er styrkeprodusent (f eks GI, DK sjef, flystasjonssjef, sjef for sjøforsvarsdistrikt) som har ansvar for oppsetting av styrker og avgivelse til operativ sjef i fred (inkludert internasjonale fredsoperasjoner), krise og krig. Logistikkelementer kan inngå i den oppsatte avdeling.

9.6.1.2 Utgangspunkt for vurdering av konsekvens for støtte til beredskapsmessige og operative ytelser

''' i Figur 4.9 illustrerer materiellforvaltningens forhold til viktige aktører ifm beredskapsmessige og operative ytelser i fred.



Figur 9.9 Forhold mellom utøvende ledd i fred

Dobbelpilene knyttet til krav og forespørsler illustrerer at det skjer en «forhandling» for å komme frem til hva som skal leveres. Hovedinnholdet i «forhandlingene» er å avveie krav mot kostnad.

Materiellforvaltningen yter i begrenset grad direkte støtte til operasjonelt nivå. Ytelsene er i dag i stor grad knyttet til anskaffelse og vedlikehold av sambands- og informasjonssystemer som inngår i statiske og mobile krigshovedkvarter. Noen av disse er kommandosentraler og operasjonssentra i fred. Øvrige bidrag fra materiellforvaltningen skjer indirekte gjennom støtte til styrkeprodusent og FSJ. Generalinspektørene er som styrkeprodusent ansvarlig for å stille stridsklare enheter til disposisjon for ØK ved krise/krig, men også ved operasjoner i fred. Materiellforvaltningen skal støtte styrkeprodusenten ved å levere produkter som fører til materiell stridsevne. Materiellforvaltningen bidrar også i logistikkplanleggingen etter oppdrag fra FSJ.

9.6.2 Vurdering av materiellforvaltningens direkte og indirekte støtte til beredskapsmessige og operative ytelser

9.6.2.1 Vurdering av den direkte støtten til beredskapsmessige og operative ytelser i fred

Som tidligere nevnt er den viktigste delen av den direkte støtten til operasjonelt nivå knyttet til anskaffelse og vedlikehold av sambands- og informasjonssystemer. Dette er behandlet i HA1. I anbefalingene fokuseres det på etablering av felles løsninger på tvers av forsvarsgrenene. For operasjonelt nivå vil dette medføre fordeler ved at bedre ressursutnyttelse kan bedre ytelsene ved anskaffelse/utvikling og drift, og felles løsninger vil gjøre det enklere å sammenstille informasjon på tvers av forsvarsgrenene.

9.6.2.2 Vurdering av den indirekte støtten til beredskapsmessige og operative ytelser

Vurderingen av den indirekte støtten er inndelt i følgende deler:

- generelt – i dette underkapitlet presenteres hovedprinsippene for STYFORs hovedalternativer og hvordan de påvirker den indirekte støtten til beredskapsmessige og operative ytelser
- logistikkplanlegging – underkapitlet omhandler planlegging som materiellforvaltningen gjør på oppdrag fra FSJ (ved FO/O). Resultatet av dette er et viktig innspill til ØK ved vurdering av de operative planene og i kontrollen av at planene lar seg gjennomføre
- mobforvaltning – i dette underkapitlet vurderes materiellforvaltningens ansvar og rolle ifm mobforvaltning
- oppsetting av avdelinger i krise/krig og ved øvelser i fred – dette underkapitlet omhandler materiellforvaltningens støtte til styrkeprodusenten ved oppsetting av avdelinger i krise/krig og ved øvelser i fred.

9.6.2.2.1 Generelt

Utgangspunktet for alle STYFORs hovedalternativer er at roller og ansvar for materiellforvaltningsprosessene blir klargjort, prosessene gjennomføres på den mest kosteffektive måten for Forsvaret som helhet og at kvaliteten er minst like god som i dag. Hovedalternativene bygger på:

- at forvaltningssjefene får et helhetlig ansvar for materiellforvaltningen innenfor sitt myndighetsområde (forsvarsgren eller prosess) gjennom vertikal integrasjon
- synliggjøring av kostnader og derved mer effektiv ressursutnyttelse ved horisontal samhandel mellom en kunde (f eks styrkeprodusent) og en leverandør (materiellforvaltning)
- samling og bedre utnyttelse av ressurser gjennom horisontal integrasjon av prosesser for å se Forsvarets ressurser og behov under ett.

I tillegg foreslås det i HA5 at det etableres en felles ledelse for materiellforvaltningen for å sikre en best mulig ressursutnyttelse for materiellforvaltningen som helhet.

Prinsippene med vertikal integrasjon og horisontal samhandel er vurdert i "*Organisasjonsmessig tilknytning av personell i materiellforvaltningen – vertikal integrasjon*" i kapittel 4.4. STYFOR beskriver der at det ikke får negative konsekvenser for styrkeprodusenten om materiellforvaltningen vertikal integr-

eres og underlegges sjef forvaltning både organisatorisk og faglig. Denne konklusjonen trekkes på bakgrunn av at styrkeprodusenten får tildelt midler i den vertikale styringsdialogen med FSJ. Gjennom horisontal samhandel kjøpes det varer og tjenester som er nødvendige for å løse styrkeprodusentens oppdrag. På denne måten har styrkeprodusenten full kontroll over det som leveres fra materiellforvaltningen, og han kan selv spesifisere hvilke varer og tjenester som er nødvendige for å kunne levere stridsklare enheter til ØK.

Når det gjelder horisontal integrasjon av prosesser, er forholdet til styrkeprodusenten behandlet ifm vurderingen av hovedalternativene:

- vertikal og horisontal integrasjon av prosessen «Forestå drift», herunder også drift av IS – HA1
- horisontal integrasjon av prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» – HA 2a
- horisontal integrasjon av prosessen «Ivareta fagmyndighet» og annen utnyttelse av teknisk fagkompetanse – HA 2b
- horisontal integrasjon av prosessen «Forsyne varer og materiell» – HA3
- horisontal integrasjon av prosessen «Utføre vedlikeholdstjenester» – HA4.

9.6.2.2.2 Logistikkplanlegging

En viktig del av den indirekte støtten til beredskapsmessige og operative ytelser er knyttet til logistikkplanlegging. Materiellforvaltningen foretar denne planleggingen på oppdrag fra FSJ (ved FO/O). De hovedalternativene hvor det introduseres løsningselementer som har størst innvirkning på dette, er HA1 og HA3. De relevante løsningselementene i HA1 videreføres i HA2, og for HA3 videreføres løsningselementene i HA4 og HA5 (avhengig av intern organisering). I HA1 foreslås det vertikal integrasjon hvor forvaltningssjefene får utvidet kommandomessig ansvar for materiellforvaltningspersonellet. For Hæren foreslås det at dette gjennomføres ved at det opprettes to forsynings-sentre, et i Nord-Norge og et i Sør-Norge. For Sør-Norge bør dette forenkle støtten til den operative virksomheten (ØKS) siden det nå vil være *en* organisasjon som gjennomfører logistikkplanleggingen for Hæren i denne landsdelen i stedet for tre slik det er i dag. For Sjøforsvaret og Luftforsvaret vil ikke løsningselementene i HA1 få noen konsekvenser for logistikkplanleggingen.

I HA2 videreføres de løsningselementene fra HA1 som har betydning for logistikkplanleggingen.

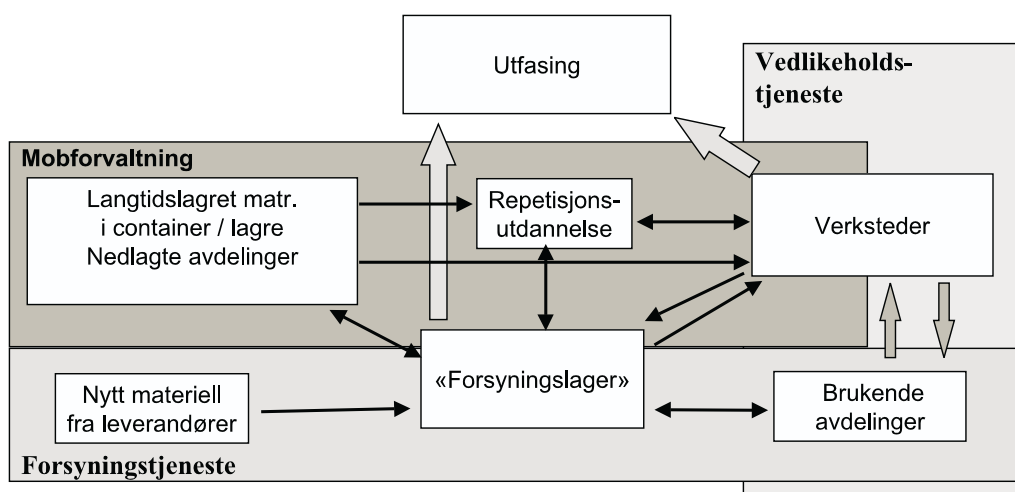
I HA3 foreslår STYFOR at det etableres en felles forsyningsorganisasjon. Denne fellesorganisasjonen vil være inndelt i to regioner for oppfølging av lagrene. Det vil være en region som omfatter Sør-Norge og region som omfatter i Nord-Norge. Med en slik fellesorganisasjon legges forholdene til rette for helhetlig logistikkplanlegging på tvers av forsvarsgrenene. HA4 viderefører løsningselementene fra HA3, og i tillegg etableres en felles vedlikeholdsorganisasjon.

I HA5 vil hele materiellforvaltningen være underlagt *en* sjef. Alternativ 5c viderefører de løsningselementene fra HA3 og HA4 som har betydning for logistikkplanleggingen.

9.6.2.2.3 Mobforvaltning

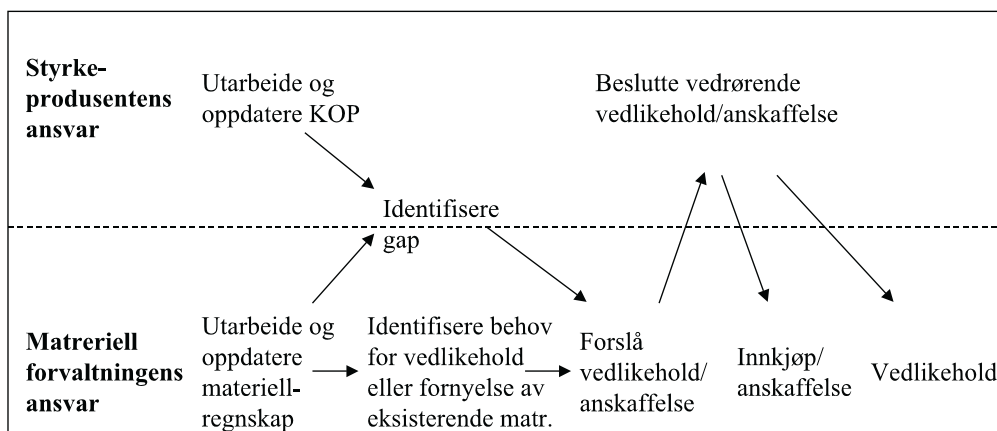
Distriktskommandoer, hovedflystasjoner og Sjøforsvarsdistrikt har et helhetlig ansvar for å sette opp avdelinger ved øvelser og beredskap, inkludert i dette er personell og materiell. For å gjøre dette vil oppsettende avdeling

bruke materiellforvaltningen på flere måter. Nytt materiell fra leverandør kanaliseres gjennom forsyningsorganisasjonen før moblagring. Lagret materiell tas ut som en del av driftskonseptet for øving og trening. Etter gjennomført øving og trening benyttes verkstedene og forsyningsorganisasjonen for renovering og oppdatering. Deler av materiellet vil kunne gå til kassasjon, sanering og avhending etter at forsyningsorganisasjonen har vurdert om det «ikke tekniske» materiellet skal vedlikeholdes eller utfases. Fra verkstedet kanaliseres materiellet gjennom forsyningsorganisasjonen tilbake til moblager. Noe materiell vil gå direkte fra moblager til verksted for renovering. Forsyningsorganisasjonen ruller materiell mellom moblager, øving/trening og daglig bruk for å sikre en best mulig utnyttelse av materiellet i dets levetid. I Hæren gjøres dette ved at materiell i containere som iht rulleringsplan må renoveres, benyttes til øving/trening før renovering. I tillegg benytter man i stor grad nytt materiell til moblagring, mens materiell som har vært lagret og benyttet til øving/trening, tas i daglig bruk etter renovering. "" i Figur 4.10 illustrerer dette forholdet, og at det er en nær sammenheng mellom mobforvaltning og løpende forsynings- og vedlikeholdstjeneste.



Figur 9.10 Sammenheng mellom mobforvaltning, forsyningstjeneste og vedlikehold

Beredskapsbeholdninger, dvs beholdninger utover fredsmessig behov, er en integrert del av forsyningstjenestens beholdninger. Dette konseptet tilsier at mobforvaltningen bør integreres i den daglige drift i så stor utstrekning som mulig. Det er derfor en stor fordel at den organisasjonen som er ansvarlig for materiellforvaltning, også er ansvarlig for mobforvaltning og har en leverandørrolle overfor oppsettende avdeling. Basert på argumentasjonen over mener STYFOR at materiellforvaltningen skal forvalte alt materiell på lager inkludert mobmateriell og beredskapsbeholdninger.



Figur 9.11 Ansvarsfordeling mellom styrkeprodusent og materiellforvaltning

''' i Figur 4.11 illustrerer ansvarsfordelingen mellom styrkeprodusent og materiellforvaltning knyttet til planlegging og oppfølging av materiellet. Styrkeprodusenten har ansvaret for å utarbeide og oppdatere krigsoppsettningssplaner (KOP). Disse inneholder personell og materiell. Materiellforvaltningen har ansvar for å utarbeide og oppdatere materiellregnskap. Materiellregnskapet skal inneholde opplysninger om hva Forsvaret selv har, inkludert hvor materiellet er (f eks på moblager eller utlånt til avdelinger) og hva som må rekvireres sivilt. I tillegg må materiellregnskapet inneholde opplysninger om materiellets status. Med jevne mellomrom må materiellbehovet som er spesifisert i KOP, og materiellregnskapet sammenlignes for å avdekke eventuelle gap. I tillegg kan en del av det eksisterende materiellet ha behov for vedlikehold eller det er nødvendig med erstatning. Materiellforvaltningen vil foreslå og styrkeprodusenten vil ta beslutning om hvilket materiell som skal vedlikeholdes/anskaffes og når. Deretter vil styrkeprodusenten gi materiellforvaltningen oppdrag knyttet til dette. STYFORs forslag om vertikal integrasjon vil klargjøre rollene til styrkeprodusent og materiellforvaltning, og ansvaret for de ulike oppgaver knyttet til materiell- og mobforvaltning vil bli klargjort. I tillegg vil en felles forsyningsorganisasjon (del av HA3, HA4 og HA5c) medføre at det blir enklere å se Forsvarets behov og eksisterende materiell under ett på tvers av forsvarsgrenene. Basert på dette mener STYFOR at alle hovedalternativene, men spesielt HA3, HA4 og HA5c, vil medføre en forbedring knyttet til mobforvaltning. Dette innebærer at det vil skje en forbedring av de beredskapsmessige ytelser.

9.6.2.2.4 Oppsetting av avdelinger i krise/krig og ved øvelser i fred

Som beskrevet innledningsvis ("*Materiellforvaltningens direkte og indirekte støtte til beredskapsmessige og operative ytelser*" i kapittel 4.6.1) er det forskjell på fredsorganisasjonen og krigsorganisasjonen. Dette medfører at man må planlegge og øve omstillingsprosessene fra fredsorganisasjon til krigsorganisasjon. I en krise/krigssituasjon vil de som har ansvar for oppsetting av avdelinger ha en rekke andre organisasjoner å forholde seg til som vist i Figur 4.12.

	Planlegging	Gjennomføring
Sivil	Støtter	Bidrar med materiell og personell
Oppsettende avdeling	Ansvarlig for planleggingen	Ansvarlig for oppsetting Bidrar med personell
Øvrige deler av primærvirk.	Eventuelt støtter	Bidrar eventuelt med personell
Materiellforvaltning	Støtter	Bidrar med materiell og eventuelt personell (kadre til krigsorg)

The diagram shows a flow from the 'Gjennomføring i hht plan' box to the 'Oppsatt enhet' box. Arrows also point from the 'Bidrar med materiell og personell' box in the 'Sivil' row and the 'Bidrar eventuelt med personell' box in the 'Øvrige deler av primærvirk.' row to the 'Gjennomføring i hht plan' box.

Figur 9.12 Oppsetting i krise/krig

Oppsettende avdeling har ansvar for planlegging av oppsetting av avdelinger, eventuelt med støtte fra materiellforvaltningen, øvrige deler av primærvirksomheten og/eller fra sivil sektor. De samme er involvert i selve oppsettingen av avdelinger. De vil da også bidra med materiell og/eller personell. Ved øvelser i fredstid er de samme mekanismene i funksjon, men omfanget er gjerne noe mindre. "" i Figur 4.13 illustrerer dette.

	Planlegging	Gjennomføring
Sivil		Bidrar med personell
Oppsettende avdeling	Ansvarlig for planleggingen	Ansvarlig for oppsetting Bidrar med personell
Øvrige deler av primærvirk.		Bidrar eventuelt med personell
Materiellforvaltning	Støtter	Bidrar med materiell og eventuelt personell

The diagram shows a flow from the 'Gjennomføring i hht plan' box to the 'Oppsatt enhet' box. Arrows also point from the 'Bidrar med personell' box in the 'Sivil' row and the 'Bidrar eventuelt med personell' box in the 'Øvrige deler av primærvirk.' row to the 'Gjennomføring i hht plan' box.

Figur 9.13 Oppsetting ved øvelser

Ved øvelser vil det være begrenset hvor mange avdelinger som skal settes opp. I tillegg vil bidraget fra sivil side være langt mindre enn ved krise/krig. Disse forholdene gjør en oppsetting i fred mindre kompleks enn ved krise/krig. Det kan stilles spørsmål om vertikal integrasjon vil bedre eller vanskeliggjøre oppsetting. Materiellforvaltningen vil ha et leverandøransvar ved oppsetting regulert gjennom avtale med sjef for oppsettende avdeling. Avtalen mellom oppsettende avdeling og materiellforvaltningen bør kunne avledes av

eksisterende planer knyttet til oppsetting av avdelinger. En del av planleggingen vil være å inngå slike avtaler. Erfaringene med disse avtalene vil være viktige korrektiv for oppsettingplanene for krise/krig siden større kompleksitet ved oppsetting til krise/krig medfører fare for at planene for støtte fra sivil sektor ikke dekker alle forhold. STYFOR vurderer det slik at hovedalternativene vil medføre at materiellforvaltningen er i stand til å yte nødvendig støtte til styrkeprodusentene ved oppsetting av avdelinger i fred, krise og krig.

9.6.2.2.5 *Konklusjon for vurdering av materiellforvaltningens indirekte støtte til beredskapsmessige og operative ytelser*

STYFOR mener at den indirekte støtten til beredskapsmessige og operative ytelser bedres i alle hovedalternativene. Dette er basert på at alle hovedalternativene vil medføre:

- en klargjøring av roller og ansvar knyttet til materiell og mobforvaltning
- at deler av materiellforvaltningen vil danne kadre til krigsorganisasjonen
- at kvalitet og omstillingsevne sikres og kontrolleres gjennom øvelser.

For HA3, HA4 og HA 5c vil forslaget om felles forsyningsorganisasjon som ser Forsvaret under ett, føre til at den indirekte støtten blir ytterligere bedret.

9.7 STYFORs hovedalternativer i forhold til forslag om en logistikkommando på forsvarskommando-nivå (FK)

Vurderingen av hovedalternativene opp mot forslag om en utøvende logistikkommando direkte underlagt Øverstkommanderende i Nord-Norge avviker fra de andre vurderingene ved at STYFOR her gjør en vurdering opp mot et forslag som ikke er vedtatt eller ferdig behandlet i Forsvarets militære organisasjon. Årsaken til at dette likevel vurderes, er at den videre behandlingen av forslaget om utøvende logistikkommando er utsatt inntil STYFOR legger fram sine forslag, jf skriv av 27 januar 1998 fra FO/F:

«STSJ/FO har [...] besluttet at arbeidet med logistikkommando på FK-nivå inntil videre ikke skal videreføres. En eventuell videreføring vil bli vurdert på nytt når blant annet STYFOR har avsluttet sitt arbeid.»

STYFOR finner det derfor naturlig å vurdere hvordan forslagene i hovedalternativene vil understøtte en eventuell utøvende logistikkommando. Og om det er mulig at et eller flere av hovedalternativene vil sikre at de oppgaver som det er tenkt at en utøvende logistikkommando skal utføre, blir tilstrekkelig ivare tatt av materiellforvaltningen. Denne vurderingen er basert på diverse dokumentasjon knyttet til «En utøvende logistikkommando direkte underlagt Øverstkommanderende i Nord-Norge».

9.7.1 Vurdering av STYFORs hovedalternativer opp mot forslag om logistikkommando ved Forsvarskommandoene

Alle hovedalternativene til STYFOR vil føre til en bedring av de forhold som har medført et behov for logistikkommando på FK-nivå. I HA1 samles oppfølgingen av lagre og verksteder i Hæren i et forsyningscenter i hver landsdel. Videre etableres en felles transportorganisasjon for Forsvaret. Disse forslagene blir videreført i HA2. I hovedalternativ 3 vil den felles forsyningsor-

ganasjonen ivareta felles planlegging og gjennomføring knyttet til prosessen «Forsyne varer og materiell». I HA4 vil også vedlikehold bli organisert i en felles organisasjon. Med HA5 og internorganisering som HA4 kan ØKene gi oppdrag til *en* organisasjon om å utføre de oppgaver som er tenkt utført av Logistikkommando/FKN og logbasene. For mer detaljert vurdering henvises det til dokumentasjon i rapport fra deloppdrag 1.

9.8 Generell vurdering av nærings- og distriktpolitiske konsekvenser av STYFORs hovedalternativer

I dette kapitlet vil STYFOR drøfte nærings- og distriktpolitiske konsekvenser av STYFORs hovedalternativer.

9.8.1 Distriktpolitiske konsekvenser av STYFORs hovedalternativer

9.8.1.1 Bakgrunn

Utredningsinstruksen (utarbeidet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og fastsatt ved kongelig resolusjon 16 desember 1994) gir pålegg om at enhver sak skal redegjøre for antatte konsekvenser. Med sak menes i denne forbindelse arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Økonomiske og administrative konsekvenser skal alltid inngå i redegjørelsen og skal normalt utgjøre en egen del av utredningen. Konsekvensutredningen skal inneholde en vurdering av konsekvensene for statens sentrale og lokale forvaltning, fylkeskommunene, kommunene og private, herunder næringsvirksomhet og publikum. Utredningens omfang og innhold avpasses etter sakens betydning og arten av de antatte virkninger. *Veileder for distriktsmessige konsekvensutredninger* er utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) på bakgrunn av vedtak i Stortinget av 23 mai 1995. For departementene er veilederen ment:

- å gi et grunnlag for vurdering av om en sak kan få betydelige distriktsmessige konsekvenser
- og å være et hjelpemiddel for gjennomføring av distriktsmessige konsekvensutredninger innenfor ulike sektorer.

Veilederen er forankret i *Utredningsinstruksen* og fungerer som en utdypning av denne.

Med «distriktsmessig konsekvensutredning» menes en vurdering og beregning av konsekvensene for den regionale utviklingen i «distriktsnorge.» Distriktsmessige konsekvensutredninger av endringer i Forsvarets virksomhet vil i hovedsak bli analysert med utgangspunkt i konsekvensene for den enkelte kommune hvor aktuelle enheter er lokalisert. Basis for de distriktsmessige konsekvensvurderingene vil være kvalitative vurderinger basert på tilgjengelig tallmateriale og statistikk med data på kommunenivå og fra de berørte militære virksomhetene. I tillegg vil det kunne være ønskelig å sammenholde data fra sammenlignbare kommuner eller innenfor et utvidet geografisk område (fylke eller region). Dette for å støtte den kvalitative vurderingen av berørte kommuner. Meldinger/utredninger ol som angir prinsipper for utviklingen innenfor et område er ofte lite konkrete og kan derfor være vanskelige å konsekvensutrede. Ofte er det først under implementeringen av prinsippvedtakene det blir mulig å kvantifisere effektene. Hvis forslag og tiltak som følger av en enkelt prinsippmelding/proposisjon blir lagt fram i flere og

ulike typer implementeringsmeldinger/proposisjoner, kan det være nødvendig å følge saken fra prinsippsak til endelig implementering for å vurdere de distriktmessige konsekvensene underveis for den enkelte sak.

9.8.1.2 Vurdering av konsekvenser

I samsvar med retningslinjene i ovennevnte veileder har STYFOR først vurdert om det er nødvendig å gjennomføre en distriktmessig konsekvensutredning som følge av de fem hovedalternativene. Denne vurderingen er gjennomført med tabell 4.2 som grunnlag.

Tabell 9.2:

Innebærer forslaget endring/ påvirkning av:	Betydelig	Mindre betydelig	Ubetydelig	Usikker
Antall arbeidsplasser				
Betingelsene for produksjon og verdiskapning				
Tjenestetilgjengelighet/tjenestetilbud				
Befolkning/bosettingsmønster				

Dersom det vurderte alternativ vurderes å kunne få «betydelige konsekvenser», skal de distriktmessige konsekvenser av forslaget utredes. Er man usikker på hvilke konsekvenser alternativet kan ha, bør aktuelle konsekvenser undersøkes nærmere.

9.8.1.3 Vurdering av hovedalternativene

De tre forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen FO/SAN er lokalisert i sentrale områder som faller utenfor «virkeområdet for distriktpolitiske virkemidler» slik det er definert i veilederen. De er derfor holdt utenfor den videre vurdering. Enkelte enheter på regionalt og lokalt nivå vil være i samme stilling. En avgrensning her synes ikke praktisk på det nåværende stadium og forutsettes gjort når detaljutredning av valgt alternativ skal gjennomføres. Samtlige hovedalternativer medfører, i større eller mindre grad, endringer i organisasjons- og styringsform, styringsmodell eller tilknytning til overordnet enhet. For avdelinger/enheter på regionalt og lokalt nivå vurderes dette kun å ha «ubetydelige» eller «mindre betydelige» distriktmessige konsekvenser. Spesielt gjelder dette de som hovedsakelig har en utøvende funksjon. På kort sikt medfører ingen av alternativene nedleggelse, flytting eller drastiske reduksjoner i organisasjonsstrukturen på regionalt eller lokalt nivå på steder som ligger innenfor virkeområdet for distriktpolitiske virkemidler. Spesielt alternativene 2 og 4 kan nødvendiggjøre geografisk omfordeling av personell i begrenset omfang. Dette anses å få «mindre betydelige» konsekvenser for distriktene det rammer. Utvidet bruk av fellesforvalter kan medføre mer aktivitet ved enkelte verksteder og vil ha positive distriktmessige konsekvenser. I et noe lengre tidsperspektiv kan en ikke se bort fra at det iverksettes tiltak som kan få betydelige konsekvenser for enkelte lokalsamfunn. Dette gjelder særlig dersom det iverksettes omstrukturering av planleggings-/administrasjonsfunksjonen på regionalt nivå eller gjennom en restrukturering av lagrene innenfor en region/landsdel. De distriktmessige kon-

sekvenser av den valgte løsning må vurderes og utredes som del av det videre arbeidet med detaljutredninger og behovs- og funksjonsanalyser.

Alle alternativene inneholder tiltak for sentralisering og spesialisering blant annet for å optimalisere ressursbruken på region- eller landsbasis. De fleste forslagene til sentralisering angår enheter lokalisert i sentrale og tettbefolkede strøk som ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Spesialisering vil i hovedsak medføre endring av type aktivitet ved enkelte enheter på regionalt og lokalt nivå på samme måte som utvidet bruk av fellesforvalter vil kunne medføre en viss endring i hvor forsyning og vedlikehold for enkelte materielle typer blir utført. STYFOR vurderer at disse forhold på kort sikt bare har ubetydelige konsekvenser. Eventuelle konsekvenser på noe lengre sikt kan først klarlegges i de framtidige detaljutredninger.

Ekstern/intern ivaretagelse av oppgaver er en faktor som kan ha både positive og negative konsekvenser for lokalsamfunnet. På det nåværende stadium er det imidlertid ikke mulig å angi eventuelle distriktpolitiske konsekvenser. STYFOR har vurdert hvilke prosesser/ oppgaver Forsvaret selv *må* utføre og listet hva som *kan* settes ut til ekstern ivaretagelse. Det forutsettes at vurderinger av hva Forsvaret selv *må* ivareta og hva som kan settes ut eksternt, foregår kontinuerlig. Herunder må de distriktsmessige konsekvenser vurderes. Dette kan først gjøres under framtidige detaljutredninger av den valgte løsning.

9.8.1.4 Konklusjon

På nåværende tidspunkt finner STYFOR at ingen av de 5 hovedalternativene, på kort sikt, har betydelige, distriktsmessige konsekvenser som betinger at distriktpolitiske konsekvensutredninger må gjennomføres. På lengre sikt kan en imidlertid se for seg iverksatt tiltak som vil kunne ha betydelige konsekvenser avhengig av hvilke regioner og lokalsamfunn de berører. Konsekvensene anses imidlertid ikke å bli så store at de har avgjørende innvirkning på valg av hovedalternativ. Som del av framtidige detaljutredninger av valgt løsning må det, i samsvar med Utredningsinstruksen og Veilederen for distriktsmessige konsekvensutredninger, på nytt vurderes om tiltakene vil ha betydelige distriktsmessige konsekvenser for de lokalsamfunn som berøres.

9.8.2 Næringspolitiske konsekvenser av STYFORs hovedalternativer

9.8.2.1 Næringspolitisk strategi

En tilnærming for å vurdere eventuelle næringspolitiske konsekvenser er å ta utgangspunkt i den næringspolitiske strategien som Stortinget har gitt sin tilslutning til, senest i St prp nr 59 (1997-98). De prinsipper som er nedfelt i denne strategien, vil ligge til grunn for og være retningsgivende for mye av anskaffelsesvirksomheten uansett framtidig styringsform og organisering.

9.8.2.2 Kortsiktige konsekvenser

På kort sikt vil de næringspolitiske konsekvensene av de fem ulike hovedalternativene være ubetydelige uansett valg av styrings- og organisasjonsform (tilknytningsform) for materiellforvaltningen.

9.8.2.3 Langsiktige konsekvenser

På lengre sikt vil de næringspolitiske konsekvensene i all hovedsak også være ubetydelige/ mindre betydelige uansett valg av styrings- og organisasjonsform og valg av hovedalternativ.

Hvorvidt man velger selvstendige forsvarsgrenvise anskaffelsesorganer, en felles anskaffelsesorganisasjon eller en felles anskaffelses- og forsyningsorganisasjon, vil den mengde av varer og tjenester som Forsvaret skal anskaffe være gitt. Rammebetingelsene vedkommende anskaffelsesmyndighet (sentralisert eller desentralisert) skal jobbe etter, vil ligge fast i allerede etablerte lover og regler på området (EØS-reglement, REFSA, BAF, mf).

Samtidig vil som nevnt den nasjonale strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri, uansett valg av styrings- og organisasjonsform, være med på å sikre og legge forholdene til rette for at norsk industri skal kunne stå for en størst mulig andel av de kommende leveranser til Forsvaret. Det vil ikke være grunn til å tro at Forsvarets «kjøpsatferd», dvs med hvem og hvordan man handler, vil endres selv om anskaffelsesorganene drives som en forvaltningsorgan eller statseid foretak. Ordningen med gjenkjøp er, og vil være, et viktig virkemiddel for å oppfylle deler av intensjonene i den næringspolitiske strategien. Det er ingenting som på kort sikt tyder på at praktiseringen av gjenkjøp og utformingen av retningslinjene som ligger til grunn for denne ordningen, skal opphøre eller endres vesentlig. Gjenkjøpsregimet kan på noe lengre sikt helt eller delvis opphøre, noe som kan få konsekvenser for deler av norsk forsvarsindustri videre eksistens. Det vil for øvrig etter all sannsynlighet fortsatt være FD som framforhandler gjenkjøpsavtaler spesielt og har ansvaret for utformingen av næringspolitisk strategi generelt. De områder som kan bli noe berørt av en omorganisering innenfor styringen av materiellforvaltningen, vil være der hvor graden av «outsourcing» er stor. «Outsourcing» av oppgaver knyttet til selve anskaffelsesvirksomheten vil få mindre betydelige konsekvenser gitt ovennevnte forutsetninger om at en gitt mengde varer og tjenester skal kjøpes inn.

Den delen av Forsvaret som driver tyngre vedlikehold av ulike våpensystemer, kjøretøy, fartøy etc, og hvor dette helt eller delvis kan settes ut til sivil og forsvarsrelatert industri, må påregne enkelte negative følger. Men også her må det forutsettes at Forsvarets behov for vedlikeholdstjenester enten dette gjøres internt eller eksternt er gitt. Forsvaret vil etterspørre en gitt mengde vedlikeholdstjenester, og hvorvidt sivile eller militære verksteder utfører dette, vil næringsmessig konsekvenser totalt sett for samfunnet være forholdsvis marginale. Uansett valg av modell for framtiden kan man forvente at Forsvaret vil bruke eksterne tjenester i større grad.

9.9 Kvantitative vurderinger

9.9.1 Innledning

I forbindelse med hvert hovedalternativ vil vi presentere resultatet av kvantitative vurderinger. I de kvantitative vurderingene har vi i hovedsak fokusert på ledelse og administrasjon av materiellforvaltningen. STYFORs hovedalternativer vil legge forholdene til rette for at også de utførende prosessene kan gjennomføres med lavere ressursinnsats ved at materiellforvaltningsressursene sees under ett innenfor en forsvarsgren (vertikal integrasjon), og mellom forsvarsgrenene (horisontal integrasjon). Men dette er kun kvalitativt og

ikke kvantitativt vurdert av STYFOR. Dette har sammenheng med utredningens omfang og STYFORs mandat som angir at prinsipielle hovedalternativer skal vurderes. I tillegg til vurderingene av innsparingspotensialet er også kostnader ved gjennomføring blitt vurdert. Dette er i stor grad knyttet til organisasjonsutviklingsprosjekter (OU-prosjekter) for etablering av de ulike felle-sorganisasjonene.

STYFOR konkluderer ikke med at det identifiserte innsparingspotensialet skal tas ut fra virksomheten, men belyser at prinsippene om integrasjon vil kunne gi gevinster. En del av de innsparingspotensialene som blir identifisert bør pløyes tilbake til virksomheten for å styrke områder som i dag mangler ressurser. Dette kan føre til økt kvalitet og på sikt lavere ressursforbruk. De kvantitative vurderingene presenteres som nåverdi av netto innsparinger over 10 år med en diskonteringsrate på 7%.

9.9.2 Forutsetninger

Tallmaterialet som er benyttet er i hovedsak tatt fra dagens godkjente operasjonsplan/fred (OPL/F) og STYFORs kartlegging. Det å benytte OPL/F har en del fordeler og en del ulemper.

Fordeler ved bruk av OPL/F:

- Er tilgjengelig for alle organisasjoner som er involvert i materiellforvaltning i Forsvaret.
- Gir et relativt lavt ressursforbruk knyttet til innhenting av data.
- Unngår forskjellige forutsetninger ved innsamling av data fra ulike kilder.
- Gir et fastpunkt for vurderingene som gjør det enklere å etterprøve dem.

Ulemper ved bruk av OPL/F:

- OPL/F stemmer ikke nødvendigvis overens med den faktiske situasjonen til en hver tid.
- OPL/F er i ferd med å endres bl a i Luftforsvaret (p g a Fønix) og etterhvert i Sjøforsvaret.

Konsekvens ved bruk av OPL/F som bakgrunnsmateriale:

- Vurderingene må kvalitetssikres av personell fra forsvarsgrenene/forsyningskommandoene.
- De kvantitative vurderingene kan ikke sees på som fasitsvar, men som en indikasjon på retning og størrelse.
- STYFOR har dessuten valgt å legge inn en korreksjonsfaktor (reduksjon av innsparingspotensialet med 10%) for bruk av OPL/F.

9.9.3 Kvalitative vurderinger

Generelt vil integrasjon på tvers av forsvarsgrene medføre:

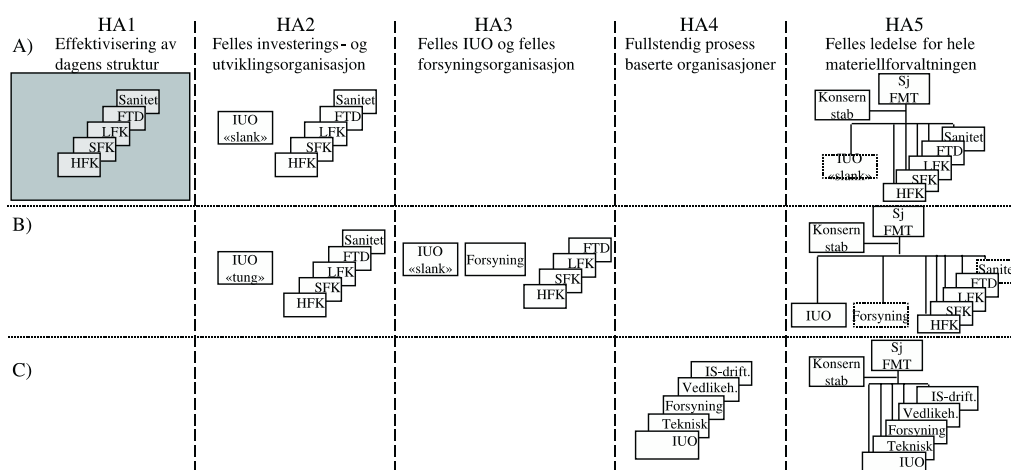
- bedre utvikling, utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger
- økt fleksibilitet i bruken innsatsfaktorene personell, materiell og infrastruktur.

Kapittel 10

Hovedalternativ 1 – Effektivisering av dagens struktur**10.1 Beskrivelse av hovedalternativ**

Hovedalternativ 1 består av forslag til endringer som medfører en effektivisering innenfor dagens struktur knyttet til vertikal og horisontal integrasjon.

”” i Figur 5.1 skisserer hovedalternativ 1 til 5. Hovedalternativene har en stigende grad av horisontal integrasjon. Hovedalternativ 1 som behandles i dette kapitlet er merket med grått.



Figur 10.1 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

10.1.1 Hovedalternativ 1

Ett av de viktigste gapene mellom dagens situasjon og de forutsetningene/rammebetingelsene som skal ligge til grunn for utøvelse av virksomheten ved forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN, er den manglende gjennomføringen av styringskonseptet. Et annet område det er viktig å få vurdert, er ønsket fra forvaltningene om utvidede fullmakter innenfor økonomi, personell og EBA slik at de kan utøve virksomheten på en mer helhetlig måte. Det siste punktet som danner basis for hovedalternativ 1 er muligheten for økt samordning.

Disse tre gapene/forbedringsområdene danner utgangspunktet for hovedalternativ 1. Forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN beholdes som egne organisatoriske enheter. De nevnte forvaltningene utfører de samme prosesser som i dag, men det vurderes endringer knyttet til vertikal og horisontal integrasjon, gjennomføring av styringskonseptet og valg av tilknytningsform.

10.1.2 Innhold i hovedalternativ 1 knyttet til prosessene «Lede og Styre» og «Administrere» materiellforvaltningen

STYFOR anbefaler at FO/I omdannes til en spesialstab for bedre å kunne ivareta sine roller innenfor IS-området, spesielt knyttet til produksjonslederansvaret for Forsvarets informasjonssystem (FIS). STYFOR anbefaler at det som en del av HA1 etableres felles utdanning for alt materiellforvaltningspersonell i Forsvaret. For at OU-prosessen i Forsvaret skal bli mer effektivt gjennomført, foreslås det at et eget OU-organ får en sentral rolle i alle OU prosesser.

10.1.3 Innhold i hovedalternativ 1 knyttet til vertikal integrasjon

I dette underkapitlet følger forslag til endringer ift dagens situasjon knyttet til vertikal integrasjon.

Vertikal integrasjon for vedlikehold i Hæren

Innenfor dagens struktur er det mest hensiktsmessig å opprette integrerte forsyningssentre i stedet for egne verksted- og forsyningsorganisasjoner. Dette gjøres ved å reorganisere regional forsyningskommando og etablere et framskutt ledelselement for HFK for oppfølging av forsyningslageret og verkstedene. Som et element i HA1 anbefaler STYFOR at det etableres forsyningssentre som underlegges HFK. Dette innebærer at integreringen skjer til og med kategori 1, med unntak av vedlikehold *brukeren selv* utfører.

Vertikal integrasjon for vedlikehold i Sjøforsvaret

Som et element i HA1 anbefaler STYFOR at det i Sjøforsvaret foretas integrasjon til og med vedlikeholdsressurser i Sjøforsvarsdistriktene. Det vil si at det personell som har stillingsbeskrivelse øremerket for vedlikeholdstjeneste og tilhørende infrastruktur, underlegges SFK. Dette innebærer integrering ned til og med kategori 1, med unntak av vedlikehold utført av personell ombord på fartøyer.

Vertikal integrasjon for vedlikehold i Luftforsvaret

Anbefalingen fra STYFOR er at innholdet i HA1 er en etablering av ende-til-ende-vedlikehold, dvs vedlikeholdspersonell ved alle flystasjonene underlegges LFK. Dette betyr vertikal integrasjon av kategori 3 og 2 og delvis kategori 1.

Vertikal integrasjon for forsyning – lager i Hæren

Innenfor dagens struktur synes det mest hensiktsmessig at det opprettes integrerte forsyningssentre i stedet for egne verksted- og forsyningsorganisasjoner. Dette gjøres ved å reorganisere regional forsyningskommando og etablere et framskutt ledelselement for HFK for oppfølging av forsyningslageret og verkstedene. Vertikal integrasjon foretas til og med forsyningslagrene.

Vertikal integrasjon av «Forsyne varer og materiell – lager» i Sjøforsvaret

Tilsvarende for vedlikehold foreslår STYFOR som et element i HA1 at det i Sjøforsvaret foretas integrasjon til og med forsyningsressurser i Sjøforsvarsdistriktene. Det vil si at det personell som har stillingsbeskrivelse øremerket for forsyningstjeneste og tilhørende infrastruktur underlegges SFK.

Vertikal integrasjon av «Forsyne varer og materiell – lager» i Luftforsvaret

Tilsvarende som for vedlikehold foreslår STYFOR at innholdet i HA1 er at forsyningspersonell ved alle flystasjonene underlegges LFK.

Vertikal integrasjon for forsyning av sanitetsmateriell

STYFOR mener at det er hensiktsmessig i HA1 å underlegge Sanitetsmagasinet i Nord-Norge (SMNN) under FO/SAN. Materiellforvaltningen til FO/SAN vil sammen med øvrig forsyning bli vurdert lagt inn i en felles organisasjon i HA3.

Vertikal integrasjon for forestå drift

Som et element i HA1 anbefaler STYFOR at ansvar for drift og vedlikehold av FDN (transmisjonsnett, abonnentnett og meldingstjenesten) og andre felles sambands- og informasjonssystemer underlegges AD FTD.

10.1.4 Innhold i hovedalternativ 1 knyttet til horisontal integrasjon

I dette underkapitlet følger forslag til endringer i fht dagens situasjon knyttet til horisontal integrasjon.

- STYFOR anbefaler som en del av HA1 å gi HFK fellesforvalteransvaret for:
- ammunisjon og våpen som brukes av Hæren og en eller flere av de andre forsvarsgrenene
 - håndvåpen, avdelingsvåpen og håndgranater
 - alle administrative kjøretøy og alle standard chassis for feltkjøretøyer (unntatt spesialkjøretøyer)
 - all bekledning og felles utrustning for proviant og for fredsmessig kjøkkendrift, unntatt på fartøyer
 - ABC-vernmateriell som nyttes av to eller flere forsvarsgrener
 - alt RB70-materiell i Forsvaret.

STYFOR anbefaler som en del av HA1 å gi LFK fellesforvalteransvaret for

- alt NASAMS-materiell i Forsvaret.

STYFOR anbefaler som en del av HA1 å gi FTD fellesforvalteransvaret for:

- de systemer/det materiell som omfattes av FO/Is myndighetsområde
- strategisk kommunikasjon med tilhørende svakstrømsinstallasjoner
- fjernskrivere og chiffermateriell
- alt materiell som inngår i FDN¹⁰⁷
- felles mobil- og radiosystemer.

107. Bare aktuelt dersom FTD ikke får ansvaret for drift av FDN nivå I og II gjennom vertikal integrasjon, ref prosessen Forestå drift i STYFORs virksomhetsmodell og STYFORs sluttrapport.

STYFOR anbefaler at det som en del av HA1 etableres:

- Fellesorgan for transport, spedisjons- og tollaktiviteter i Forsvaret
- Forsvarets programvaresenter (FPS)
- Forsvarets driftstøttesenter (FDSS).

10.1.5 Innhold i hovedalternativ 1 knyttet til beslutningsprosessen for investeringsprosjekter

Som en del av HA 2a vurderes prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». I den forbindelse vurderes også endringer i beslutningsprosessen. De vurderinger som gjøres for beslutningsprosessen, er også gyldige alternativ i HA1. Men for at leseren skal kunne vurdere beslutningsprosessen i en helhet med resten av prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver», har STYFOR valgt å la alle vurderinger inngå i HA 2a.

10.1.6 Innhold i hovedalternativ 1 knyttet til styrings- og organisasjonsform

STYFOR anbefaler at materiellforvaltningen som helhet får en tilknytningsform som forvaltningsbedrift.

Spedisjon- og transportvirksomheten kan organiseres som en egen ny organisasjon. Denne type virksomhet er forretningsdrift, og STYFOR mener at slik virksomhet bør organiseres som et statsaksjeselskap.

Forsvarets programvaresenter og Forsvarets driftstøttesenter kan organiseres som statseide selskaper, men da kan organisasjonene ikke ha offiserstillinger, kun sivile. Dette har sammenheng med at offiserer er statstjenestemenn. Da ansatte i et statseid selskap har ikke status som statstjenestemenn, og er underlagt andre lover, regler og avtaler. STYFOR mener derfor at disse organisasjonene i første omgang bør organiseres som forvaltningsbedrifter.

10.1.7 Innhold i hovedalternativ 1 knyttet til eier av materiellforvaltningen

Eier av hele materiellforvaltningen bør være forsvarsministeren.

10.1.8 Innhold i hovedalternativet knyttet til styringsmodell

STYFOR anbefaler at:

- Det skjer en styrking av eierrollen som bl a innebærer profesjonalisering av eierdialog mellom eier og forvaltning.
- Horisontal samhandel gjennomføres og blir finansieringsgrunnlaget for støttevirksomheten.

10.2 Forslag til endringer knyttet til prosessene «Lede og styre» og «Administrere»

10.2.1 Den øverste ledelse av IS-virksomheten

10.2.1.1 Innledning

10.2.1.1.1 IS-virksomhetens omfang

Forsvarets informasjonssystem (FIS) er beskrevet i forsvarssjefens IS-direktiv og FLSP (1995-2000) på denne måten:

«FIS skal være ett integrert, distribuert og desentralt system med overordnet sentral styring, felles teknisk arkitektur og med et felles sett av standarder for operativ-, prosedyremessig- og teknisk interoperabilitet. FIS omfatter helheten av personell, materiell og anlegg, forskrifter, direktiver, prosedyrer og organisasjonsstruktur som er nødvendig for å forsyne Forsvarets ledd på alle plan med nødvendig informasjon for planlegging, ledelse og kontroll av primærfunksjoner og støttefunksjoner».

STYFOR er enig i denne beskrivelsen, men finner grunn til å presisere vektleggingen i FS96 og St meld nr 22 (1997-98) av KKIS og Informasjonskrigføring. Det framtidetsbildet som tegnes vil ha betydelig innvirkning på omfang og innhold av FIS.

10.2.1.2 Den øverste ledelse av IS-virksomheten – forslag til ny struktur

10.2.1.2.1 Innledning

Den teknologiske utvikling fører til at framtidens konflikter vil stille Forsvaret overfor store utfordringer på IS-siden. Visjonene og målene er ambisiøse, men ikke urealistiske, gitt at de eksterne utfordringene løses. Situasjonsbeskrivelsen viser at Forsvaret også har en rekke interne utfordringer på IS-siden. Manglende samsvar mellom ansvar og myndighet har ført til mangelfull styring innenfor flere områder. Likeledes har manglende felles prosessbeskrivelser gjort det vanskelig å stille krav til fellessystemer. Før Forsvaret kan gi de eksterne utfordringene nødvendig oppmerksomhet, må de interne utfordringene løses på en tilfredsstillende måte. Situasjonsbeskrivelsen viser at de største problemene først og fremst er knyttet til styringen og organiseringen av de totale IS-ressursene og mekanismene for fordeling av de økonomiske ressursene. Samtidig er ansvarsforholdene uklare. Med den nåværende situasjonen har det vist seg vanskelig å etablere et miljø som bidrar til å oppfylle målsettingene i FLSP og FSJ IS-direktiv. En forutsetning for å møte framtidens utfordringer er å få ryddet opp i de interne problemstillingene og etablere et miljø med ryddige ansvars- og myndighetsforhold. STYFORs forslag gjelder også for den øverste ledelse av IS-virksomheten og forutsetter at følgende positive trekk ved nåværende situasjon videreføres:

- FSJs IS-direktiv (distribuert myndighetsutøvelse under en sterk sentral ledelse, («IS-virksomhetens manøverkonsept»))
- et systemkonsept realisert i en tjenestemodell som del av en referansemodell
- det positive samvirket mellom GI og forsyningskommando
- fellesskapet som er i ferd med å vokse fram i hovedfunksjonsområdene.

På bakgrunn av dette vil STYFORs endringsforslag gi grunnlag for å bøte på fortidens mangler og legge forholdene til rette for å møte nye utfordringer. Endringsforslaget legger vekt på de overordnede målene for IS-virksomheten. For å realisere disse må det fokuseres på en referansemodell, og ledelsesinformasjonssystemer (LIS) for primær- og støttevirksomheten. Utvikling av disse elementene må gjennomføres innenfor en helhetlig ramme.

10.2.1.2.2 FO/SENST

FSJ ved FO/SENST har i dag det overordnede ansvaret for å prioritere innenfor Forsvarets totale virksomhet. Dette skjer gjennom DOK 1- og DOK 2-prosessen. De endelige oppdrag med ressursrammer fastsettes gjennom budsjettprosessen. FO/SENSTs ansvar for tverrprioritering omfatter også IS-virksomheten. Beslutningsgrunnlaget framkommer som et resultat av de prosesser og ansvarsforhold som er nedfelt i FSJs IS-direktiv. Denne ansvarsstrukturen for IS-virksomheten videreføres. FO/SENST må i tillegg ta ansvar som OFA for ledelsessystemer.

10.2.1.2.3 «Den øverste ledelse» av IS-virksomheten

FO/I representerer i dag «den øverste ledelse» av IS-virksomheten. Forvaltning av dette ansvarsområdet medfører en tredeling av denne rollen. Som OKA har FO/I ansvar for strategi og utvikling av IS i hele Forsvaret. Dette kan sammenlignes med en «sentralstabsrolle» for IS-virksomheten, med fokus på tverrprioritering av prosjektforslag som kommer fra ulike aktører innenfor en ramme gitt av SENST. FO/I er også OFA innenfor funksjonsområdet informatikk med ansvar for informasjonsteknologi (IT), sambands og kontor- og arkivtjenesten i Forsvaret. Dette omfatter også utredninger og beslutninger om hva som skal være fellesløsninger og hva som skal være tilpassede/spesielle løsninger. OFA bestemmer også hvem som skal ha ansvar for gjennomføringen. Den tredje rollen innebærer ansvar for å tildele FTD oppdrag i oppdrags- og ressursdialogen gjennom horisontal samhandel. Denne rollen kan sammenlignes med den som styrkeprodusentene har overfor de respektive forsyningskommandoene. FO/I er i dag organisert med status som fagstab. Dette betyr at FO/I ikke har budsjettansvar, utover å koordinere budsjettet for felles sambands- og informasjonssystemer (FSI). FO/I har ikke hatt råderett over de økonomiske midlene. IS-midlene har i stor grad vært kanalisert via GIene til forsyningskommandoene. Dette har i praksis redusert FO/Is myndighet til å tverrprioritere og muligheter for å ivareta et helhetlig produksjonsansvar for informasjonssystemene i Forsvaret. Dermed eksisterer det heller ikke en overordnet styring på dette området.

For at «den øverste ledelse» av IS-virksomheten skal ha en reell mulighet til å kunne styre IS-virksomheten i Forsvaret i framtiden, må det konkretiseres en rolle med et ansvarsområde som omfatter dagens FIS og de utvidelser som følger av fokusering på Informasjonskrigføring. Denne rollen må få en posisjon ift de andre aktørene og som er involvert som gir «den øverste ledelse» av IS-virksomheten en reell mulighet til å utøve bl a den myndighet som er gitt til OKA i FSJs IS-direktiv. For å få til dette mener STYFOR at det er nødvendig med et paradigmeskifte i styringen av IS-virksomheten i Forsvaret. Alle involverte parter må derfor innse nødvendigheten av endringer i rammebetingelsene for å oppnå dette. Eksempler på dette er:

– «Den øverste ledelse» av IS-virksomheten må få tildelt det overordnede

produksjonsansvar, gjennom tildeling av midler for realisering og drift av (felles) FIS-applikasjoner og strukturelementer for Informasjonskrigføring. For å oppnå dette må OKA-rollen styrkes, og tilføres kompetanse og midler for å ivareta dette ansvaret. Det må vektlegges at det er FSJs behov og prioriteringer som skal være styrende for virksomheten.

- «Den øverste ledelse» av IS-virksomheten må omsette sitt overordnede produksjonsansvar til oppdrag til tjenesteytere/produksjonsansvarlige for realisering og drift av (felles) FIS-applikasjoner. Oppdragene skal utformes iht styringskonseptet med dels kundefinansiering og dels bevilgningsfinansiering.
- De totale midlene innenfor myndighetsområdet må disponeres av Forsvarets øverste ledelse innenfor IS-virksomheten. Dette medfører at disse ikke lenger vil tildeles direkte til generalinspektørene.

Myndighetsområdet til «den øverste ledelse» av IS-virksomheten som definert ovenfor, må være knyttet til utvikling og vedlikehold av referansemodellen, inkludert overordnede strategiske og tekniske beslutninger knyttet til utvikling/anskaffelse og drift og vedlikehold av fellesdelen av FIS. Hva som skal defineres som fellesapplikasjoner og hva som skal være spesialapplikasjoner er en del av den overordnede IS-strategi og vil være gjenstand for stabshandling i FO hvor FSJ tar en beslutning, basert på innspill fra de berørte parter.

10.2.1.2.4 OFA og deres organisasjonsmessig tilknytning

Innenfor enkelte funksjonsområder som økonomi, materiell, personell og KKI finnes det flere parallelle brukermiljøer. I hvert enkelt tilfelle må det derfor vurderes hva som skal defineres som felles kontra spesialapplikasjoner. Det er OFA i samarbeid med brukermiljøene som innenfor sitt område definerer strategien for dette.

For fellessystemer vil OFA være ansvarlig for å samordne brukerkrav og dermed definere hva som er felles krav til en applikasjon. OFA kan i tillegg få ansvar for framskaffelsen av en løsning. Den merkantile delen av anskaffelsen må gjennomføres av en forvaltning iht til BAF og PRINSIX. STYFOR mener derfor at OFA-rollen bør opprettholdes slik den er beskrevet i FSJs IS-direktiv. Utvikling og realisering av FIS kan sees på som et helhetlig program bestående av en rekke delprogrammer eller prosjekter. Prosjekter i denne kategorien er f.eks. FISBASIS, INTERLAN, ØP m. fl. OKA står som ansvarlig for programstyringen av FIS-programmet. Som støtte for planlegging og gjennomføring av delprogrammene/prosjekter, kan det etableres spesielle avdelinger hos «den øverste ledelsen» av IS-virksomheten. Rollen som overordnet funksjonsansvarlig (OFA) organiseres i «den øverste ledelsen» av IS-virksomheten ved at nåværende OFAer besetter øremerkede stillinger i denne organisasjonen. Når det gjelder OFA-rollen kan selvsagt fag- og spesialstabssjefene i FO fortsette å ivareta den på vegne av FSJ som i dag, ref beskrivelsen i FSJs IS-direktiv.

En grunn til at OFA-rollen fortsatt skal ivaretas av fag- og spesialstabene er at dette gir det nødvendige skille mellom «den øverste ledelse» av IS-virksomheten og leverandørene (bl. a. OFAer). Innenfor denne rammen vil OFAene være ansvarlig for å utpeke OFA og kompetansesentra i samarbeid med OKA. Oppdrag ifm utvikling/anskaffelse og/eller drift kanaliseres gjennom «den øverste ledelse» av IS-virksomheten. For drift og vedlikehold av

egne systemer, kan oppdrag innenfor drift og vedlikehold formidles direkte til tjenesteytere gjennom horisontal samhandel. Kompetansesentrene skal være ledende innenfor sitt fagområde i Forsvaret. Kompetansen skal tilbys hele Forsvaret, og utnyttes ved Forsvarets skoler. Kompetansesenteret skal også tilby utdanning innenfor fagområdet og være rådgivende for de funksjonsansvarlige. Uavhengig av OFAs tilknytning til fagstaber/spesialstaber og «den øverste ledelse» av IS-virksomheten, er det en forutsetning at OFA-rollen blir bemannet med personell som i antall og kompetanse gjør OFA i stand til å ivareta sitt ansvar.

10.2.1.2.5 FTD

FTD er i dag sentral faginstans for Forsvarets automatiserte informasjonssystem (AIS). Dette er fellesbetegnelsen på stasjonære, operative og administrative systemer, og Forsvarets stasjonære sambandsnett. FTD er også forvaltningsorgan for nasjonal- og NATO-finansierte prosjekter. På bakgrunn av dette har FTD på mange måter den samme rollen som en forsyningskommando innenfor sitt ansvars- og myndighetsområde. Selv om forsyningskommandoene er fellesforvaltere innenfor enkelte områder har FTD likevel en litt annen funksjon enn dem. For IS er FTD en fellesinstitusjon som i utgangspunktet betjener hele Forsvaret. Kundeforholdet i Forsvarets militære organisasjon håndteres av FO/I gjennom horisontal samhandel. Ettersom FO/I ikke har tilstrekkelig myndighet til å styre og prioritere, ref avsnittet om FO/I, har det i realiteten vært generalinspektørene og forsyningskommandoene som har påvirket utviklingen mest. Dette har gjort det vanskelig for FTD å ivareta sitt ansvar for fellesskapets behov. FTDs ansvar som faginstans bør opprettholdes (ref FSJs IS-direktiv og TFF kl 7). Basert på vurderingen i "[«Den øverste ledelse» av IS-virksomheten](#)" i kapittel 5.2.1.2.3 forutsettes FTD å bli fellesforvalter for fellesdelen av FIS (med de systemmessige utvidelser som følger av fokuseringen på informasjonskrigføring) og støttespiller for «den øverste ledelse» av IS-virksomheten (med utvidet myndighetsområde).

10.2.1.2.6 Produksjonsansvarlige og tjenesteytere innenfor IS-området

Med dagens struktur får GIene tildelt hoveddelen av budsjettmidlene etter at disse er prioritert og fastsatt gjennom DOK 2- og budsjettprosessen. GIene skal bruke disse midlene til å ivareta sitt ansvar for styrkeproduksjon og kjøpe produkter, varer og tjenester fra Forsvarets støttevirksomhet (f eks forsyningskommandoene). Styrkeproduksjonen i forsvarsgrenene skal tilsammen være til beste for hele Forsvaret. I GIenes tildeling er det også inkludert midler til IS. Denne fordelingen av midlene har ikke bidratt til å oppfylle målene for Forsvaret totalt på IS-siden iht det som er definert i FLSP. Isolert sett har det imidlertid gitt brukbare resultater for forsvarsgrenene.

STYFORs kartlegging av IS-området underbygger observasjonene fra PIFO og dokumenterer at det ikke er god nok styring og utnyttelse av de totale IS-ressursene i Forsvaret. Ettersom ressursene er en knapphetsfaktor, og fordi Forsvarsledelsen ved FO/I ikke har hatt tilstrekkelige virkemidler til overordnet tverrprioritering, slåss aktørene om de samme ressursene. Det er imidlertid tatt et initiativ i FO/I for å rydde opp i de interne utfordringene innenfor de virkemidler som tross alt er til rådighet.

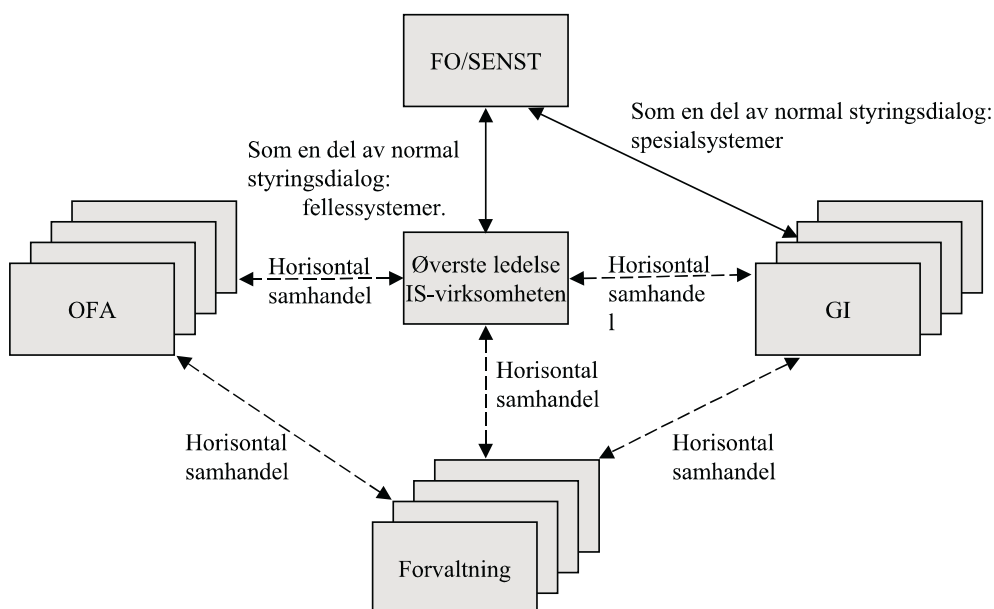
Forsyningskommandoene har også en viktig rolle både som brukere av egne systemer, som anskaffere av IS til forsvarsgrenene og seg selv. I tillegg

er de tjenesteytere knyttet til drift og vedlikehold. Noen av de mest krevende oppgavene er knyttet til KKIS¹⁰⁸ hvor forsyningskommandoene også har oppgaver ift NATO-prosjekter/-systemer. Som framtidsscenarioet viser, er dette et område som vil bli enda mer dominerende i fremtiden. Aktørene og deres relative ansvar som beskrevet i framtidsscenarioet (taktiske direktiver og interoperabilitet osv), er i dag fragmentert eller ikke eksisterende.

Avhengig av om horisontal og vertikal integrasjon gjennomføres vil Forsvarets programvaresenter (FPS) og Forsvarets driftsstøttesenter (FDSS) og/eller forsyningskommandoene og FTD være aktører på anskaffelses- og driftssiden. I tillegg til rollen som tjenesteytere, vil Forsyningskommandoene kunne inneha et UFA-ansvar innenfor områder som f.eks materiell/vedlikehold og være kompetansesenter for forsvarsgrensvis systemer. I fremtiden vil «den øverste ledelsen» av IS-virksomheten være produksjonsansvarlig for utviklings- og anskaffessiden for fellessystemer. Dette vil gjøres gjeldende for:

- Prosjekter som totalprosjektansvarlig (ref PRINSIX) med støtte fra OFAene (f.eks for funksjonelle krav), GIene eller forvaltningene (f.eks for anskaffelser) i horisontal samhandel, eller
- Aktiviteter som ikke er definert som prosjekter ved å gi oppdrag til OFAene, styrkeprodusenter (GIene) eller forvaltningene gjennom horisontal samhandel.

En ny struktur for oppdrag og ressurstildeling for IS-virksomheten er illustrert i Figur 5.2. Figuren illustrerer kun relasjoner knyttet til oppdrag og ressurser. Forhold ifm identifisering av behov for nyutvikling/nyanskaffelser, prioritering av prosjekter, spesifisering av brukerkrav, osv er ikke illustrert.



Figur 10.2 Relasjoner mellom aktørene i IS-virksomheten

108. Ref situasjonsbeskrivelsen, "Vurdering av beslutningsprosessen knyttet til investeringsprosjekter" i kapittel 5.5

«Den øverste ledelse» for IS-virksomheten er ansvarlig for produksjon av fellesdelen av FIS og støtter seg på OFAene, GIene og forvaltningene for å gjennomføre sitt produksjonsansvar. For spesialapplikasjoner vil situasjonen være som i dag, der GIene får oppdrag direkte fra FO/SENST og gir oppdrag til forsyningskommandoene og/eller andre tjenesteytere. STYFOR har også vurdert om man kan redusere antall nivåer ved at OFAene får oppdrag direkte fra FO/SENST for utvikling/anskaffelse og eventuelt drift av fellesapplikasjoner. Følgende momenter gjør at dette er vurdert til å være en dårligere løsning enn den som er skissert i figuren:

- Kontrollspennet til FO/SENST vil øke dramatisk.
- FO/SENST har gitt uttrykk for at de ikke ønsker en slik løsning.
- Dette strider mot FSJ IS-direktiv og de rammebetingelser STYFOR har avledet for den fremtidige «øverste ledelse» av IS-virksomheten

10.2.1.2.7 Hvordan bør «den øverste ledelse» av IS-virksomheten organiseres?

Basert på de oppgaver og ansvar «den øverste ledelse» for IS-virksomheten har, mener STYFOR at «den øverste ledelse» bør være en del av FO. I dag er det tre ulike typer av stab som kan være aktuell:

- fagstab – endring av ansvar- og myndighetsområdet til FO/I
- spesialstab – opprette en IS-stab på linje med Etterretning-, Sikkerhets- og Sanitetsstaben
- generalinspektorat – etablering av en generalinspektør med styrkeproduksjonsansvar for IS-virksomheten.

«Den øverste ledelse» av IS-virksomheten som fagstab

Argumentet for en slik løsning er at den tilsynelatende ikke krever endringer i dagens situasjon.

Argumenter mot en slik løsning er knyttet til det omfang og kompleksitet FIS vil få, i forhold til de oppgaver og rammebetingelser som «den øverste ledelse» av IS-virksomheten bør ha. Med referanse til fortiden kan det derfor utledes at en fagstab ikke er den rette organisering. En fagstab tillegges i prinsippet ikke produksjonsansvar eller linjeansvar i det omfang det her er tale om.

FO/I har i dag tre hovedroller:

- Som OKA vil de ha delansvar som ligger på Sentralstabsnivå. I sammenheng med informasjonskrigføring vil de ha en rolle på nivå med den taktikkutviklingsrollen som er tillagt GIene.
- Som OFA for en del funksjonsområder, og i deler av sin stabsvirksomhet er de på et fagstabsnivå.
- Som totalprosjektansvarlige for fellessystemer har de et produksjonsansvar som tilsvarer det som er tillagt generalinspektørene.

Totalvurderingen av rollen er altså at den går betydelig ut over en fagstabs rolle.

«Den øverste ledelse» av IS-virksomheten som spesialstab

Forsvarets overkommando har i dag tre spesialstaber i sin organisasjon (FO/E, FO/S og FO/SAN). FO/E og FO/SAN har begge et produksjonsansvar. Selv om innhold og omfang er noe annerledes enn det som tillegges «den øverste ledelse» for IS-virksomheten, vil dette være en løsning i tråd med

eksisterende praksis. Argumenter mot en slik organisering er knyttet til spørsmålet om det kan aksepteres at en spesialstab tillegges et produksjonsansvar i det omfang som må tillegges «den øverste ledelse» av IS-virksomheten. Videre stilles det spørsmål om det kan aksepteres at en spesialstab styrer så stor del av Forsvarsbudsjettet som IS-virksomheten omfatter.

«Den øverste ledelse» av IS-virksomheten som generalinspektorat

Oppgaver og rammebetingelser for dette området er på mange måter sammenlignbare med de som en generalinspektør har. Som leder for produksjonen av den strategiske ressursen IS, styrkemultiplikatoren KKIS og strukturelementer for informasjonskrigføring medfører denne rollen ledelse av sentrale, meget viktige og kostnadsdrivende elementer i Forsvarsstrukturen. Dette produksjonsområdet er derfor i kraft av sin kompleksitet og viktighet, prinsipielt på linje med øvrige hovedproduksjonsområder (land-, sjø- og luftkrig). Dette taler for denne løsningen. Argumenter mot er knyttet til en erkjennelse av at det eksisterer flere vesentlige forskjeller fra de oppgavene som dagens generalinspektører har. «Den øverste ledelse» av IS-virksomheten skal ikke være styrkeprodusent av personell. Lederen vil heller ikke fremstå som en identifiserbar leder av en personellkategori, Hær -, Sjø-, Luft- eller HV-. Personellet vil han måtte hente fra forsvarsgrenene eller fra det sivile. I tillegg vil de strukturelementene som «den øverste ledelse» av IS-virksomheten produserer, bli benyttet av brukere som ikke organisatorisk er underlagt ham. Dagens generalinspektører anskaffer stort sett strukturelementer som inngår i egen organisasjon.

Drøfting

Hovedutfordringen ligger i muligheten og evnen til myndighetsutøvelse og er knyttet til begrepsforståelse og -definisjoner. I Forsvarets begrepsapparat er ikke begrepet «Produksjonsleder» definert slik det er gjort i Sverige. I den nylig vedtatte organisasjonsendringen i Sverige har ØBs¹⁰⁹ «Produksjonsledere» fått ansvar for produksjon av strukturelementer for krigsstrukturen og de elementer i fredsstrukturen som det i tillegg måtte være behov for. Produksjonslederen har med støtte i normale stabsprosedyrer myndighet til å gi oppdrag med tilhørende ressurser, og å drive horisontal samhandel innenfor sitt myndighetsområde. Dette er helt sammenfallende med GEnes ansvar for styrkeproduksjon. Med en organisering som idag (fagstab) av «den øverste ledelse» av IS-virksomheten, vil Forsvaret ha store vansker med å akseptere den type myndighetsutøvelse som må utøves på dette området i framtidens scenario. Med basis i erfaringene fra fortiden anbefaler derfor STYFOR at FO/I bør gjøres om til en spesialstab med ansvar for utvikling og styrkeproduksjon av Forsvarets informasjonssystem, inkludert OKA-rollen og de elementer som inngår i informasjonskrigføring (ref scenariebeskrivelsen). Dette vil sette «den øverste ledelse» av IS-virksomheten i stand til å utøve tillagt myndighet etter etablerte og aksepterte prosedyrer for styrkeproduksjon.

I STYFORS anbefaling vil FO/SENST på vegne av Stabssjefen være den naturlige motparten i styringsdialogen. FO/SENST må eventuelt tilegne seg nødvendig kompetanse for å ivareta det strategiske aspektet for IS ifm utarbeidelsen av DOK 1 og DOK 2. Sjef FO/I vil deretter fordele tildelte midler

109.ØB – Øverste befalshavere

innenfor sitt myndighetsområde til andre styrkeprodusenter og til støttevirksomheten som oppdragsfinansiering. En slik løsning vil kunne aksepteres selv i dagens etablerte struktur i FO. I denne rollen vil Sj FO/I da oppfattes på samme nivå som generalinspektørene som en produksjonsleder som tildeles midler gjennom styringsdialogen med FO/SENST for å ivareta styrkeproduksjon. Samtidig vil han ikke oppfattes som å inneha den rolle våre generalinspektører har som den fremste representant for en tradisjonell forsvarsgren og de særlige oppgaver som er tillagt disse bl a på personellsiden.

Konklusjon

STYFOR mener FO/I bør omgjøres til en spesialstab. FO/I vil da bli en såkalt «tri-serviceorganisasjon» som en fellesorganisasjon innenfor sitt ansvarsområde, og dermed få en noe annen rolle enn generalinspektørene i dagens struktur. Spesialstaben FO/I bør være liten og effektiv, men med et meget høyt kompetansenivå innenfor ansvarsområdet.

Sjef FO/I blir dermed produksjonsleder for Forsvarets informasjonssystem. Staben vil få tildelt økonomiske ressurser i tråd med styringskonseptet (ansvar og ressurser følges ad). Det er viktig å presisere at etableringen av en spesialstab med ansvar for utviklingen og etableringen av FIS, og styrkeproduksjon ifm informasjonskrigføring, kan gjennomføres uavhengig av om man gjennomfører vertikal og horisontal integrasjon av prosessene IS-anskaffelse og IS-drift. Det vil si at forslaget kan gjennomføres uansett valg av hovedalternativ.

10.2.2 Felles materiellforvaltningsutdanning

Kartleggingen har avdekket forskjeller i forståelse av begreper innenfor forvaltningen og metodeforskjeller som ikke synes å være begrunnet i substansielle forskjeller i forsvarsgrenenes behov. En felles forvaltningsutdanning ville kunne rydde vekk ubegrunnede forskjeller.

STYFOR er kjent med at Forsvarets overkommando er i slutfasen av et arbeid som vil legge grunnlaget for en felles forvaltningsutdanning på høyere, stabsskole 2, nivå. Prosjektet vil anta at dette vil kunne danne det nødvendige grunnlag for den harmonisering som er nødvendig mellom forsvarsgrenene. Felles begrepsdefinisjoner og felles metoder innenfor alle områder hvor forskjell ikke er funksjonelt begrunnet er en nødvendighet for en rasjonell forvaltningstjeneste for Forsvaret som en helhet.

10.2.3 Etablering av et eget OU-organ

Under besøk i Tyskland ble det beskrevet hvorledes det tyske Forsvarsdepartement har etablert en egen kommissær for organisasjonsutviklingssaker (OU-saker). Kommissæren er på flaggoffisers nivå og kan rapportere direkte til forsvarsministeren. Han har en liten, men svært kompetent stab og de nødvendige fullmakter.

Kommissæren kan initiere programmer, og han er pålagt å overvåke framdriften av OU-programmer. Programmene omfatter både rene OU-saker og prosess-, økonomi- og metodevurderinger som kan føre til organisasjonsendringer. Etableringen sikrer en forankring av OU-saker på høyt nivå, og fremmer effektiviteten i arbeidet med OU.

10.3 Forslag til endringer knyttet til «produksjonsprosesser» – vurdering av vertikal integrasjon

10.3.1 Vurdering av vertikal integrasjon

10.3.1.1 Vurdering av vertikal integrasjon av prosessen «Utføre vedlikeholdstjenester»

I teksten nedenfor drøftes hensiktsmessigheten av ulike grader av vertikal integrasjon i fht prosessen «Utføre vedlikeholdstjenester». For å kunne ha et felles rammeverk å diskutere utfra, var det nødvendig å komme fram til en felles definisjon av kategoriene i vedlikeholdet. Tabell 5.2 gir et slikt felles utgangspunkt:

Tabell 10.1:

Kategori	Type/ omfang	Definisjon
1	Mindre ettersyn og klargjøring for operativ bruk	Vedlikeholdsressurser som inngår organisatorisk i bataljon, Fartøy/Sjøforsvarsdistrikt, Skvadron o.l. Kategori 1 inkluderer de tiltak som den enkelte bruker, operatør, osv utfører.
2	Middels ettersyn og utskifting av komponenter	Vedlikeholdsressurser som inngår på regionalt nivå i Distriktskommando, på Fartøy/ved Sjøforsvarsdistrikt, ved Flystasjon og i driftsseksjoner i FTD.
3	Større reparasjoner, overhaling og komponentgjevinning	Sentrale vedlikeholdsressurser (SFK, LFK, FTD FO/SAN og verksteder som utfører komponentvedlikehold i Hæren).

Dagens vedlikeholds nivåer er gjengitt i deloppdrag 3 sin rapport.

I drøftingen vurderes det hvor langt HFK, SFK og LFK skal ha ansvaret for prosessen «Utføre vedlikeholdstjenester» i retning av brukeren. Dvs om ansvaret skal inkludere kategori 3, 2 eller et helhetlig ansvar for vedlikeholdsprosessen, dvs til og med deler av kategori 1.

10.3.1.1.1 Vertikal integrasjon av vedlikehold i Hæren

Hæren fullførte i 1997 innføringen av ny verkstedorganisasjon beskrevet i St prp 34 (1994-95) og St prp 30 (1995-96). Verkstedene er integrert i *ett* utførende nivå. Alle verksteder utfører kategori 1 og kategori 2 vedlikehold. Kategori 3 vedlikehold utføres av Bjerkvik Tekniske Verksted (BTV) og Romerike Tekniske Verksted (RTV) iht St prp 34 (1994-95). I tillegg er det fast kategori 3 vedlikehold som utføres ved Evjemoen Tekniske Verksted (ETV), Rinnleiret Tekniske Verksted (RITV), Elverum Tekniske Verksted (ELTV) og Hvalsmoen Tekniske Verksted (HVTV), og sporadisk utføres kategori 3 vedlikehold ved de fleste verksteder. Oppgavene til verkstedene inkluderer også støtte til brukeropplæring. Hæren hadde i 1998 ett underskudd på omlag 90 årsverk i verkstedorganisasjonen. Noe av dette kan reduseres ved bedre styring og mer kosteffektiv bruk av materiellet. Størst gevinst gir antakelig en modell som synliggjør kostnader på alle kategorier, og som muliggjør horisontal samhandel av materiellbruk og verkstedtjenester. Den valgte løsningen må ivareta materiellstandarden på langtidslagret materiell bedre enn det som er tilfellet i dag. Løsningen må hindre nedprioritering av lagret materiell på bekostning av materiell i bruk.

Hæren har innført ende-til-ende-vedlikehold når det gjelder selve utførelsen av vedlikeholdet. Denne omorganiseringen har gitt store gevinster. Det er imidlertid fortsatt gevinster å hente ved å se landet under ett når det gjelder fagmiljøer og funksjonelt innhold på verkstedene. Ytterligere effektivisering kan gjøres ved at kundene betaler for verkstedtjenester og ved at eierrollen for de ulike prosessene blir klarlagt.

Den første løsningen som er vurdert, er at de tekniske verkstedene som bare utfører kategori 1 og 2 vedlikehold og som er lokalisert i UKS/UG¹¹⁰, beholdes av DK. De øvrige tekniske verkstedene (BTV, RTV, ETV, RITV, ELTV, HVTV) integreres i HFK. Dette alternativet er relativt enkelt å gjennomføre, men løsningen vil ikke fullt ut realisere gevinster knyttet til en innføring av styringskonseptet. Andre vurderte alternativer som innebærer at det må opprettes avdelingsverksteder ved UG/UKS, er forkastet pga dårlig utnyttelse av ressursene. Det alternativet som anbefales å inngå i HA1, innebærer ende til ende vedlikehold. En slik løsning kan enten innføres ved at verkstedene direkte underlegges HFK, eller man kan se løsningen i sammenheng med forsyning av varer og materiell og etablere regionale forsyningssentre. Verkstedene underlegges de regionale forsyningssentrene og forsyningssentrene underlegges HFK. Rent prosessmessig synes beste løsning å innføre ende til ende vedlikehold. Fordelen med å skille ut prosessen verksteddrift er å skape en organisasjon som kun utfører kundespesifiserte oppdrag. Verksteddriften er i dag produktiv, men den kan bli mer effektiv ved at det i større grad vurderes hva som strengt tatt må gjøres (kundefinansiering).

Konklusjon av vurdering av vertikal integrasjon for vedlikehold i Hæren

Innenfor dagens struktur er det mest hensiktsmessig å opprette integrerte forsyningssentre i stedet for egne verksted- og forsyningsorganisasjoner. Dette gjøres ved å reorganisere regional forsyningskommando og etablere et framskutt ledelselement for HFK for oppfølging av forsyningslageret og verkstedene. Som et element i HA1 anbefaler STYFOR at det etableres forsyningssentre som underlegges HFK. Det er foreslått etablert to forsyningssentre, et i Nord-Norge og et i Sør-Norge. Dette innebærer at integreringen skjer til og med kategori 1, med unntak av vedlikehold *brukeren selv* utfører.

10.3.1.1.2 Vertikal integrasjon av vedlikehold i Sjøforsvaret

SFK har i dag ansvaret for og utfører kategori 3 vedlikehold. Det er en stor grad av vertikal integrasjon allerede i dag fordi kategori 3 vedlikehold utgjør en stor del av vedlikeholdet i Sjøforsvaret. I henhold til rapport fra Deloppdrag 4, kunne alternativet med ende til ende vedlikehold i Sjøforsvaret innebære at maskinisten og eventuelt annet vedlikeholdspersonell ombord på fartøyet blir underlagt SFK. Imidlertid mener STYFOR at dette er lite hensiktsmessig og anbefaler vertikal integrasjon til og med vedlikeholdsressurser med personell ved Sjøforsvarsdistriktene som har stillingsbeskrivelser øremerket for vedlikeholdstjeneste. Dette innebærer en kombinasjonsløsning siden vedlikeholdspersonell ved Sjøforsvarsdistriktene i stor grad utfører samme type vedlikehold som vedlikeholdspersonell på fartøyene. En slik løsning vil ut fra en vedlikeholdsmessig vurdering fullt ut støtte behovet ifm operativ virksomhet og styrkeproduksjon gjennom et kosteffektivt, tilstrekkelig og kvalitetssikret

110.UG – Utdanningsgarnison, UKS Utdannings- og kompetansesenter.

vedlikehold av materiell og systemer. Kostnadskontroll og kostnadsbevissthet styrkes og løsningen har i seg muligheter til en effektivisering av fagmyndighetens overordnede styring av vedlikeholdsvirksomheten. Det vil være positivt å knytte vedlikeholdspersonell og den virksomheten de utøver ved sjøforsvarsdistrikter til SFK. Dette vil gjelde personellsom gjennom sine stillingsbeskrivelser er øremerket for vedlikeholdstjeneste (her unntatt EBA). I sin vedlikeholdsfunksjon vil personellet bli sterkere knyttet til SFK. Løsningen vil kunne ha en positiv betydning i sammenheng med utvikling av personellets kunnskaper og erfaring. Dette kan igjen føre til økt effektivitet i den aktuelle tjeneste og ved senere tjeneste ved SFK.

Konklusjon av vurdering av vertikal integrasjon for vedlikehold i Sjøforsvaret

Som et element i HA1 anbefaler STYFOR at det i Sjøforsvaret foretas integrasjon til og med vedlikeholdsressurser i Sjøforsvarsdistriktene. Det vil si at det personell som har stillingsbeskrivelse øremerket for vedlikeholdstjeneste og tilhørende infrastruktur, underlegges SFK. Dette innebærer integrering ned til og med kategori 1, med unntak av vedlikehold utført av personell ombord på fartøyer.

10.3.1.1.3 Vertikal integrasjon av vedlikehold i Luftforsvaret

Løsning med ende til ende vedlikehold i Luftforsvaret innebærer at vedlikeholdspersonell i skvadroner og/eller stasjoner underlegges LFK. Personell/kapasitet for styrking av skvadron i forbindelse med deployering/forflytning og tjenester som beredskapsvakter, betjening og servicing av besøkende fly, etc. må kjøpes fra vedlikeholdsgruppen under horisontal samhandel.

Når det gjelder Luftforsvaret, foregår kategori 3 vedlikehold i regi av LFK, mens kategori 2 og 1 foregår ved stasjonene. Ved flystasjonene er vedlikeholdspersonell dels i vedlikeholdsgruppe underlagt stasjonssjef og dels i tekniske avdelinger underlagt operative skvadroner. Forsyningspersonell (materiellskvadron) er enten underlagt forsyningsgruppe eller forvaltningsgruppe. To alternativer til dagens situasjon for vertikal integrasjon har vært diskutert. Det mest omfattende er at ende til ende vedlikehold organiseres under LFK. Det vil si at vedlikeholdspersonell ved stasjonene underlegges LFK, mens det andre er at bare mellomnivå vedlikehold av F-16 ved Bodø flystasjon underlegges LFK. Løsningen med at mellomnivå vedlikehold av F-16 ved Bodø flystasjon underlegges FK, vil gi begrensede fordeler. Løsningen med ende til ende vedlikehold er best sett ut fra kosteffektivitet og mulighet for samhandel. Synliggjøring av kostnader gjennom horisontal samhandel medfører økt kostnadsbevissthet og en redusert ressursinnsats/bedret ressursutnyttelse.

Konklusjon av vurdering av vertikal integrasjon for vedlikehold i Luftforsvaret

Anbefalingen fra STYFOR er at innholdet i HA1 er en etablering av ende til ende vedlikehold, dvs vedlikeholdspersonell ved alle flystasjonene underlegges LFK. Dette betyr vertikal integrasjon av kategori 3 og 2 og delvis kategori 1. Luftforsvaret har store betenkeligheter ovenfor STYFORs forslag til vertikal integrasjon. Det er enighet om at vertikal integrasjon er best sett ut fra kosteffektivitet og mulighet for samhandel. Synliggjøring av kostnader gjennom horisontal samhandel medføre økt kostnadsbevissthet og en redusert ressursinnsats/bedret ressursutnyttelse. Men Luftforsvaret hevder at dagens

situasjon er mest gunstig sett ut fra et operativt, sikkerhetsmessig og personellmessig synspunkt. Luftforsvarets kommentarer og prosjektadministrasjonenes vurdering av disse er vedlagt deloppdrag 1s rapport.

10.3.1.2 Vurdering av vertikal integrasjon i prosessen «Forsyne varer og materiell – lager»

10.3.1.2.1 Vertikal integrasjon av «Forsyne varer og materiell – lager» i Hæren

STYFOR har vurdert følgende alternativer for vertikal integrasjon av prosessen «Forsyne varer og materiell – lager» i Hæren. Det første alternativet består av at de fire forsyningslagrene¹¹¹ underlegges HFK. Det andre alternativet består av at forsyningslagrene og lokal forvaltning underlegges HFK. Siste alternativ er forsyningsssentermodellen der det opprettes en framskutt ledelse for de tekniske verkstedene og forsyningslagrene i regionen.

Det første alternativet er akseptabelt, men det er en fare for økte administrasjonskostnader ved å løsrive forsyningslagrene fra regional ledelse. Det andre alternativet kan ha et potensiale, men vil medføre at mange og små enheter undelegges HFK og at organisasjonen blir stor og tungdrevet. Anbefalingen fra STYFOR er derfor det tredje alternativet, forsyningsssentermodellen. Dette er analogt med anbefalingen for vedlikehold og må sees i sammenheng med den.

Konklusjon av vurdering av vertikal integrasjon for forsyning – lager i Hæren

Innenfor dagens struktur synes det mest hensiktsmessig at det opprettes integrerte forsyningsssentre i stedet for egne verksted- og forsyningsorganisasjoner. Dette gjøres ved å reorganisere regional forsyningskommando og etablere et framskutt ledelselement for HFK for oppfølging av forsyningslageret og verkstedene. Det er foreslått etablert to forsyningsssentre, ett i Nord-Norge og ett i Sør-Norge.

10.3.1.2.2 Vertikal integrasjon av «Forsyne varer og materiell – lager» i Sjøforsvaret

Som for vedlikehold foreslår STYFOR, som et element i HA1, at det i Sjøforsvaret foretas integrasjon til og med forsyningsressurser i Sjøforsvarsdistriktene. Det vil si at det personell som har stillingsbeskrivelse øremerket for forsyningstjeneste og tilhørende infrastruktur, underlegges SFK.

10.3.1.2.3 Vertikal integrasjon av «Forsyne varer og materiell – lager» i Luftforsvaret

Som for vedlikehold foreslår STYFOR at forsyningspersonell ved alle flystasjonene underlegges LFK.

10.3.1.3 Vurdering av vertikal integrasjon for forsyning av sanitetsmateriell

STYFOR har vurdert å underlegge Sanitetsmagasinet i Nord-Norge (SMNN) under FO/SAN. Alternativet blir da likt som for Sanitetsmagasinet i Sør-Norge. Det viktigste argumentet mot dette alternativet er at det innebærer for-

111.FLNN – Forsyningslager Nord Norge, FLØ – Forsyningslager Østlandet, FLT - Forsyningslager Trøndelag og FSSV – Forsyningsssenter Sør- og Vestlandet.

skjellig kommandostruktur i fred og krig og manglende kompetanse ut over det som finnes ved magasinet til å forestå regionalforvaltning av Sanitetsmateriellforvaltningen. Hovedargument for en slik løsning er at sentralforvaltningen får en bedre styring med forvaltningen i Nord-Norge på tvers av alle kunder, og at det blir ensartet styring mellom de to landsdelene. Det blir ikke nødvendig å bygge opp regional kompetanse knyttet til forsyning av sanitetsmateriell i DKN. Det vil være lettere å ha en forsvarlig faglig ledelse med forvaltningsområdet med en vertikal integrasjon.

FO/SAN har apotekbevilling og fastsetter selv holdbarhetstiden for lagret materiell basert på kvalitetssikringsprøver. Statens helsetilsyn mener at det å underlegge militært apotekvesen under andre enn FO/SAN er brudd på Kongelig resolusjon om driften av Forsvarets apotek. Inntil videre er derfor kommandomyndigheten over de militære apotekene som styrer apotekfilialen ved SMNN, beholdt i FO/SAN.

Konklusjon av vurdering av vertikal integrasjon for forsyning av sanitetsmateriell

Innenfor rammen av HA1 synes alternativet hensiktsmessig. Materiellforvaltningen til FO/SAN vil sammen med øvrig forsyning bli vurdert lagt inn i en felles organisasjon i HA3.

10.3.1.4 Vurdering vertikal integrasjon av prosessen «Forestå drift»

STYFOR har vurdert om ansvaret for drift og vedlikehold av FDN (transmisjonsnett, abonnementsnett og meldingstjenesten) og andre felles sambands- og informasjonssystemer bør underlegges FTD. Alternativet vil understøtte operativ virksomhet på en bedre måte, føre til større kostnadseffektivitet ved at flere delprosesser kan effektiviseres etter «storbrukerprinsippet» og redusere utdanningsbehov ved mer stabil arbeidsstokk. Videre vil alternativet bidra til utvikling og utnyttelse av FDN som fellessystem, fremme «fellesskapet» og gi større fleksibilitet i utnyttelsen av personellet. I tillegg muliggjøres en bedre utnyttelse av denne kompetansen ved at fagmiljøene blir større og opprettholdes hovedsakelig i en organisasjon. Kompleksiteten i nettet har økt, og dette gjør krav til kompetanse større. Assistanse fra FTDs vedlikeholdssenter har derfor etterhvert fått større og større betydning for et driftstabilt nett.

Problemer som oppstår ved at kontrollspennet blir større, kan løses ved konkrete avtaler mellom sjef for operativ avdeling og adm dir FTD. En slik løsning bør vurderes som grunnlag for framtidig løsning for drift og vedlikehold av fellessystemer innenfor Forsvarets Informasjonssystem.

Konklusjon av vurdering av vertikal integrasjon for «Forestå drift»

Som et element i HA1 anbefaler STYFOR at ansvar for drift og vedlikehold av FDN (transmisjonsnett, abonnementsnett og meldingstjenesten) og andre felles sambands- og informasjonssystemer underlegges FTD.

10.3.2 Vurdering av områder for vertikal integrasjon som ikke anbefales å inngå i Hovedalternativ 1

10.3.2.1 Vurdering av vertikal integrasjon av prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver»

Prosjekt STYFOR har i det følgende vurdert hensiktsmessigheten av å etablere en overordnet merkantil/kontraktsjuridisk innkjøpsorganisasjon. Forvaltningene inngår i løpet av et år en rekke store og små kontrakter knyttet til prosjekter og driftsmessige anskaffelser. I dette arbeidet er merkantile saksbehandlere helt sentrale. Spesielt på innkjøpsiden er kapasiteten til dette arbeidet i dag begrenset. Primært skyldes dette at etterspørselen etter merkantilt personell med innkjøpserfaring er meget stor og at Forsvarets evne til å reagere på markedet for å beholde personell er liten. Forslaget som tas opp til vurdering, er å samle de merkantile og kontraktsjuridske ressursene i en organisasjon med utgangspunkt i FO eller FD. Det utøvende personellet fordeles til forvaltningene etter behov. En overordnet innkjøpsorganisasjon med et gjennomgående ansvar for merkantil gjennomføring av materiellanskaffelsene gir gode muligheter for å høyne kvaliteten på kontrakter og på det merkantile personellet. Forslaget vil imidlertid ikke gi personellinnsparinger i og med at et overordnet ledd i FO/FD må opprettes. Merkantilt innkjøps- og oppgjørspersonell må være plassert i de respektive forvaltninger på mer eller mindre permanent basis for å kunne bibeholde de fordelene en i dag har ved et nært og langvarig samarbeid med prosjekt- og teknisk personell, samt å oppnå stor fleksibilitet internt i forvaltningen. Dette medfører at fordelene ved å overføre personell fra en forvaltning til en annen mer eller mindre er borte. Forvaltningene som i dag har ansvaret for anskaffelsene skal også ha dette i HA1.

Det merkantile personellet vil kun få en konsultativ rolle hvis det organisatorisk tas vekk fra forvaltningene. Deres ansvar og myndighet i anskaffelsesprosessen vil dermed bli uklar. Det ligger også en fare i at ansvar og myndighet mellom forvaltningene og FO/FD fort kan bli uklar og forkludret, samt at unødvendig byråkrati blir innført. Dette gjør en slik måte å organisere det merkantile personellet på lite hensiktsmessig. Å etablere en organisasjon i FO med et overordnet gjennomgående ansvar for kontraktsinngåelsene og -oppfølging gir i tillegg betenkeligheter mhp at en sjef vil bli sittende med både det utførende og det kontrollerende ansvar. FOs nåværende kontrollansvar må i så fall overføres til FD. En motsatt ansvarsdeling vil være vanskelig fordi underordnet vil få et kontrollansvar overfor overordnet.

En alternativ måte å oppnå en mer enhetlig kontraktsutforming og -håndtering i forvaltningene uten å utvide organisasjonen vil være å etablere et fast samarbeidsforum for forvaltningene. Gjennom dette kan en komme fram til konkrete endrings- og utvidelsesforslag til «Bestemmelser for anskaffelser i Forsvaret» (BAF) samt å utveksle erfaringer. I spesielle tilfeller vil en utveksling av personell for en kortere eller lengre periode også være gunstig. Konklusjonen av vurdering av vertikal integrasjon for prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» er at opprettelse av en overordnet merkantil/kontraktsjuridisk innkjøpsorganisasjon ikke anbefales å inngå i HA1. Utøvende forvaltning bør innenfor dagens situasjon fortsatt ha det kontraktuelle ansvaret og råderetten over det merkantile personellet. Et fast kompetanseutviklingsforum forvaltningene i mellom bør i stedet vurderes. Denne konklusjonen må sees i sammenheng med HA2, der hele prosessen blir sett under ett.

10.3.2.2 Vurdering av prosessen vertikal integrasjon «Forsyne varer og materiell – innkjøp»

STYFOR har vurdert eventuell utvidelse av sentral inngåelse av rammeavtaler med sentral eller lokal anskaffelse i henhold til rammeavtalen. Konklusjonen er at muligheten bør være åpen både for lokale og sentrale avtaler ut fra en totalvurdering av hva som er mest hensiktsmessig for de ulike typer varer og tjenester. Sentralt utarbeidede retningslinjer og sentral totaloversikt over inngåtte avtaler bør foreligge. Det vil si at STYFOR ikke foreslår noen endring av dagens praksis knyttet til prosessen «Forsyne varer og materiell – innkjøp».

10.3.2.3 Vurdering av vertikal integrasjon prosessen «Forsyne varer og materiell – distribusjon»

STYFOR har vurdert å etablere ende til ende ansvar for distribusjon innenfor hver forsvarsgren. Etablering av ende til ende ansvar for distribusjon som uavhengig tiltak anbefales ikke. Ved eventuell innføring av ende til ende i lagerorganisasjonen forøvrig vil distribusjon naturlig følge med. For SFK er materiellforvaltningstransporter, bortsett fra innenfor lokalt nivå, integrert i materiellforsendelseskontoret.

Se forøvrig vurdering av horisontal integrasjon av distribusjon og spedisjon, "[Vurdering av horisontal integrasjon for «Forsyne varer og materiell – distribusjon»](#)" i kapittel 5.4.2.1.

10.4 Forslag til endringer knyttet til «produksjonsprosesser» – vurdering av horisontal integrasjon

10.4.1 Vurdering av horisontal integrasjon – fellesforvalter

10.4.1.1 Innledning

STYFOR vurderte innledningsvis mer enn 40 områder som kunne ha et potensiale for større grad av samordning i form av horisontal integrasjon. Ut fra volum, størrelse, gevinstpotensiale, osv, ble 9 områder vurdert nærmere for fellesforvaltning.

Fellesforvalter

Med fellesforvalter menes at sjefen for en sentral forvaltning blir satt til å utføre alle materiellfunksjoner overfor materiellgruppe, klasse eller materiel-lenhet i Forsvaret (ref Tff kl 7). Fellesforvalter er ansvarlig for alle faser av materiellets levetid. Ved lokal avdeling har lokal sjef et brukeransvar, mens fellesforvalter har fagmyndighetsansvar.

STYFORs observasjoner tyder på at samordning med fellesforvalter er mer effektiv enn med hovedforvalter, særlig når hovedforvalterfunksjonen innebærer delt ansvar i en prosess. Det er først ved fellesforvalter at ressursene kan sees i helhet innenfor et område.

Forutsetninger for gjennomføring

For alle de anbefalte forslagene om horisontal integrasjon er følgende forutsetninger tatt:

– «Logisk lager» må være/bli etablert. Med «logisk lager» mener STYFOR

at det skal være mulig å ha oversikt over alt materiell uavhengig av hvor det fysisk er lagret.

- «Kompatibelt regnskapssystem» må etableres. Med «kompatibelt regnskapssystem» mener STYFOR at det skal være mulig å benytte regnskapssystem (er) på tvers av forvaltningene/forsvarsgrenene slik at horisontal samhandel kan gjennomføres uten at det medfører registrering av de samme opplysningene flere ganger.
- Horisontal samhandel er innført.
- Forvaltningene som blir fellesforvalter gis eventuelt nødvendig personellmessig styrking til å løse oppgavene.
- Felles administrative rutiner etableres. Det opprettholdes brukslagring som sikrer minst like god tilgjengelighet som ved dagens ordning. Der hvor rasjonelle forhold tilsier det, opprettholdes lokal kapasitet.
- Før STYFORs anbefalinger for horisontal integrasjon gjennomføres, utarbeides det detaljerte kost/nyttevurderinger som en del av en helhetlig vurdering.

I tillegg ble det for enkelte av områdene også forutsatt etablert et «logisk Edb-basert system for oppfølging av vedlikehold». Med «logisk Edb-basert system for oppfølging av vedlikehold» mener STYFOR at et felles vedlikeholdssystem skal gjøre det mulig å forespørre og følge opp vedlikehold av felles materiell i alle forvaltninger/forsvarsgrener.

10.4.1.2 Vurdering av horisontal integrasjon for ammunisjon

STYFOR har vurdert å gi HFK fellesforvalteransvaret for ammunisjon og våpen som brukes av Hæren og en eller flere av de andre forsvargrenene. Fellesforvaltning etter dette forslaget omfatter ikke ammunisjonstyper som er unike for en forsvargren. Med ammunisjon menes i denne sammenheng ammunisjon/våpen som kan sendes i en ballistisk eller styrt bane: prosjektiler, raketter, granater, torpedoer, bomber og styrte våpen med nødvendige drivladninger, tennmidler, detonatorer og ladninger eller ladninger av andre stoffer. I sin videste betydning er betegnelsen ikke begrenset til våpen, men inkluderer i tillegg alle eksplosive og pyrotekniske innretninger som kan anvendes til belysning, saluttering, minering, utspregning, hastighetsøkning, retarderende atskillelse, utskyting av personell eller materiell, operering eller stopping av mekanismer, demolering, narring, øvelse, trening, bevoktning, jakt og ren sport. Etablering av fellesforvalter på felles ammunisjon vil i liten grad påvirke ammunisjonstjenesten ved den enkelte avdeling/fartøy. Løsningen har et besparelespotensiale gjennom samordning av en rekke aktiviteter som anskaffelse, mottak, distribusjon, lagring, sikkerhetsmessig håndtering, inspeksjon og forbruk/avhending. Videre gir løsningen en enhetlig sikkerhetsmessig håndtering av en og samme ammunisjonstype i alle forsvargrener. Ulempene ved å innføre en slik ordning er små sammenliknet med fordelene. Fellesforvaltning av ammunisjon/våpen er gjennomførbar og anbefales som en del av HA1.

10.4.1.3 Vurdering av horisontal integrasjon for hånd- og avdelingsvåpen

STYFOR har vurdert å gi HFK fellesforvalteransvaret for håndvåpen, avdelingsvåpen og håndgranater. STYFOR nytter følgende betegnelser under hånd og avdelingsvåpen:

Tabell 10.2:

Håndvåpen:	Avdelingsvåpen:
Pistoler	bombekastere
AG-3	12,7 mm mitraljøser
MG-3	40 mm granatkastere
MP-5	

Alt vedlikehold utover kategori 1 foreslås utført av en fellesforvalter. Det forutsettes at HFK etablerer et nytt felles våpenregister for Forsvaret. Våpenvedlikehold kan inndeles i to kategorier. Enkle håndgrep/utskiftninger som kan utføres av skolerte brukere (ikke fagarbeider), og større overhalinge som er best egnet til serieproduksjon. Siden anskaffelsesprisen er meget lav pr enhet, bør det anskaffes byttereserver av våpen istedenfor å dimensjonere hver avdeling med et våpenverksted. Det bør tilstrebes samme vedlikeholdssyklus i fred og krig. I stedet for å utruste et mobilt reparasjonslag som følger avdelingen og reparerer et meget begrenset antall våpen, bør avdelingen i stedet ha byttereserver. Skadede våpen returneres til et bakenforliggende verksted. Grunnet reduksjoner i Forsvarets struktur har en i dag overskudd av våpen, og byttereserver kan etableres. Det er derfor åpenbare økonomiske gevinster ved å sentralisere våpenvedlikeholdet (personell, reservedeler, verktøy, utdanning, bygg/anlegg, administrasjon og ledelse). Disse innsparingene bør veie opp ekstra kostnader ved å utvikle felles datasystemer (eller kompatible). Et nytt våpen og kjøretøyregister som kan utvikles til Forsvarets våpen- og kjøretøyregister, er under utvikling ved HFK. Fellesforvaltning av hånd- og avdelingsvåpen er gjennomførbar og anbefales som en del av HA1.

10.4.1.4 Vurdering av horisontal integrasjon for kjøretøy, inkludert kjøretøyregister for felt og administrative kjøretøyer og standard chassis

STYFOR har vurdert å gi HFK fellesforvalteransvaret for alle administrative kjøretøyer og alle standard chassis for feltkjøretøyer (unntatt spesialkjøretøyer). Dette innebærer at HFK får ansvar for samordnet budsjettering, anskaffelse, mønstring, drift, vedlikehold (kategori 2-3), kassasjon og avhending av dette materiellet i Forsvaret. Han skal fortsatt drifte Forsvarets kjøretøyregister og ivareta ordningen med egenassurans av Forsvarets motorkjøretøyer. Fellesforvalter vil ha ansvar for inngåelse av eventuelle sentrale rammeavtaler for outsourcing av vedlikehold av administrative kjøretøyer. Det forutsettes at den enkelte forvaltning fortsatt er fagmyndighet for spesialkjøretøyer i vedkommende forsvarsgren, med ansvar for bla budsjettering, anskaffelse, vedlikehold, opplæring etc. Dette alternativet forutsetter at kjøretøyvedlikehold kun samordnes hvis avstanden ikke er for stor (maksimalt 30 km). Hvis Hæren ikke er representert i området, må en annen forsvarsgren stå for verksteddriften, men HFK kan ivareta fagmyndigheten. Rene administrative kjøretøyer bør vurderes separat. Forsvaret bør finne en avveining mellom selv å eie kjøretøyer, lease, eller benytte leiebil, samt tillate bruk av privatbil. Disse vurderingene bør utføres lokalt ut i fra sentrale direk-

tiver og rammeavtaler. LOGSTRAT skal iverksette et prosjekt for å vurdere ordningen med administrative kjøretøyer.

HFK beregner hele Hærens vedlikeholdsbehov, og timeverksbehovet listes i fagdirektivet. Også LFK og SFK sender en behovsoppgave som innarbeides i fagdirektivet.

Fellesforvaltning av kjøretøy, inkludert kjøretøyregister for felt og administrative kjøretøyer og standard chassis, er gjennomførbar og anbefales som en del av HA1.

10.4.1.5 Vurdering av horisontal integrasjon for intendanturmateriell, proviant og kjøkkendrift

STYFOR har vurdert å gi HFK fellesforvalteransvaret for all bekledning, felles utrustning og proviant. Innenfor fredsmessig kjøkkendrift, unntatt på fartøyer, vil ansvaret omfatte fagmyndighet, og det bør etableres en felles forvalter for kjøkken og provianttjeneste. Som for dagens ordning er det en forutsetning at bruker stiller funksjonelle krav.

Fellesforvaltning av intendanturmateriell, proviant og kjøkkendrift er gjennomførbar og anbefales som en del av HA1.

10.4.1.6 Vurdering av horisontal integrasjon for ABC materiell

STYFOR har vurdert å gi HFK fellesforvalteransvaret for ABC-vernmateriell som nyttes av to eller flere forsvarsgrener. Dette innebærer at HFK får ansvar for samordnet budsjettering, anskaffelse, mønstring, drift, vedlikehold, kassasjon, avhending og fagmyndighetsansvar for definerte deler av ABC-vernmateriellet i Forsvaret. Fellesforvaltning omfatter ikke ABC-vernmateriell som er unikt for en forsvarsgren.

Det forutsettes at fagkompetanse stilles til disposisjon for HFK fra andre forsvarsgrenser for å ivareta spesielle forhold. I Hæren er ABC-materiell nært knyttet til håndvåpen når det gjelder vedlikehold. De samme argumenter og drøftinger som STYFOR påpeker under punktet våpen vil også være gyldig under ABC materiell. Siden våpen og ABC materiell er nært knyttet i Hæren, vil det kun være aktuelt å innføre fellesforvaltning for begge materiellgruppene. Effekten blir vesentlig redusert hvis en velger en løsning med fellesforvaltning av kun våpen. ABC materiell er mengdemateriell som er forholdsvis billig i anskaffelse. Vedlikeholdet er hovedsakelig rens, og er således kun egnet til å bli utført som storproduksjon. Materiellet er billig å transportere, og det er helt opplagt mest lønnsomt med å etablere byttereserver som vedlikeholdes sentralt for hele Forsvaret.

Fellesforvaltning av ABC materiell er gjennomførbar og anbefales som en del av HA1.

10.4.1.7 Vurdering av horisontal integrasjon for MSAM¹¹² systemer, inkludert ildledningsystem (NASAMS)

STYFOR har vurdert å gi LFK fellesforvalteransvaret for alt NASAMS-materiell i Forsvaret. Luftforsvaret har et sterkt fagmiljø innenfor NASAMS. De relativt omfattende oppsetninger samt den styrkeproduksjon, utdanning og tren-

112.MSAM – Medium range Surface to Air Missile

ing som Luftforsvaret legger opp til, gjør det naturlig at LFK blir fellesforvalter for NASAMS.

Fellesforvaltning av MSAM systemer, inkludert ildledningssystem (NASAMS) er gjennomførbar og anbefales som en del av HA1.

10.4.1.8 Vurdering av horisontal integrasjon for RB70, inkludert ildledningssystem (NALLADS)

STYFOR har vurdert å gi HFK fellesforvalteransvaret for alt RB70-materiell i Forsvaret. Det vil forenkle prosessen hvis alle forsvarsgrener velger samme konfigurasjon. (SFK Radar MKII)

RB 70 er et våpensystem som krever helt spesiell kompetanse, og det må anskaffes dyrt testutstyr og simulatormateriell. For å utnytte kostbare grunninvesteringer er det kosteffektivt å utnytte kapasiteten maksimalt ved å øke volumet. Det er spesielt hensynet til kompetanse og sårbare fagmiljøer som gjør det kosteffektivt å utvide hovedforvalterordningen til en fellesforvalterordning. Fellesforvaltning av RB70, inkludert ildledningssystem (NALLADS) er gjennomførbar og anbefales som en del av HA1.

10.4.1.9 Vurdering av horisontal integrasjon for enkelte materielltyper innenfor IS-området

STYFOR har vurdert å gi FTD fellesforvalteransvaret for:

- de systemer/det materiell som omfattes av FO/Is myndighetsområde.
- strategisk kommunikasjon med tilhørende svakstrømsinstallasjoner.
- fjernskrivere og chiffermateriell.
- alt materiell som inngår i FDN¹¹³
- felles mobil- og radiosystemer.

Dette innebærer at FTD får ansvar for budsjettering, mønstring, drift, vedlikehold, kassasjon og konfigurasjonskontroll av alt dette materiellet i Forsvaret. Etablering av en fellesforvalterordning krever vesentlige overgangsordninger. I tillegg kan FTD etter en nærmere avklaring bli hovedforvalter for noen av de/deler av systemer som vil understøtte informasjonskrig. FTD vil for andre materielltyper fortsette som hovedforvalter hvor de i dag er det, men ikke bli fellesforvalter.

Argumenter for en slik løsning er at den understøtter operativ virksomhet og styrkeproduksjon ved kostnadseffektiv utnyttelse av ressurser knyttet til anskaffelse av de nevnte materielltyper. Samtidig vil løsningen bidra til økt kostnadseffektivitet ved færre dupliserte aktiviteter i forbindelse med vedlikehold. Løsningen fører til bedre utnyttelse og gjenbruk av fellesløsninger, og løsningen bidrar til samling, faglig utvikling og opprettholdelse av nødvendige fagmiljøer. Fellesforvaltning innenfor IS-området er gjennomførbar og anbefales som en del av HA1.

113. Bare aktuelt dersom FTD ikke får ansvaret for drift av FDN nivå I og II gjennom vertikal integrasjon, jf prosessen «Forestå drift» i STYFORs virksomhetsmodell og STYFORs sluttrapport.

10.4.1.10 Vurdering av horisontal integrasjon for støttesystemer (CALS, ILS, CM/LCC, CMT, ol)

Med horisontal integrasjon av støttesystemer (CALS, ILS, CM/LCC, CMT, ol) menes at det etableres en fellesforvaltning med utgangspunkt i FTD eller FO/F for støttesystemer. Støttesystemer er å betrakte som prosedyrer, retningslinjer og kompetanseoppbygging innenfor disipliner som skal bidra til at de totale kostnadene i materiellforvaltningen reduseres. Forslaget omhandler følgende støttesystemer:

- CALS: «Continuous Acquisition and Lifecycle Support».
- ILS: «Integrated Logistic Support».
- CM/LCC: «Configuration Management/Lifecycle Cost».
- CMT: «Criticality Management Tool».

Det forutsettes at støttesystemene er forankret i kompatible datasystemer som gjør det mulig å kommunisere på tvers av forvaltningene, samt at støttesystemer er en integrert del i og er tilpasset arbeidet med prosjekter og drift i den enkelte forvaltning.

Støttesystemer er metoder for å forbedre prosesser og sikre kvalitet i arbeidsutførelse. Begrepet fellesforvalter er ikke dekkende for disse metodeprosjektene, men en kan se for seg felles utvikling og vedlikehold av en rekke prosedyrer, samt et felles utdanningssystem. I dag kjøpes kompetanse gjennom deltakelse på kostbare kurs i utlandet. Som en del av de nye metodeverktøyene er det også anskaffet standard kommersiell dataapplikasjon. Fellesforvalter synes ikke å være hensiktsmessig innenfor dagens struktur. Aktivitetene må imidlertid styres og samordnes i sterkere grad fra overordnet myndighet slik at det ikke utvikler seg likeartede systemer. Det bør sørges for kompetanseutvikling. Det anbefales at metodeprosjektene videreføres gjennom prosjekt LOGSTRAT.

Denne konklusjonen må sees i sammenheng med hovedalterantiv 2, der denne type kompetanse og tilhørende støttesystemer vil inngå i en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon.

10.4.2 Vurdering av horisontal integrasjon – fellesorganisasjoner

10.4.2.1 Vurdering av horisontal integrasjon for «Forsyne varer og materiell – distribusjon»

Innenfor dagens struktur har STYFOR vurdert å etablere et eget organ i Forsvaret som tar hånd om all distribusjon og spedisjon i Forsvaret. Et slikt alternativ vil forenkle styringen ved at alle transport-, spedisjons- og tollaktiviteter koordineres. Alternativet bidrar til opprettholdelse og videreutvikling av nåværende fagmiljø. Fellesorgan for transport-, spedisjons- og tollaktiviteter i Forsvaret anbefales som en del av HA1.

10.4.2.2 Horisontal integrasjon av IS-utvikling/anskaffelse

Forslagene må sees i sammenheng med utviklingstrender, myndighetsområdet for «den øverste ledelse» av IS-virksomheten og forholdet mellom produksjonsansvarlig og tjenesteyter.

10.4.2.2.1 *Beskrivelse av alternativet for horisontal integrasjon av IS-utvikling/anskaffelse*

Horisontal integrasjon av prosessen IS-utvikling/anskaffelse må i hovedsak sees i sammenheng med HA 2, opprettelse av en felles Forsvarets investerings- og utviklingsorganisasjon. I HA2 er det naturlig at denne organisasjonen også får ansvar for IS-anskaffelser.

I HA1 vil de samme oppgavene kunne ivaretas gjennom opprettelse av et felles Forsvarets programvaresenter (FPS).¹¹⁴ FPS vil utføre prosessene knyttet til IS-utvikling og anskaffelse, se for øvrig STYFORs virksomhetsmodell. Oppgavene kan være knyttet til prosjektledelse, programmering, systemutvikling, osv, og organisasjonen må inneha spisskompetanse for å utføre disse oppgavene. Totalprosjektkoordinator vil være i «den øverste ledelse» av IS-virksomheten (fellessystemer) eller grenstabene (spesialsystemer).

Forsvarets programvaresenter skal sikre at:

- systemet er levert iht brukerens krav (godkjent kravdokument)
- systemet er levert iht kontrakt
- infrastrukturen som skal benyttes for å drifte og vedlikeholde systemer, er på plass
- brukerorganisasjonen er klar til å motta systemet, og at personellet har fått opplæring i bruk av systemet
- drifts- og vedlikeholdsorganisasjonen har fått opplæring i drift og vedlikehold av systemet.
- FPS vil motta oppdrag om utvikling og anskaffelse gjennom oppdrags- og ressursdialogen i horisontal samhandel med «den øverste ledelse av IS-virksomheten».¹¹⁵

For øvrig vises det til forslag om opprettelse av en felles Forsvarets investerings- og utviklingsorganisasjon som presenteres i HA2.

10.4.2.2.2 *Drøfting av horisontal integrasjon av IS- utvikling/anskaffelse*

Argumenter for horisontal integrasjon:

- Løsningen understøtter operativ virksomhet og styrkeproduksjon ved kostnadseffektiv etablering av Edb-systemer.
- Løsningen fører til bedre utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger.
- Løsningen bidrar til økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorer mellom forvaltningene. Dette fordi personellressursene kan utnyttes i fellesskap, men det må etableres prosedyrer for koordinering mellom grenstaber/forvaltninger og FTD.
- Løsningen bidrar til samling, faglig utvikling og opprettholdelse av nødvendige fagmiljøer i en tid da IT-kompetanse er en mangelvare i samfunnet.

Argumenter mot horisontal integrasjon:

- Løsningen fører til IT utviklingsmiljø som er mer isolert fra brukermiljøene.
- Løsningen fører til en mer sentralisert organisasjon med mindre muligheter for tilpasning, og den enkelte sjef får mindre påvirkingsmuligheter.

114.Behandlet i rapporten om Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter, FTD 1997

115.Jf forslag til organisering av IS-virksomheten behandlet i "*Den øverste ledelse av IS-virksomheten – forslag til ny struktur*" i kapittel 5.2.1.2.

10.4.2.2.3 Konklusjon for horisontal integrasjon av IS-utvikling/anskaffelse

Basert på argumentene over og rapport om Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter mener STYFOR at opprettelse av Forsvarets programvaresenter (FPS) vil være en forbedring i forhold til dagens situasjon.

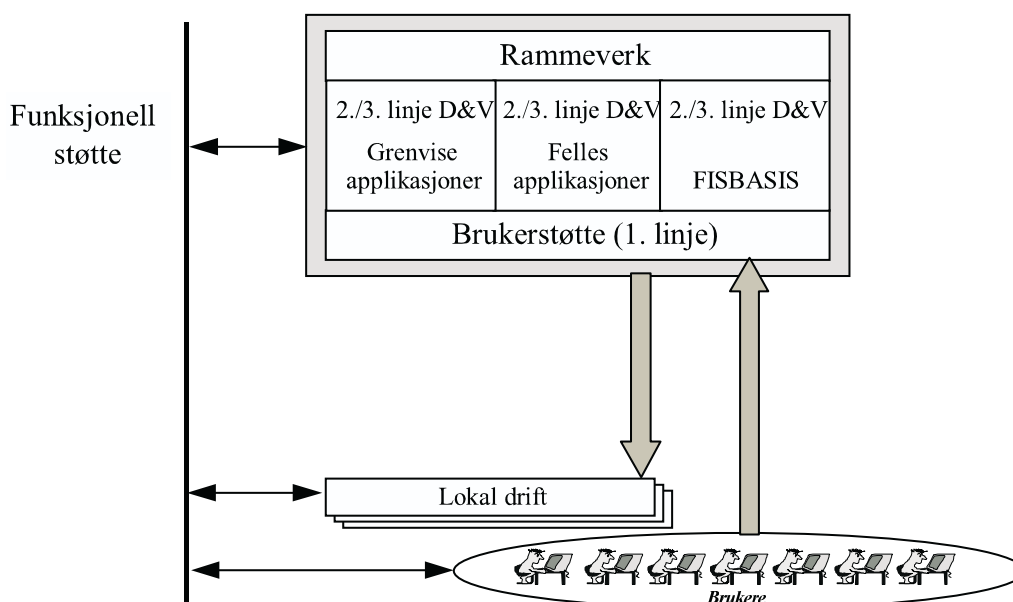
10.4.2.3 Horisontal integrasjon av IS-drift – opprettelse av Forsvarets driftsstøttesenter (FDSS)

10.4.2.3.1 Beskrivelse av dagens situasjon for IS-drift

Det er i dag liten grad av horisontal integrasjon av IS-drift. FTD drifter systemer for felles institusjoner. For øvrig driftes systemene i stor grad av forsyningskommandoene og forsvarsgrenene selv. Alle forsyningskommandoene har faglig foretatt vertikal integrasjon når det gjelder administrative systemer. Organisasjonsmessig er vertikal integrasjon ikke fullstendig gjennomført.

10.4.2.3.2 Beskrivelse av alternativ – opprettelse av Forsvarets driftsstøttesenter (FDSS)

Alternativet for IS-drift innebærer opprettelse av et Forsvarets driftsstøttesenter (FDSS), en løsning hvor det er definert en (teknisk) Edb tjenesteleverandør som tar seg av de drifts- og vedlikeholdstjenestene som er definert for FISBASIS og fellesapplikasjoner, eventuelt med unntak av de som må håndteres lokalt.¹¹⁶ Primærkundene vil i denne modellen først og fremst spille inn sine behov på funksjonelle premisser og i samarbeid med det funksjonelle støtteapparat.



Figur 10.3

116. Dette er forøvrig utredet i rapporten om Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter, okt 1997

Modellen er uavhengig av teknisk struktur. Det er mao prinsipielt uinteressant hvorvidt applikasjonene er fysisk sentraliserte eller avdelingsvise (i praksis vil imidlertid et sentralisert driftskonsept være befordrende på etableringen av sentrale tjenermaskiner og stormaskinløsninger). Den funksjonelle støtten ivaretas av UFA, kompetansesentrene og leverandørene iht IS-direktivet.

Forutsetninger

På IS-siden vil det være to typer av systemer som skal driftes; det er fellessystemer og spesialsystemer. Fellessystemer vil ha en sentral eier, og systemene vil kunne benyttes i flere forsvarsgrener/organisasjoner. Spesialsystemer vil være systemer som kun benyttes i en forsvarsgren/organisasjon, og eieren vil være f.eks. GI eller sjef Forvaltning. Vurderingen av IS-drift må også sees i sammenheng med drift av FDN I og II, jf forslag om vertikal integrasjon av drift av FDN (HA1). For FDN er FSJ eier, men adm dir FTD utøver eierskapet på vegne av FSJ. Prinsippet om vertikal integrasjon skal også gjelde for IS-systemer. Det vil si at eieren av et system har ansvaret for drift og vedlikehold av systemet uavhengig av hvor det er installert, hvem det er som benytter det og hvem som eier de ressursene som drifter og vedlikeholder systemet. Videre skal følgende forutsetninger legges til grunn for integrasjon av IS-drift:

- De økonomiske ressursene er fordelt i primærvirksomheten og støttevirksomheten (for drift av systemer som benyttes i støttevirksomheten).
- Oppdrag til støttevirksomheten ved fellesforvalter fordeles gjennom oppdrags- og ressursdialogen i horisontal samhandel.
- Oppdrag internt i støttevirksomheten fordeles gjennom horisontal samhandel mellom fellesforvalter og andre aktører. Rolleavklaring og hvordan bruker skal forholde seg må nedfelles i håndbøker.
- Dette krever, som en del av gjennomføringen av styringskonseptet, et økonomisystem som kan håndtere internprising og horisontal samhandel.

Vurdering av funksjonell og teknisk drift sentralt og lokalt

I drøftingen av IS-drift har STYFOR funnet det hensiktsmessig å skille mellom funksjonell og teknisk drift.

Med funksjonell drift mener STYFOR:

- brukerstøtte (STYFOR vurderer kun brukerstøtte over superbrukernivå da en antar at superbrukere fremdeles vil være i de organisasjoner som benytter systemene)
- feilretting og konfigurasjonsstyring, herunder utsendelse av oppdateringer.

Med teknisk drift menes oppgavene knyttet til den daglige driften av systemene slik at systemene er tilgjengelig for brukerne iht (avtalte) krav til oppetider.

Vurdering av teknisk drift

''' i Figur 5.4 illustrerer hvem som er eier/utøver eierskap og hvem som drifter på sentralt og lokalt nivå for systemer i dag.

System	FDN	Felles systemer	Spesial systemer
Systemeier	FTD	OFA	GI/tilsv Sj Forv/tilsv
Drift sentralt nivå	FTD (FDN I)	FTD/ Forv	Forv/ Forsvarsgren
Drift lokalt nivå	Eier av node	Eier av node	Eier av node

Figur 10.4 Dagens eiere og driftere av IS

Som vi ser, er det i dag på lokalt nivå eier av node som drifter alle typer systemer. Det betyr at det kun er i de tilfeller at eier av node er lik eier av system (vanligvis der hvor GI er eier av system) det vertikale ende til ende ansvaret er ivaretatt fullt ut. Som det ble drøftet ifm vertikal integrasjon av FDN, vil det være en del fordeler knyttet til at eierskapet til systemene også reflekteres helt ned i organisasjonen. Med de tre ulike systemtypene som finnes, vil en slik løsning bli som illustrert i "" i Figur 5.5

System	FDN	Felles systemer	Spesial systemer
Systemeier	FTD	«Øverste ledelse» IS-virk.	GI/tilsv Sj Forv/tilsv
Drift sentralt nivå	FTD (FDN I)	FDSS	Forv/ Forsvarsgren
Drift lokalt nivå	FTD (FDN II)	FDSS	Forv/ Forsvarsgren

Figur 10.5 Ansvarlige for IS-drift

Systemeier for fellessystemer er endret fra "" i Figur 5.4 hvor OFA var definert som eier. Grunnen til det er at "" i Figur 5.5 ikke beskriver dagens situasjon, men også tar hensyn til andre anbefalinger i dette dokument, jf "Den

øverste ledelse av IS-virksomheten" i kapittel 5.2.1. Problemet med en slik løsning er at man vil få tre parallelle driftsmiljøer i en node. Dette vil være uheldig av flere grunner, bl a:

Både fellessystemene og spesialsystemene vil i stor grad benytte den samme tekniske infrastruktur (FISBASIS). Dette betyr at det er viktig å se helheten for det totale driftsmiljø i noden.

Det vil skje en duplisering av aktiviteter og kompetanse i noden. STYFOR mener at dette problemet kan løses ved at man holder fast på at ansvaret er ende til ende slik det er framstilt i Figur 5.3. Samtidig utføres driftstjenestene på lokalt nivå av *en* av organisasjonene, og de andre systemeierne kjøper driftstjenester i horisontal samhandel. Hvilken organisasjon som utfører driften lokalt, kan variere fra node til node. Dette er illustrert i " " i Figur 5.6 hvor tjenesteyter i noden kan være FTD, FDSS eller lokal avdeling ved f eks en hovedflystasjon. Hvilken av disse organisasjonene som skal utføre driften lokalt, må avtales mellom de involverte partene. Et kriterium kan være hovedtyngden av applikasjoner. Hvis det f eks er flest spesialsystemer i noden, kan det være mye som taler for at driften utføres av organisasjonen tilhørende GI/tilsv. Hvis derimot hovedtyngden er fellesapplikasjoner, kan all drift utføres av FDSS.

System	FDN	Felles systemer	Spesial systemer
Systemeier	FTD	«Øverste ledelse» IS-virk.	GI/tilsv Sj Forv/tilsv
Driftsansvar sentralt nivå	FTD (FDN I)	FDSS	Forv/ Forsvarsgren
Driftsansvar lokalt nivå	FTD (FDN II)	FDSS	Forv/ Forsvarsgren
Drift sentralt nivå	FTD (FDN I)	FDSS	FDSS eller Forv/ Forsvarsgren
Drift lokalt nivå	Tjenesteyter i noden	Tjenesteyter i noden	Tjenesteyter i noden

Figur 10.6 Eier, driftsansvar og drifter av IS

Uansett hvem som drifter lokalt, vil det være nødvendig med en klar avtale mellom eier av system og lokal tjenesteyter. Avtalen må omfatte drift i fred, krise og krig, inkludert forhold knyttet til autonom drift når situasjonen krever det. Også for drift av spesialsystemer på sentralt nivå kan eier av et system velge å kjøpe driftstjenster fra FDSS. Hvis den som i utgangspunktet er tjenesteytere i noden priser sine tjenester på en måte som gjør det mer lønnsomt for de andre systemeierne å drifte systemene selv, må kontrakten inneholde prosedyrer for løsning av denne type konflikter.

Vurdering av funksjonell drift

På samme måte som for teknisk drift vil eier av system ha ansvaret for funksjonell drift. For fellessystemer vil funksjonell drift med brukerstøtte (utover «superbruker») og konfigurasjonskontroll ivaretas av FDSS. For spesialsystemer kan systemeier selv velge å utføre funksjonell drift, eller han kan kjøpe funksjonell drift av FDSS. Hvis funksjonell drift kjøpes av FDSS, kan systemeier enten avgi personell til FDSS, eller systemeier kan betale for at FDSS innehar den nødvendige kompetansen for funksjonell drift.

Konklusjon funksjonell og teknisk drift sentralt og lokalt

Basert på drøftingen over kan følgende konklusjoner trekkes: Systemeier har ende til ende ansvar for funksjonell og teknisk drift. Tjenester knyttet til funksjonell og teknisk drift kan enten utføres av systemeiers egen organisasjon, eller tjenestene kan kjøpes av andre driftsorganisasjoner. På lokalt nivå må systemeiere avtale hvem som skal yte driftstjenestene slik at kun en organisasjon utfører drift i en node.

10.4.2.3.3 Drøfting opprettelse av Forsvarets driftsstøttesenter

Gitt konklusjonen vedrørende funksjonell og teknisk drift, drøftes opprettelsen av Forsvarets driftsstøttesenter (FDSS) i dette underkapitlet. Alternativet til et felles FDSS er at forvaltningene drifter fellessystemer. Det kan bety at en forvaltning drifter et fellessystem for alle eller at driften er spredt på flere forvaltninger. Argumenter for opprettelse av FDSS:

- Felles drift av systemer legger forholdene til rette for et utstrakt samarbeid på tvers av forsvarsgrenene og FTD om drift og vedlikehold (inkl opplæring) på lokalt nivå.
- Løsningen understøtter operativ virksomhet og styrkeproduksjon ved kostnadseffektiv drift av Edb-systemer.
- Løsningen bidrar til økt kostnadseffektivitet ved færre dupliserte aktiviteter i forbindelse med drift av IS, herunder distribusjon av programvare.
- Løsningen fører til bedre utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger.
- Løsningen bidrar til økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorer mellom forvaltningene fordi personellressursene kan utnyttes i fellesskap, men det må etableres prosedyrer for koordinering mellom grenstaber/forvaltninger og FTD.
- Løsningen bidrar til samling, faglig utvikling og opprettholdelse av nødvendige fagmiljøer i en tid da IT-kompetanse er en mangelvare i samfunnet.

Argumenter mot opprettelse av FDSS:

- Løsningen fører til et IT-driftsmiljø som er mer isolert fra brukermiljøene.
- Løsningen fører til en mer sentralisert organisasjon med mindre

muligheter for tilpasning, og den enkelte sjef får mindre påvirkningsmuligheter.

10.4.2.3.4 Konklusjon vedrørende opprettelse av Forsvarets driftsstøttesenter

STYFOR foreslår at det etableres et FDSS med ende til ende driftsansvar for fellesapplikasjoner.

En slik løsning vil etter STYFORs mening være en videreføring av den sentraliseringsprosess på driftssiden som allerede er gjennomført eller er i ferd med å bli gjennomført innenfor hver forsvarsgren/forsyningskommando. STYFOR oppfatter at behovet for en felles/sentralisert driftsløsning gjennom dette er erkjent. I dette ligger dessuten en forutsetning om at fellessystemer i fremtiden vil utgjøre en stor del av Forsvarets samlede applikasjonsportefølje.¹¹⁷ Det forutsettes at «superbrukerfunksjonen» eksisterer i den grad det skal foreligge lokal støtte til applikasjonsbruk. Organiseringen av dette vil avhenge av hvor sterkt disse oppgavene er integrert i forsyningskommandoenes daglige oppgaver.

10.5 Vurdering av beslutningsprosessen knyttet til investeringsprosjekter

Som en del av HA 2a vurderes prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». I den forbindelse vurderes også endringer i beslutningsprosessen. De vurderinger som gjøres for beslutningsprosessen er også gyldige alternativ i HA1. Men for at leseren skal kunne vurdere beslutningsprosessen i en helhet med resten av prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver», har STYFOR valgt å la alle vurderinger inngå i HA 2a.

10.6 Vurdering av tilknytningsformer i dagens struktur

FO¹¹⁸ og FTD er i dag ordinære forvaltningsorganer underlagt FD. Forsyningskommandoene er selvstendige administrative enheter underlagt forsvarssjefen, mens FO/SAN er en integrert del av FO.

Det finnes en rekke tilknytningsformer for statlig virksomhet. I HA 1 forutsettes det at forvaltningene i hovedsak skal drive med samme type virksomhet og bestå som i dag. Disse forutsetningene begrenser mulighetene til å gi virksomhetene alternative tilknytningsformer.

Forsyningskommandoene, FTD og FO/SAN utøver i dag fagmyndighet. Overfor virksomheter som driver myndighetsutøvelse, må staten ha mulighet til direkte instruksjon, kontroll og inngripen ved alle sider av driften. Slik mulighet vil ikke staten ha dersom virksomhetene organiseres som selvstendige rettssubjekter. En følge av dette er at virksomhetene ikke kan organiseres som statseide selskaper så lenge de utøver myndighetsoppgaver.

Ved omstillingene av NSB, Posten og Telenor ble den forretningsmessige delen av virksomheten skilt fra tilsyns- og fagmyndighetsdelen. Forretningsdelene ble organisert som statseide selskaper, mens tilsyns- og fagmyndighetsdelen ble organisert som ordinære forvaltningsorgan.¹¹⁹ En liknende

117. Basert på konklusjoner i utredning om Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter, okt 1997

118. Inkl Forsvarets militære organisasjon

utskilling for materiellforvaltningen i Forsvaret vil bli vurdert i et senere hovedalternativ. De fleste av de ansatte i forvaltningene har i dag status som statstjenestemenn,¹²⁰ og en rekke av dem er militære. Militært personell er underlagt spesielle og generelle lover og avtaler (bl a oppsigelsesvern for offiserer) og må være statstjenestemenn. Disse lovene og reglene er ikke forenlig med den personellforvaltning som normalt legges til grunn i et statseid selskap. Skal virksomhetene fortsatt sysselsette militære og sivile statstjenestemenn, må de organiseres innenfor hovedformen *statlig forvaltningsorgan*. Imidlertid finnes det flere tilknytningsformer under denne hovedformen.

10.6.1 Vurdering av tilknytningsformen ordinært forvaltningsorgan

Tilknytningsformen ordinært forvaltningsorgan er kjerneformen for statlig virksomhet. Det som kjennetegner et ordinært forvaltningsorgan er at virksomheten:

- er en del av staten som juridisk person
- styres ved instruksjon
- er bevilgningsfinansiert
- kontrolleres av Riksrevisjonen
- er underlagt bevilgningsreglementet og økonomireglementet
- sysselsetter statstjenestemenn
- er underlagt et spesielt statlig lovverk.

Disse kjenntegnene gjelder i all hovedsak også for virksomhetene som utfører materiellforvaltningen i dag. Imidlertid kan ordinære forvaltningsorgan bli unntatt fra enkelte bestemmelser i bevilgningsreglementet. I disse tilfellene må departementet hvert år søke Stortinget om fullmakt i de årwise budsjettproposisjonene.¹²¹ En del endringer av statens regelverk de siste årene også medført at ordinære forvaltningsorganer har fått større handlefrihet.¹²² Dette har vist seg hensiktsmessig utfra kravet til effektivitet og til rasjonelle styringsprosesser.

Til tross for regelendringene og de årwise fullmaktene har materiellforvaltningene fortsatt problemer innenfor områdene økonomi og personell. Det er ofte vanskelig å få tilgang på det personellet som virksomheten er avhengig av for å kunne løse oppdraget som er gitt. I tillegg vanskeliggjør den overordnede styring av personell og årsverksrammer utførelsen av oppdragene og den daglige drift. Dagens organisering av forvaltningene ivaretar ikke godt nok Forsvarets helhetlige behov. STYFOR mener at forvaltningene ikke har nok handlefrihet til å kunne effektivisere og rasjonalisere driften ytterligere i dagens tilknytningsform. Rammevilkårene en virksomhet har som ordinært forvaltningsorgan, er ikke tilstrekkelige for at virksomhetene skal være i stand til å løse de problemene som ble beskrevet under kartleggingen. En rekke av problemene er relatert til for liten grad av økonomisk handlefrihet og selvstendighet.

Kartleggingen til STYFOR viste at tverrprioriteringer, helhetlig styring, samt ansvar og oppfølging av drift- og investeringsmidler ikke gjennomføres

119. Jernbanelinjen, Post og teletilsynet.

120. Omlag 1800 ansatte i verksteds- og vedlikeholdsvirksomheten til Forsvaret er ikke statstjenestemenn.

121. Jf Romertallsvedtak i St prp nr 1.

122. Bl a opphevelsen av bevilgningsreglementets § 10 og sammenslåingen av post 01 og 11.

godt nok. Uklare ansvars- og myndighetsforhold i dagens struktur vanskeliggjør situasjonen ytterligere.

Skal en opprettholde dagens struktur, anser STYFOR det som nødvendig at forvaltningene får utvidete og mer permanente fullmakter enn det som gis et ordinært forvaltningsorgan. Virksomhetene bør få større økonomisk handlefrihet innenfor gitte rammer. Dette vil være i tråd med styringskonseptet og samtidig legge forholdene til rette for en mer effektiv og rasjonell drift. Effektivitetskravene kan bare møtes med nye utvidete fullmakter der virksomhetene gis bedre mulighet til selv å kunne tilpasse kapasitet og oppdragsmengde.

10.6.2 Vurdering av tilknytningsformen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

Tilknytningsformen forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er først og fremst beregnet på virksomheter som driver med oppgaver som forskning og kulturforvaltning og annen verdiforankret virksomhet. STYFOR mener at denne tilknytningsformen er lite egnet for materiellforvaltningen siden materiellforvaltningen i Forsvaret driver med tjenesteytende virksomhet og myndighetsutøvelse. Tilknytningsformen vil derfor ikke bli vurdert nærmere.

10.6.3 Vurdering av tilknytningsformen forvaltningsbedrift

Enkelte statlige virksomheter er organisert som forvaltningsbedrifter.¹²³ Dette er virksomheter som til dels driver monopolbasert tjenesteyting, rettet mot private bedrifter eller enkeltpersoner, eller tjenesteyting overfor andre statlige virksomheter. Det som først og fremst skiller en forvaltningsbedrift fra et ordinært forvaltningsorgan er at forvaltningsbedriften:

- er unntatt fra sentrale bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement
- har mulighet til å opprette reguleringsfond/kapitalfond
- har mulighet til å opprette datterselskap (A/S)
- vanligvis har eget styre.

Unntakene fra sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet gir forvaltningsbedriftene større økonomisk handlefrihet enn hva som er normalt for et ordinært forvaltningsorgan. I en forvaltningsbedrift aktiveres investeringene. Dette innebærer at en i de årlige budsjetter og regnskaper utgiftsfører avskrivninger og renter i stedet for årets investeringer. Investeringene inngår likevel på statsbudsjettets utgiftsside. Forvaltningsbedriftene budsjetteres med nettoresultat, mens ordinære forvaltningsorganer får bevilget både sine inntekter og utgifter. Forvaltningsbedriftene kan også opprette reguleringsfond/kapitalfond. I tillegg har de mulighet til å opprette egne datterselskaper som selvstendige retssubjekter (A/S). Gjennom fullmaktene har virksomheten handlefrihet til å styre egen økonomi utfra de overordnede krav som er gitt og på denne måte bedre disponeringen sine totale ressurser.

Forvaltningsbedriftene har et selvstendig personellansvar innenfor gitte rammer. Tjenestemanns- og tjenestetvistloven og HA/HTAs bestemmelser gjelder for virksomhetene, og de har fullmakt til å opprette og til å nedlegge stillinger.¹²⁴ Stillingsfullmaktene vil imidlertid ikke gjelde for militært person-

123. Forvaltningsbedriftsformen er beskrevet nærmere i "*Generell beskrivelse av styrings- og organisasjonsformer*" i kapittel 4.2

ell siden forsvarsgrenene har disposisjonsretten for dette personellet.¹²⁵ Selvstendig personellansvar setter virksomheten i stand til å justere personellressursene i forhold til oppdragsmengde og innebærer mulighet til å bygge opp den kompetanse som er nødvendig for å kunne løse oppdragene på en effektiv og rasjonell måte.

Forvaltningsbedriftene er direkte underlagt tilhørende fagdepartement. Forvaltningsbedriftene er ofte svært selvstendige til å være statlige forvaltningsorganer. Imidlertid har departementet mulighet til full instruksjon ved alle sider driften. Vanligvis har forvaltningsbedriftene eget styre, og styringen fra departementet bør skje formelt gjennom dette. Med en tilknytningsform som forvaltningsbedrift vil det være lettere å rendyrke en rasjonell rolledeling mellom overordnet myndighet og etat.

Forvaltningsbedriftsmodellen vil:

- gi strukturerte fullmaktsforhold
- fortsatt kunne ivareta fagmyndighetsansvaret
- legge til rette for forretningsmessig drift av forvaltningen
- legge til rette for og være i tråd med styringskonseptet.

For hovedalternativ 1 mener STYFOR at forvaltningsbedriftsformen er den beste tilknytningsformen for HFK, SFK, LFK og FTD. Dette er en ryddig tilknytningsform som har klare retningslinjer for hvordan virksomheten i bedriften skal utøves.¹²⁶ For FO/SAN sitt vedkommende er denne forvaltningen såpass liten at en forvaltningsbedriftsform trolig vil være lite hensiktsmessig. I HA1 bør derfor nåværende organisering av FO/SAN opprettholdes.

10.6.4 Vurderinger av tilknytningsformer for en felles distribusjons- og spedisjonorganisasjon

STYFOR har identifisert et mulig forbedringspotensiale for felles distribusjon og spedisjon. I kartleggingen kom det fram at hver forvaltning har egne organisasjonselementer og rutiner for distribusjon og spedisjon. Det er liten eller ingen koordinering av innenlandsk transport mellom forsvarsgrenene, FTD og FO/SAN. STYFOR mener at denne virksomheten kan organiseres som en egen ny organisasjon.

Distribusjons- og spedisjonsvirksomheten i Forsvaret er i stor grad ren forretningsvirksomhet. Store deler av distribusjons- og spedisjonsbehovet til Forsvaret ivaretas allerede av sivile transportselskaper. Det er likevel av stor betydning at Forsvarets behov for denne virksomheten blir ivarettatt på en tilfredsstillende måte. En slik type virksomhet kan både organiseres som et statlig forvaltningsorgan og som statseid selskap. Et alternativ til videre «outsourcing» av distribusjons- og spedisjonsvirksomheten er å opprette et eget aksjeselskap. Som et selvstendig rettssubjekt vil virksomheten få rammevilkår som kan sette den i stand til å konkurrere med sivile leverandører. Samtidig kan staten som eier sikre at statsaksjeselskapet ivarettar Forsvarets behov for distribusjon og spedisjon.

Hvis spedisjon- og ekspedisjonsvirksomheten legges under en fellesforvalter, bør sjefen for denne forvaltningen bestemme organiseringen av virksomheten. Hvis forsyningskommandoene og FTD blir organisert som forvalt-

124. Dette er i tråd med retningslinjer fra Finansdepartementet om forvaltning av personell i offentlig sektor.

125. Disse prinsippene utredes, jf den nye befalsordningen.

126. I bevilgningsreglementet er det et eget kapittel med særregler for forvaltningsbedrifter.

ningsbedrifter, kan sjefen (evt styret) for denne virksomheten søke departementet og Stortinget om fullmakt til å organisere spedisjons- og ekspedisjonsvirksomheten som selvstendig rettssubjekt.

10.6.5 Vurderinger av tilknytningsformer for Forsvarets programvaresenter og Forsvarets driftsstøttesenter – horisontal integrasjon

Prinsipielt ser STYFOR ingen hindringer for å fristille denne type virksomhet. Det vil derfor være fullt mulig å etablere et statseid selskap, eid av forvaltningssjefen, som ville forestå denne virksomheten. Imidlertid kan ikke et statseid selskap ha offisersstillinger, kun sivile. Dette har sammenheng med at offiserer er statstjenestemenn. De ansatte i et statseid selskap har ikke status som statstjenestemenn, og er underlagt andre lover, regler og avtaler. STYFOR mener derfor at disse organisasjonene i HA1 bør organiseres som en del av forvaltningsbedriften FTD.

Se for øvrig rapport fra FTD om «Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter» (FTD, 3 okt 1997).

10.7 Vurdering av styringsmodell

10.7.1 Dagens situasjon

STYFORs presisering av styringskonseptet er beskrevet i "*STYFORs presisering av styringskonseptet*" i kapittel 1.4.2, dagens gjennomføring av styringskonseptet er beskrevet i "*Utdypning av observasjon for styringsmodell nummer 1 – styringskonseptet*" i kapittel 2.1.3 og "*Status i gjennomføringen av styringskonseptet*" i 4.4.1. Konklusjonen i "*Status i gjennomføringen av styringskonseptet*" i kapittel 4.4.1 er at styringskonseptet i liten grad er gjennomført. Et hederlig unntak er Sjøforsvaret som i tråd med de pålegg som har kommet fra FSJ (bl a skriv av 15 februar 1995), har vertikalt integrert vedlikehold og forsyning under SFK.

10.7.2 Drøfting

STYFOR mener at utøvelsen av eierrollen må profesjonaliseres og synliggjøres slik det er beskrevet i "*Styringskonseptet og eierskap*" i kapittel 4.3.2, bl a at det bør føres en egen eierdialog med forvaltningene. Alle oppdrag og ressurser skal avtales gjennom oppdrags- og ressursdialogen. Det vil for de aller fleste oppdrag skje ved horisontal samhandel mellom forsyningskommando og GI (analogt mellom FTD og FO/I) eller mellom underlagte ledd. Noen av oppdragene kan komme fra eieren, og i dette tilfellet bør det være en oppdrags- og ressursdialog som er klart atskilt fra en eventuell eierdialog. Dette vil føre til en klargjøring av rollene som eier, kunde og leverandør, dvs økt profesjonalitet i alle ledd og derved klarere ansvars- og myndighetsforhold.

Gjennomføring av styringskonseptet må også sees i sammenheng med vertikal integrasjon. For å kunne gjennomføre styringskonseptet fullt ut for støttevirksomhet som forsyning og vedlikehold er det en forutsetning at forvaltningssjefene har ende til ende ansvar for vedlikehold og forsyning gjennom vertikal integrasjon. Når det gjelder gjennomføring av investeringssprosjekter og utviklingsoppgaver, vil en gjennomføring av styringskonseptet innebære at den som er ansvarlig for anskaffelsen, nemlig styrkeprodusenten, gjennomfører oppdrags- og ressursdialog med forsyningskommandoen.

Dette betyr at FO/F ikke skal gjennomføre noen oppdrags- og ressursdialog med forsyningskommandoene for de prosjektene hvor GI er kunde.

I dag er forvaltningene, med unntak av SFK, rammefinansiert. Innføring av horisontal samhandel som en del av styringskonseptet må gjennomføres. Dette vil synliggjøre kostnader, føre til bedre samsvar mellom oppdrag og ressurser og dermed føre til bedre ressursutnyttelse. I tillegg vil forvaltningene få større frihet i løsning av oppdrag. Dette fordi oppfølgingen/kontrollen fra kunden fokuserer på produktet og ikke på hvordan oppdraget er løst.

10.7.3 Konklusjon

STYFOR anbefaler at:

- Det skjer en styrking av eierrollen som bl a innebærer profesjonalisering av eierdialog mellom eier og forvaltning.
- Horisontal samhandel gjennomføres og blir finansieringsgrunnlaget for støttevirksomheten.

En gjennomføring av disse punktene sammen med de andre anbefalingene i dette hovedalternativet, spesielt innføring av ende til ende ansvar for forvaltningene ved vertikal integrasjon av vedlikehold og forsyning, vil føre til at styringskonseptet blir gjennomført.

10.8 Vurdering av eier av materiellforvaltningen

Eier av hele materiellforvaltningen bør være forsvarsministeren, jf vurderingene i "[Vurdering av eierkandidater knyttet til hovedalternativ 1 til 5](#)" i kapittel 4.3.6.2

10.9 Antatt forbedringspotensiale

For hovedalternativ 1 er effekten av vertikal integrasjon i Hæren og Luftforsvaret vurdert. Det er lagt vekt på å vurdere kostnader knyttet til personellforvaltning, økonomi og regnskap, planlegging og ledelse, antallet forsyningscentre og forsyningslagre i Hæren. I tillegg er det trukket sammenligninger fra Sjøforsvaret til Hæren og Luftforsvaret i forbindelse med gjennomføring av horisontal samhandel. STYFOR har ikke vurdert effektene av forslagene til fellesforvalter på det nåværende stadium. Denne vurderingen vil eventuelt komme som en del av arbeidet med en St prp eller de etterfølgende behovs- og funksjonsanalysene. Den kvantitative vurderingen av forslagene til endring i hovedalternativ 1 viser betydelig forbedringspotensiale.¹²⁷ Over 10 år med en diskonteringsrate på 7% ligger det identifiserte forbedringspotensialet mellom 469 millioner kroner og 521 millioner kroner. STYFOR konkluderer ikke med at det identifiserte innsparingspotensialet skal tas ut fra virksomheten, men belyser at prinsippene om integrasjon vil gi gevinster. En del av de innsparingspotensialene som blir identifisert, bør føres tilbake til virksom-

127. De kvantitative vurderingene er delvis gjort med grunnlag i OPL/F (oppsetningsplan fred). Disse planene er ikke i samsvar med faktisk antall årsverk. STYFOR har brukt en korreksjonsfaktor for å korrigere for dette forholdet, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til tallgrunnlaget.

heten for å styrke områder som i dag mangler ressurser. Dette kan føre til økt kvalitet og på sikt lavere ressursforbruk.

10.10 Helhetlig vurdering av hovedalternativet

10.10.1 Vurdering av hovedalternativet opp mot målsetting, kjennetegn og hovedobservasjoner

10.10.1.1 Målsetting

STYFOR mener at den anbefalte løsningen vil bidra til å nå målsettingen for framtidig virksomhet. Spesielt introduksjon av utvidet ansvar for forvaltningssjefene gjennom vertikal integrasjon og gjennomføring av styringskonseptet med horisontal samhandel vil føre til at forvaltningene på en bedre måte blir i stand til kostnadseffektivt å produsere troverdig materiell stridsevne til Forsvaret.

10.10.1.2 Rammebetingelser

Gitt de begrensninger i forvaltningenes virksomhetsområder medfører – bl a å ivareta fagmyndighet og personellet status som statstjenestemenn, vil forvaltningene bli gitt de beste rammebetingelser for å muliggjøre en effektiv virksomhet ved å bli organisert som forvaltningsbedrifter. Verkstedene ved LFK og SFK kan organiseres som statseide selskaper.

En tilknytningsform som forvaltningsbedrift åpner også for å organisere deler av underlagt virksomhet som statseide selskaper. Bl a kan det være mulig å organisere distribusjon/spedisjon samt større investerings-/utviklingsprosjekter som selvstendige rettssubjekter under forvaltningssjefene.

10.10.1.3 Prosesser

Anbefalingene i hovedalternativet vil ikke påvirke utførelsen av prosessene. Utførelsen og forbedringer av dem vil fremdeles være et ansvar for forvaltningene selv. Med den økte profesjonaliseringen som vertikal integrasjon og gjennomføring av styringskonseptet medfører, vil forholdene legges til rette for at forbedringspotensialet (bl a identifisert av LOGSTRAT) for framtidig virksomhet knyttet til prosesser vil bli oppfylt. Forvaltningenes helhetlige («vertikale») prosessansvar vil legge forholdene godt til rette for målstyrt planlegging og resultatorientert og målbar utførelse.

10.10.1.4 Styringsmodell

Styringskonseptet er på kritiske områder ikke gjennomført. Det er en forutsetning, for at styringskonseptet skal kunne gjennomføres fullt ut og det forutsette forbedringspotensialet realiseres, at forvaltningssjefene får utvidet ansvar og tilhørende ressurser gjennom en vertikal integrasjon innenfor forsyning og vedlikehold. En slik gjennomføring vil medføre at forvaltningene gjennom horisontal samhandel blir oppdragsfinansiert i stedet for rammefinansiert. Gjennomføringen av styringskonseptet vil klargjøre ansvar- og myndighetsforhold. I tillegg vil det bidra til å øke forståelsen av eier-, kunde- og leverandørrollen og profesjonalisere utøvelsen av disse rollene.

10.10.1.5 Virksomhetsstruktur

Gitt at forvaltningene får de nødvendige fullmaktene, vil forvaltningsbedriftsformen og gjennomføring av styringskonseptet føre til at forvaltningene får en mer hensiktsmessig organisering som er tilpasset ressurser, oppdrag og krav. Vertikal integrasjon vil føre til større fagmiljøer slik at man innenfor flere områder kan oppnå kritisk virksomhetsvolum. Disse to faktorene vil også bedre forvaltningenes mulighet til å rekruttere og beholde personell og til å oppnå en styrt kompetanseutvikling.

For at gjennomføring av forslagene til horisontal integrasjon skal bli mer vellykket enn en del av de samordningstiltak som er allerede gjennomført, er det viktig at de forutsetningene som ble beskrevet blir tatt til følge. Horisontal integrasjon vil kun bli vellykket hvis man f eks har «logisk lager» og «kompatibelt regnskapssystem». Endringen i den øverste ledelse for IS-virksomheten med styrkingen av OKA-rollen og opprettelse av Forsvarets driftsstøttesenter og Forsvarets programvaresenter vil medføre bedre mulighet for samordning ved utvikling og anskaffelse av IS.

10.10.2 Nærings- og distriktpolitiske aspekter

De nærings- og distriktpolitiske konsekvensene vil være ubetydelige, jf den generelle vurderingen i "[Generell vurdering av beredskapsmessige og operative konsekvenser av STYFORs hovedalternativer](#)" i kapittel 4.6.

10.10.3 Drøfting og konklusjon vedrørende forhold mellom St meld nr 22 (1997-98) og FS96 og Hovedalternativ 1

Tre hovedelementer er vesentlige i vurderingen av konsekvensene:

- horisontal integrasjon
- forslag knyttet til IS-virksomheten
- felles utdanning av forvaltningspersonell.

10.10.3.1 Horisontal integrasjon, inkludert fellesforvalter

Som en del av Hovedalternativ 1 inngår utvidet utnyttelse av fellesforvalterprinsippet. Blant de områdene STYFOR mener det bør være mulig å etablere fellesforvalter er proviant og felles ammunisjon. Dette er områder som også blir nevnt i FS96 som områder hvor det bør være aktuelt med fellesforvalter. I HA 1 er også andre områder identifisert som mulige for fellesforvalter, dette er også i tråd med FS96 hvor det heter:

«Fellesløsninger kan realiseres ved felles organisering, eller ved at forsvarsgrenene samhandler ut i fra lokale forhold, eller hoved- eller fellesforvalterprinsipp.»

Forslagene til fellesforvalter videreføres også i de andre hovedalternativene. Et annet element i HA1 er felles transportorganisasjon, dette er også omtalt i FS96:

«Høyere ambisjoner mht transportoppgaver må ivaretas ved en felles utnyttelse av Forsvarets egne ressurser, og ved bruk av rekvirerte transportmidler eller -ytelser fra sivil sektor. En vel utbygget transportkontrollorganisasjon med tilhørende informasjonssystemer er en forutsetning for å utføre denne tjenesten effektivt. Det blir fortsatt viktig

å balansere Forsvarets egne transportmidler i forhold til en realistisk, sivil transportstøtte.»

Med en felles transportorganisasjon vil forholdene legges til rette for å oppnå det som er beskrevet i FS96.

10.10.3.2IS-virksomheten

STYFOR har i DO6 sett spesielt på IS-virksomheten. Forslagene herfra vil bli videreført i alle hovedalternativer. Også dette området er behandlet i FS96. STYFOR mener at å vektlegge utvikling av fellessystemer må videreføres slik det er beskrevet i Forsvarets langsiktige systemplan (FLSP). STYFOR påpeker at dette er fornuftig bl a ut fra et ressursynspunkt. I FS96 påpekes også andre momenter som gjør det nødvendig med felles løsninger på IS-siden. Følgende sitater viser dette:

- «Samarbeid på tvers av forsvarsgrenene og kobling av informasjon mellom operative systemer og logistikksystemer er avgjørende på operasjonelt nivå.»
- «Den fortsatt raske utviklingen på datasiden krever etablering av et felles programvare- og driftsstøttesenter som kan ivareta oppfølgingen av både kommando- og kontrollsystemene og øvrige fellessystemer.»
- «Satsning på felles informasjonssystemer til erstatning for forsvarsgrenvise systemer vil på sikt innebære rasjonalisering og effektivisering, men vil i en periode være ressurskrevende.»

10.10.3.3Felles utdannelse av forvaltningspersonell

I hovedalternativ 1 foreslås at det opprettes en felles utdannelse for forvaltningspersonell, dette vil gjøre det lettere å oppnå følgende fra FS96:

«Som bidrag til bedre fellesløsninger bør forvaltningspersonell i større grad enn i dag kunne disponeres på tvers av forsvarsgrenene. Former for «utlån» bør bli mer vanlig.»

10.10.3.4Konklusjon for vurdering av St meld nr 22 (1997-98) og FS96 mot Hovedalternativ 1

Forslagene til endringer i HA1 er i tråd med de beskrivelser som er gitt i St meld nr 22 (1997-98) og Forsvarsstudien 1996.

10.10.4 Gjennomførbarhet av Hovedalternativ 1

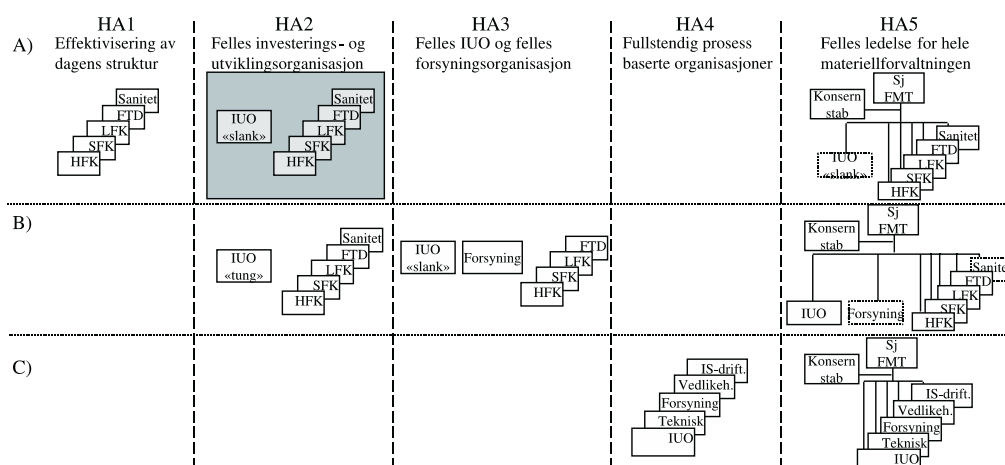
Hovedalternativ 1 er relativt likt dagens situasjon organisasjonsmessig, dette bør medføre at gjennomføringen av hovedalternativet blir uproblematisk. Hvis dette alternativet blir valgt må det defineres klare gevinstrealiseringsplaner slik at forbedringspotensialet tas ut.

Kapittel 11

Hovedalternativ 2a – Felles investerings- og utviklingsorganisasjon

11.1 Beskrivelse av hovedalternativ

''' i Figur 6.1 skisserer hovedalternativ 1 til 5. Hovedalternativene har en stigende grad av horisontal integrasjon. Hovedalternativ 2a som behandles i dette kapitlet er merket med grått.



Figur 11.1 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

11.1.1 Hovedalternativ 2

De områdene som i HA1 ble anbefalt for fellesforvalter, inngår i dette hovedalternativet som hovedforvalter for alle prosessene med unntak av prosessene «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» som ivaretas av en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO). Innholdet i HA1 knyttet til omdannelsen av FO/I til spesialstab, utvidet ansvar for forvaltningssjefene knyttet til vedlikehold, forsyning og forestå drift, etablering av fellesorganisasjoner for distribusjon og etablering av Forsvarets Driftsstøttesenter videreføres i dette hovedalternativet. Forsvarets Programvaresenter vil inngå i IUO. Det ble identifisert forbedringspotensiale ifm gjennomføringen av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver. Bl a var dette knyttet til økt tidsbruk og ressursinnsats ift planer, problemer med prosjektbemanning og kontinuitet i bemanningen og manglende kompetanse innenfor prosjektledelse. I hovedalternativ 2 fant STYFOR det naturlig å vurdere en felles investerings- og utviklingsorganisasjon for Forsvaret. Forsyningskommandoene, FTD og FO/SAN inngår i dette alternativet, men uten direkte/selvstendig ansvar for «Gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». I hvilken grad teknisk fagkompetanse skal være inkludert i en felles organisasjon

jon sammen med Investerings- og utviklingsorganisasjonen resulterte i behov for å splitte hovedalternativet i to.

- Hovedalternativ 2-a – som hovedalternativ 1, men med felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO).
- Hovedalternativ 2-b – som hovedalternativ 2-a, men fellesorganisasjonen inkluderer IUO og organisasjon for teknisk fagkompetanse.

Hoveddelen av dette kapitlet er viet vurdering av en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon, men i tillegg drøftes endringer i beslutningsprosessen knyttet til investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver. Årsaken til at endringer i beslutningsprosessen knyttet til investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver blir behandlet, er at dette er en integrert del av prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». I tillegg kan en etablering av en IUO fasilitere endring av beslutningsprosessen. Følgende forutsetninger ligger til grunn for HA2:

- Forsyning, vedlikehold og fagmyndighet er som i dag forvaltningenes ansvar, herunder ligger at forvaltningene ivaretar eierskapet til materiellet på FSJs vegne.
- Organisering av restvirksomheten ved forvaltningene (etter etablering av IUO) blir ikke vurdert av STYFOR i HA2. En endret organisering av fagmyndighet, en eventuell sammenslåing av forsyningstjenesten, osv vil bli vurdert i andre hovedalternativer.

11.1.2 Etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO)

En felles IUO vil være inndelt i nivåene sjef for IUO med stab, programområder og totalprosjekter. Hvilke programområder som IUO består av, vil være relativt stabilt over tid. Totalprosjektene vil kun eksistere under prosjektgjennomføringen.

Sjef for IUO, stab IUO, ledelse og stab programområde vil ha fast personell ansatt. Det vil være fast personell i IUO som bemanner stillingen som totalprosjektleder og stillinger i totalprosjektadministrasjonen. Det vil bli opprettet et anskaffelsessenter i Fellesavdelingen i IUO som yter støtte til prosjektene knyttet til merkantil og juridisk kompetanse. I tillegg vil personell fra Fellesavdelingen i IUO yte støtte til delprosjekter knyttet til usikkerhetshåndtering og metodekunnskap¹²⁸. For øvrig vil personell som skal bemanne delprosjektene, komme fra forvaltninger/tilsvarende, grenstab/tilsvarende eller være sivilt personell som er ansatt på åremål. Det er spesielt viktig at tyngden av teknisk personell kommer fra forvaltningene slik at det er mulig med erfaring-sutveksling mellom investerings- og driftspersonell. IUO vil få oppdrag med ressurser fra grenstab/tilsvarende i horisontal samhandel. Ressursene kan være økonomiske midler, personell og infrastruktur. Støtte av personell fra forvaltningene vil bli avtalt gjennom horisontal samhandel mellom IUO og den enkelte forvaltning.

Grensesnittet mellom IUO og «restforvaltningen» er beskrevet på en rekke steder i dokumentet. De viktigste konsekvensene er:

- I IUO vil kompetanse knyttet til merkantile, kontraktsjuridiske og prosjektstyringsrelaterte oppgaver være samlet. Dette betyr at «restforval-

128. Med metodekunnskap menes f eks CM – configuration management og LCC – Life Cycle Cost

tingene» kun vil ha en slank oppsetning med merkantilt personell til støtte for driftsanskaffelser. Personell til prosjektledelse og prosjektadministrasjon vil overveiende finnes i IUO. Det samme gjelder for personell med spisskompetanse på usikkerhetshåndtering, konfigurasjonsstyring, osv.

- Personell med teknisk kompetanse vil i hovedsak finnes i restforvaltningen i HA 2a. Der støtter de prosjektgjennomføring avtalt gjennom horisontal samhandel.
- Ved knapphet på personell med teknisk kompetanse må prioritering mellom drift og investering skje på eiernivå.

Totalprosjektene vil bli fysisk lokalisert ut fra hensiktsmessighetsbetraktninger basert på tilgang til prosjektfasiliteter, eksisterende fagmiljø, mulighet for å få tak i og beholde prosjektpersonell, osv. Den overordnede forvaltningen av Forsvarets prosjektportefølje vil bli utført av et sentralt ledelselement i Investerings- og utviklingsorganisasjonen. Lokalisering av programområdene kan enten være sentral sammen med sjef og stab IUO eller desentralt hvor tyngden av totalprosjekter gjennomføres.

11.1.3 Endring av beslutningsprosessen for investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver

Endringen knyttet til beslutningsprosessen består i at man istedenfor dagens sekvensielle beslutningsprosess forsøker å gjennomføre mer i parallell. Dette oppnås ved at beslutningsorganene er styringsgruppe og godkjennelseskomité som er sammensatt av ledere fra de organisasjoner som i dag er involvert i beslutningsprosessen. Sammensetningen av og oppgavene til styringsgruppe og godkjennelseskomité vil variere avhengig av hva slags kategori prosjektet tilhører.

11.2 Vurdering av vertikal og horisontal integrasjon

Hovedalternativ 2 er basert på Hovedalternativ 1 med den forskjell at det forutsettes etablert en Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO). Dette er bl a basert på erfaring fra utlandet.

11.2.1 Beskrivelse av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO)

Forutsetninger for løsningsbeskrivelsen er at investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver også i framtiden utføres iht PRINSIX, dvs at oppgavene i stor grad er de samme, men andre organisasjoner utfører dem. STYFOR ser ikke på selve utvelgelsen av prosjekter. Spørsmål knyttet til om Forsvaret satser på de «riktige» strukturelementer er ikke en del av forvaltningenes oppgaver og faller dermed utenfor STYFORs mandat. Dette er en oppgave for FSJ som i et 6 års perspektiv (DOK 2) vurderer hvilke prosjekter som skal inngå i porteføljen. Styringen av prosjektporteføljen har et mer kortsiktig perspektiv. Dette er oppgaver som i dag til dels ivaretas av FO/F og dels av forvaltningene. Dette vil sammen med gjennomføringen av det enkelte prosjekt bli behandlet i dette underkapitlet.

11.2.1.1 HA2: Målsetting, prosesser og produkter for IUO

11.2.1.1.1 Målsetting og produkt

Basert på STYFORs målsetting for forvaltningene vil målsetting til Investerings- og utviklingsorganisasjonen være:

- Investerings- og utviklingsorganisasjonen skal etter oppdrag fra GI/tilsvarende bidra til kostnadseffektivt å produsere troverdig materiell stridsevne til Forsvaret gjennom anskaffelse av framtidig materiell og systemer.¹²⁹

Proessen som skal utføres av IUO er «Gjennomføre investeringprosjekter og utviklingsoppgaver» slik den er beskrevet i STYFORs virksomhetsmodell (jf "*Virksomhetsmodell for materiellforvaltningen i Forsvaret*" i kapittel 1.5). Det vil være et grensesnitt mot andre prosesser knyttet til å tilrettelegge for teknisk drift, f.eks. krav til vedlikeholdsinfrastruktur og initielt opplegg av reservedeler (initiell «provisioning»). Det kan komme noen delprosesser eller oppgaver i tillegg til det som er beskrevet for prosessen «Gjennomføre investeringprosjekter og utviklingsoppgaver» hvis IUO også skal utføre oppgaver som i dag ivaretas av andre organisasjonsledd, f.eks. grenstaber/tilsvarende.

IUO skal levere «nøkkelferdig» materiell. Med «nøkkelferdig» materiell menes det at IUO skal sikre at:

1. Materiell:
 - a) Materiellet er levert iht brukerens krav (godkjent kravdokument)
 - b) Materiellet er levert iht kontrakt
 - c) 1. gangs opplegg av reservedeler skal være på plass, dvs. beredskap, opplegg og driftsopplegg for et gitt tidsrom.
2. EBA:
 - a) Infrastruktur som skal benyttes for å lagre, drifte og vedlikeholde materiellet, er på plass
3. Organisasjon:
 - a) Driftsorganisasjonen er klar til å motta materiellet, bl.a. at driftspersonell har fått opplæring i bruk av materiellet

I tillegg er IUO, ifm. det enkelte prosjekt, ansvarlig for at det utarbeides direktiver for drift, forsyning og vedlikehold.

11.2.1.1.2 Kunde- og leverandørrollen med en felles IUO

Forsvarssjefen er som foresatt for styrkeprodusentent (GI/tilsvarende) sluttkunde med GIene som leverandør av strukturelementene. For å ivareta sitt leverandøransvar vis-à-vis FSJ gir GI/tilsvarende, som kunde, oppdrag til IUO som leverandør. I dette underkapitlet vil vi drøfte fordeling av oppgaver mellom kunden (GI/tilsvarende) og leverandøren (IUO). TPK-rollen slik den er i dag vil med en IUO bli vurdert splittet. Det prinsipielt nye er at det er *en* kunde (GI/tilsvarende) og *en* leverandør (IUO).

¹²⁹Systemer inkluderer informasjons-, tele- og kommunikasjonssystemer.

Ansvar, oppgaver og kompetanse hos kunden

Uavhengig av hvor TPK sitter vil kunden ha et behov for personell som har kompetanse knyttet til vurdering av prosjektplaner og oppfølging av prosjektets framdrift. På samme måte som IUO skal være en profesjonell leverandør, må kunden også være profesjonell. Dette ivaretas ved at kunden har personell som vil være ansvarlig for oppfølging mot IUO. Oppfølgingen kan ivaretas ved at en person har ansvar for et eller flere prosjekter, avhengig av størrelse og kompleksitet. Det vil være naturlig at denne personen er sentral i det arbeidet som kunden skal utføre.

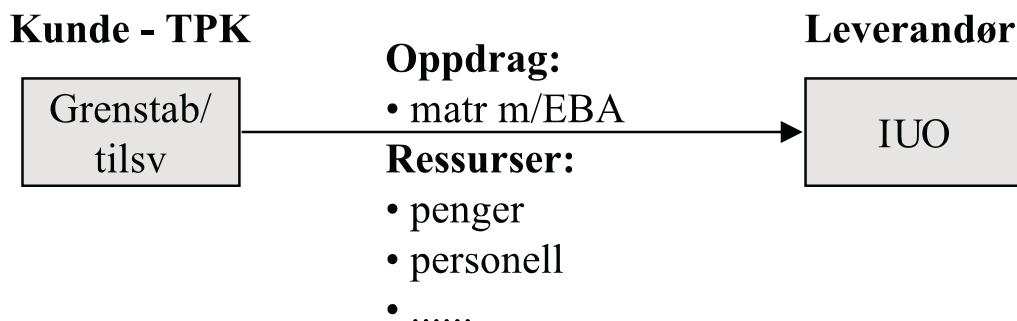
Opgavene for personellet som skal følge opp prosjektene fra kunden, er bl a:

- vurdere og godkjenne prosjektetsplaner inkludert ressursbruk
- vurdere og godkjenne prosjektdokumentasjon som gjennomførbarhetsstudier og TPDOker
- ved behov for endringer i prosjektplaner og sentrale dokumenter være en kompetent diskusjonspartner for prosjektleder før nye planer og dokumenter godkjennes
- være ansvarlig for at personell fra egen organisasjon yter den innsats som er avtalt med IUO.

Dette er den samme type kompetanse som utøves overfor eksterne prosjektleverandører i dag. Disse oppgavene vil kunden måtte ivareta uavhengig av hvor stor del av dagens TPK-rolle som ligger i IUO og hva som dekkes av grenstab/tilsvarende. De nevnte oppgavene tilsier at personellet som skal utføre disse oppgavene selv, bør ha erfaring fra prosjektgjennomføring. Det viktigste kompetansebehovet vil være forståelse for og erfaring fra prosjektgjennomføring. Ved behov for å se hele prosjektporteføljen under ett for en kunde vil kunden ha en motpart i leder for et programområde. Dette kan f eks være tilfellet når det er behov for omprioriteringer eller reduksjon av prosjektporteføljen. Stabssjef eller sjef plan i en grenstab kan være motparten til leder for programområdet, se også Tabellene 6.2 og 6.3.

Vurdering av TPK-rollen

Som tidligere beskrevet, består «nøkkelferdig materiell» av tre elementer; «materiell», «EBA» og «organisasjon». I dag sitter totalprosjektkoordinatoren i grenstab/tilsvarende. En målsetting med IUO er å samle investeringsrelatert kompetanse for å styrke fagmiljø og gjennomføringskapasiteten. Dette kan peke i retning av at store deler av TPK-rollen også blir en del av IUO. Hvis de ulike delene av totalprosjektet var uavhengige av hverandre, ville det vært mindre viktig hvor totalprosjektkoordinatoren var plassert. Det ville da vært uproblematisk om forholdet mellom kunde (GI/tilsv) og leverandør (IUO) var som "" i Figur 6.2 illustrerer.



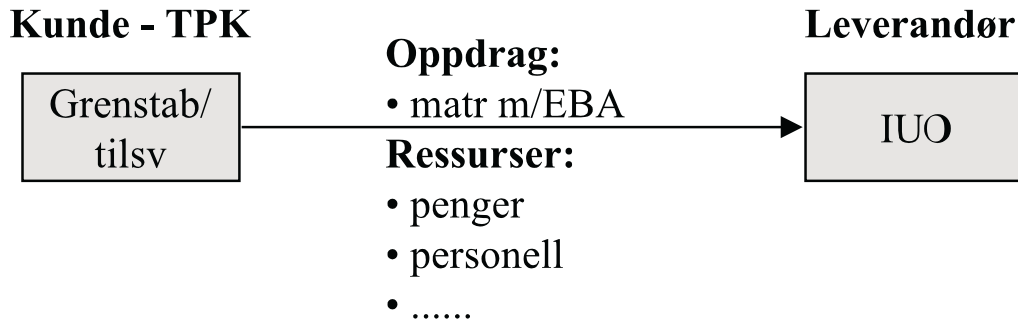
Figur 11.2 TPK hos kunden

Kunden utfører innpassing i operativ struktur, planlegger og utfører opplæring i egen regi uten «innblanding» fra IUO. Men alle delene av et prosjekt har føringer for de andre. At det er et nært forhold mellom selve materiellet og EBA er klart, men det er også gjensidig avhengighet mellom organisasjonsdelen og materielldelen/EBA-delen. Tabellen under illustrerer dette.

Tabell 11.1:

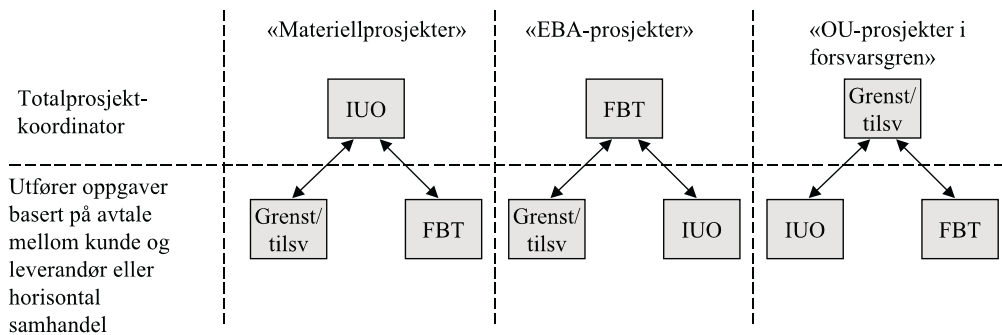
Oppgaver knyttet til organisasjonsdelen	Sammenheng med andre deler av prosjektet
Utarbeide fordelingsplan for hovedmaterieil	Fordelingsplan er styrende for EBA.
Vurdere opplæringsbehov og utarbeide plan for opplæring	Opplæringsbehovet vil være avhengig av materiellets egenskaper.
Utarbeide plan for OU-tiltak	
Forberede og gjennomføre opplæring	Deler av opplæringen kan være del av utviklingskontrakten. Initiell opplæring bør være ferdig når materiellet overføres.
Gjennomføre OU-tiltak	

Som en ser av tabellen, er framdriften for materielldelen og EBA-delen avhengig av innspill fra organisasjonsdelen. Utviklingskontrakten med leverandør vil kunne inneholde elementer fra organisasjonsdelen i tillegg til selve materiellet. STYFOR mener derfor at utgangspunktet bør være at TPK sitter i IUO og at forholdet mellom kunde og leverandør er som illustrert i Figur 6.3.



Figur 11.3 TPK hos leverandør

STYFOR mener imidlertid at det kan være en viss grad av fleksibilitet når det gjelder hvor totalprosjektkoordinator skal sitte. "" i Figur 6.4 illustrerer at avhengig av type prosjekt kan totalprosjektkoordinatorrollen sitte i alle tre involverte organisasjoner.



Figur 11.4 Organisasjonstilknyping av TPK

Hvis det er et «materieilprosjekt» bør TPK sitte i IUO. For «EBA-prosjekter» og «OU-prosjekter i forsvarsgren» bør TPK sitte i hhv FBT og grenstab/tilsvarende. For OU-prosjekter som involverer flere forsvarsgrener/forvaltninger, bør TPK sitte i IUO. Med ansvar som beskrevet over vil det for et «materieilprosjekt» være IUO som er ansvarlig for at alle deler er på plass når materiellet blir levert. Men IUO vil ikke utføre alle oppgavene selv. FBT vil få oppdrag knyttet til EBA, og personell fra grenstab/tilsvarende vil få oppgaver knyttet til utdanning og innpassing i operativ struktur.

Et argument i mot en slik spredning av TPK-rollen avhengig av type prosjekt er klassifisering av prosjekter i materieil-, EBA eller OU-prosjekter. STYFOR tror ikke det vil by på store problemer når ordningen blir innarbeidet. STYFOR mener at det er flere fordeler enn ulemper med en fleksibel organisasjonstilknyping av TPK. I fortsettelsen forutsetter vi derfor at TPK for «materieilprosjekter» blir en del av IUO.

Oppgaver og ansvar for IUO

Basert på det som er beskrevet over vil IUO ha ansvaret for:

- planlegging av prosjektet
- utarbeidelse av prosjektdokumentasjon som f eks gjennomførbarhetsstudie og TPDOK
- gjennomføring av materielldelen av prosjektet
- at EBA er plass når materiellet er klart til å overføres til kunden
- at utdanning er planlagt og at personell som skal ta i bruk materiellet, er opplært ved overføring av materiellet.

Tabell 11.2: Forholdet mellom dagens ansvar for TPA og TPK og kundens og leverandørens ansvar med IUO

Dagens oppgaver for TPA	Leverandørens rolle (IUO)	Kundens rolle (GI/tilsvarende)
Samordning av bidrag til totalprosjektingen for alle investeringsprosjekter.	Samordning på leverandørsiden.	Samordning på kundesiden.
Koordinering mellom involverte totalprosjektaktører.	Koordinering på leverandørsiden.	Koordinering på kundesiden.
Rapportering og framlegging av beslutningsdokumenter i FO.	Utarbeidelse av rapporter og beslutningsdokumenter, eventuell framlegging hvis kunden ønsker det.	Eventuell framlegging hvis kunden ønsker å gjøre det selv.
Sørge for loggføring av beslutninger.	Hvis kunden ønsker det, sørge for loggføring av beslutninger.	Eventuell loggføring av beslutninger hvis kunden ønsker å gjøre det selv.

Tabell 11.3:

Dagens oppgave for TPK	Leverandørens rolle (IUO)	Kundens rolle (GI/tilsvarende)
Samordning av bidrag til totalprosjektet.	Samordning av bidrag til totalprosjektet.	«Overvåke» samordning av bidrag til totalprosjektet.
Stabsmessig koordinering av saker innenfor totalprosjektet i FO.	Koordinering på leverandørsiden.	Koordinering på kundesiden.
Rapportering	Utarbeide rapporter, eventuelt presentere hvis kunden ønsker det.	Eventuelt presentere rapporter hvis kunden ønsker å gjøre det selv.
Behandle og framlegge beslutningssaker	Utarbeide beslutningsgrunnlag, eventuelt presentere for kunden og eventuelt andre interessenter hvis kunden ønsker det.	Eventuelt presentere beslutningssaker for andre interessenter hvis kunden ønsker å gjøre det selv.
Holde løpende kontakt med alle bidragsyttere og interessenter i totalprosjektet	Holde løpende kontakt med alle bidragsyttere og interessenter i totalprosjektet på leverandørsiden.	Holde løpende kontakt med alle bidragsyttere og interessenter i totalprosjektet på kundesiden.

11.2.1.1.3 Avgrensning knyttet til hvilke prosjekter som utføres av IUO

IUO vil være ansvarlig for alle typer investeringsprosjekter, inkludert IS-anskaffelser. I de tilfeller store driftsanskaffelser og større modifikasjoner blir

definert som prosjekter skal disse gjennomføres av IUO. Små og ukompliserte prosjekter kan overlates til forvaltningene hvis det ikke er nødvendig med den kompetanse som besittes av IUO, f eks prosjektledelseskompetanse eller merkantil/kontraktsjuridisk spisskompetanse. Dette må styres relativt strengt slik at det ikke opprettes parallelle fagmiljøer i IUO og forvaltningene. Det vil være mulig for forvaltningene gjennom horisontal samhandel å avtale støtte fra IUO f eks knyttet til merkantil/kontraktsjuridisk kompetanse ifm driftsanskaffelser som ikke er definert som prosjekter, men der slik kompetanse er nødvendig.

Det som er beskrevet er for de «normale» materiellforvaltningsprosjektene. Det vil også være spesielle prosjekter som ligger i grenselandet mellom prosjekt og drift. Spesielt gjelder det for en del prosjekter hvor man «kjøper litt, tester litt», dvs at man kjøper noe og foretar pilotdrift i en periode, og dette gjentar seg flere ganger. Uansett hvordan man er organisert, er det for denne type prosjekter viktig med fleksible samhandlingsmekanismer mellom prosjekt- og driftsorganisasjonen. Hvordan dette skal løses i praksis med IUO, må avgjøres fra sak til sak.

Utfasing av materiell vil bli utført av forvaltningene basert på forslag fra fagmyndigheten. Men når man anskaffer nytt materiell til erstatning for gammelt materiell, vil utfasing bli vurdert i samarbeid med fagmyndigheten og kunden, bl a knyttet til vurdering av behov for EBA til nytt materiell.

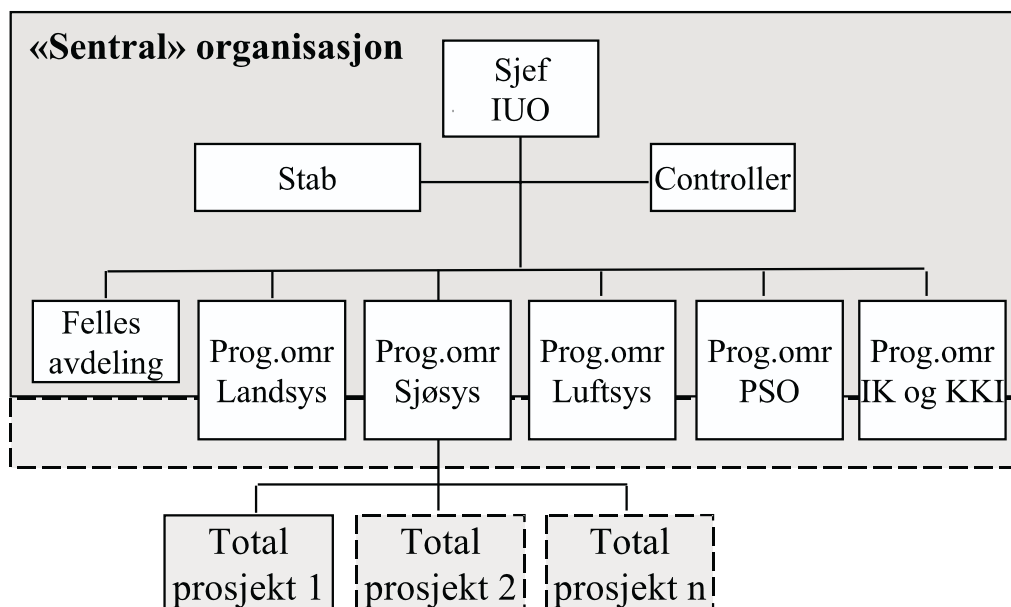
11.2.1.1.4 Ansvarsfordeling mellom IUO og «restforvaltningene»

Tabell 6.4 illustrerer hvilke prosesser forvaltningene og IUO har ansvaret for.

Tabell 11.4:

Prosess	Forvaltning	Investerings- og utviklingsorganisasjon
Lede og styre	x	x
Administrere	x	x
Ivareta fagmyndighet	X	
Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver		X
Utføre vedlikehold	X	
Forsyne varer og materiell	X	
Forestå drift	X	

Eierskapet til materiellet vil overføres fra IUO etter at kunden har utført/godkjent akseptansetest og godkjent dokumentasjon og de utarbeidede direktiver.

11.2.1.2HA2: Organisering av IUO

Figur 11.5 Organisering av IUO

Vi har valgt å begynne med å skissere et organisasjonskart for å få noen «knagger» å kunne relatere de ulike delene av alternativet opp mot. Det vil være en sjef for IUO. Denne vil ha en stab, en controller-funksjon og en del programområder under seg. Programområdene kan være landsystemer, sjøsystemer, luftsystemer, personell, system og organisasjon (PSO) og informasjonskrig (IK) og kommando- og kontrollinformasjon (KKI). Under hvert av programområdene vil det være et eller flere totalprosjekt. Dette er illustrert i Figur 6.5. Hvor ledelsen av programområdene skal sitte kan avhenge av hvor hovedtyngden av totalprosjektene er lokalisert, jf "[HA2: Geografisk lokalisering av IUO](#)" i kapittel 6.2.1.7. Under hvert av totalprosjektene vil det, på samme måte som i dag, være flere delprosjekter. Staben til sjef IUO vil ha ansvar for:

- styring av Forsvarets prosjektportefølje
- planlegging og utvikling av policy ifm gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver, herunder etablering av felles rammer og metoder¹³⁰ for prosjektgjennomføring
- personellforvaltning
- økonomiforvaltning, herunder regnskap og lønn.

Fellesavdelingen vil være en ressurspool som programområdene og totalprosjektene kan trekke på og få ressurser fra. En mulig inndeling med eksempler på kompetanse er:

1. ressurs:
 - a) prosjektledere
 - b) personell til prosjektadministrasjon

130. Dette kan delvis være oppdatering/utvidelse av PRINSIX, og delvis være knyttet til områder som ikke naturlig er en del av PRINSIX.

2. metode
 - a) personell med kompetanse knyttet til usikkerhetshåndtering, CM¹³¹, LCC¹³², ILS¹³³, etc
3. anskaffelse
 - a) merkantil kompetanse
 - b) juridisk kompetanse.

Antall programområder og hva de skal inneholde kan variere over tid, men en mulig inndeling er skissert i figuren over. Innholdet i programområdene kan være:

- landsystemer – prosjekter knyttet til anskaffelse av materiell som i hovedsak benyttes på land, f eks kjøretøyer
- sjøsystemer – prosjekter knyttet til anskaffelse av materiell som i hovedsak er knyttet til sjøoperasjoner, f eks fartøyer
- luftsystemer – prosjekter knyttet til anskaffelse av materiell som i hovedsak benyttes i luft, f eks helikoptre og kampfly
- PSO – prosjekter som er knyttet til større organisasjonsendringer og innføring av administrative informasjonssystemer (f eks personell-, økonomi- og materiellsystemer). For disse prosjektene er det viktig at man ser personell, system og organisasjon (PSO) under ett
- IK og KKI – prosjekter som er knyttet til anskaffelse av strukturelementer for informasjonskrig (IK) og anskaffelse av kommando/kontrollinformasjonssystemer (KKI-systemer). Inkludert her er også kommunikasjonssystemer/ infrastruktur som FDN.

Sjef for programområdet vil ha ansvar for porteføljestyring av totalprosjektene innenfor sitt område. Hvert totalprosjekt vil ha en leder, en administrasjon og en controller funksjon. Oppgavene til administrasjonen vil bli nærmere beskrevet i "*HA2: Kompetanse i IUO*" i kapittel 6.2.1.3.

Leder programområde vil ha det ansvar som i dag innehas av totalprosjektansvarlig i grenstab/tilsvarende og prosjektansvarlig i forvaltning. Totalprosjektleder vil ha ansvaret som i dag dekkes av totalprosjektkoordinator i grenstab/tilsvarende og prosjektleder i forvaltning.

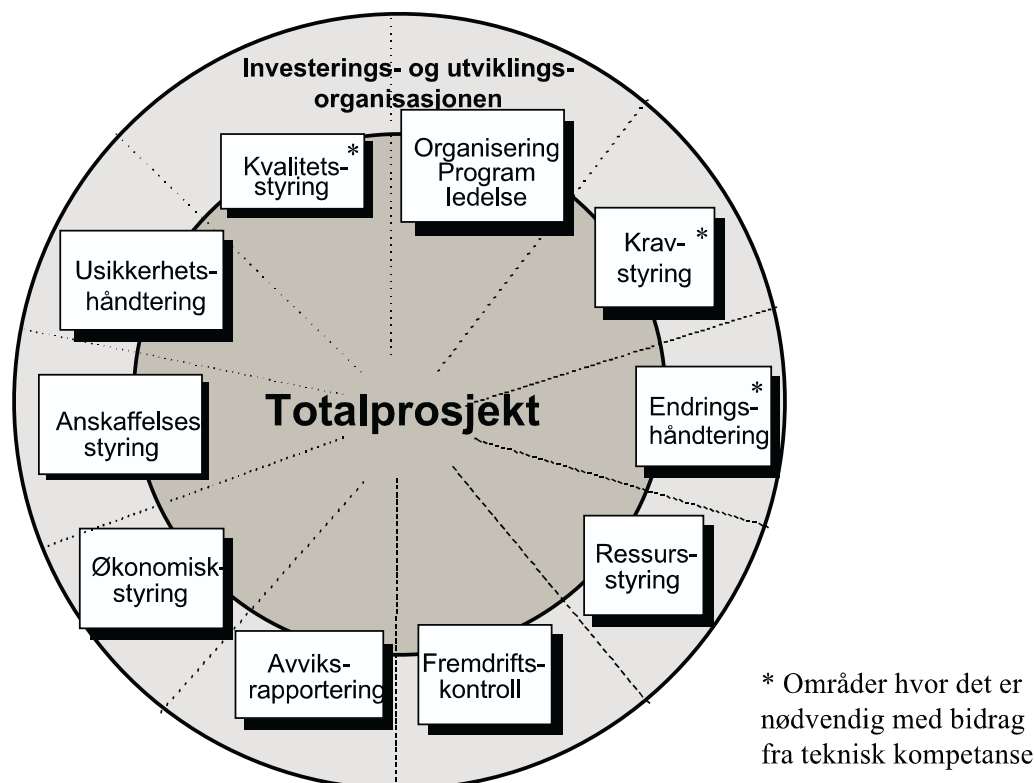
11.2.1.3 HA2: Kompetanse i IUO

"" i Figur 6.6 illustrerer områder hvor personell i IUO må inneha kompetanse. Kompetanse knyttet til disse områdene vil være nødvendig for ledelsen i IUO, personell i Programområdene og for personell i prosjektene. Grad av dybdekomptanse vil variere mellom nivåene i organisasjonen for de ulike områdene. De som sitter sentralt skal sikre en effektiv forvaltning av hele prosjektporteføljen, mens de som sitter i prosjektene skal sikre effektiv gjennomføring av det enkelte totalprosjekt.

131.CM – Configuration Management.

132.LCC – Life Cycle Cost.

133.ILS – Integrated Logistic Support.



Figur 11.6 Kompetanseområder

Selv om kompetanseområdene blir presentert hver for seg vil det i styringen av prosjektporteføljen og det enkelte prosjekt være avhengigheter mellom områdene. Feks vil håndtering av usikkerhet kunne medføre at man må øke ressursinnsatsen ut over det som var planlagt.

I utgangspunktet vil kompetanse knyttet til alle områdene være en del av IUO, men de områder som er markert med teknisk kompetanse, vil IUO i stor grad basere seg på personell fra forvaltningene. Det faste personellet i IUO skal i svært liten grad bestå av personell med teknisk fagkompetanse. Denne type kompetanse skal prosjektene få ved å samhandle med forvaltningene og eventuelt ansette personell på åremål. En grunn for dette er ønsket om ikke å splitte de eksisterende tekniske fagmiljøene.

Organisering, program-/prosjektledelse

Dette er generell prosjektstyringskompetanse som vil bli benyttet på alle nivåer. For stab IUO, ledelse av programområde og totalprosjektledelse og -administrasjon vil dette være fast tilsatt personell i IUO. Totalprosjektene vil få tilført personell fra Fellesavdelingen. Innenfor IUO kan det være en karriervei fra totalprosjekt-administrasjon til totalprosjektleder. På delprosjektnivå vil personell komme fra forvaltningene/tilsvarende, eller på åremål fra sivil sektor.

Kravstyring

Kravene til materiellet vil initielt komme fra kunden. Kravstyring består av identifisering, definering og dokumentasjon av kravene til totalprosjektet. Kravstyring er viktig for å dokumentere og kommunisere hva som skal gjøres for å realisere kravene. Det gjør det mulig å identifisere, overvåke og kontrollere endringer. Kravene etablerer et rammeverk for planlegging og utførelse, samtidig som de definerer når oppgaven kan ansees å være utført. I totalprosjektene vil det være en kontrollfunksjon knyttet til utarbeidelse av krav, men selve kravformuleringen vil gjøres i delprosjektene. Det vil skje en nedbryting av operative-, bruker- og funksjonelle krav til teknisk kravspesifikasjon. I tillegg utformes «merkantile» krav (kontraktuelle krav) som skal benyttes ift leverandører. Spesifisering og nedbrytningen av operative/brukerkrav og tekniske krav vil bli utført av personell som er tilført fra grenstab/tilsvarende, forvaltning/tilsvarende eller sivilt. Støtte til å utarbeide kontraktuelle krav for det enkelte prosjekt vil bli gitt av personell fra IUO.

Endringshåndtering

Etter hvert vil det komme krav om endringer, og det vil være behov for å justere og tilpasse kravene. Endringene bør imidlertid bare iverksettes dersom det kan påvises at endringene ikke påvirker de overordnede kravene til materiellet. Kompetansebehov og fordeling vil være analogt som for kravstyring

Ressursstyring

Ressursstyring skal sikre tilførsel av personell (med riktig kompetanse) og materiell til prosjektene. For å nå dette målet må det settes krav både til interne og eksterne leverandører. Det må etableres forpliktende avtaler med organisasjonsheter i Forsvaret gjennom horisontal samhandel på samme måte som overfor eksterne leverandører som skal avgi ressurser til prosjektene. Denne type kompetanse vil være representert på alle nivåer i IUO. IUOs stab ser på ressursfordeling mellom programområdene, mens Programområde stab vurderer ressursfordeling på tvers av totalprosjekter og Totalprosjektadministrasjon sikrer best mulig ressursutnyttelse innenfor totalprosjektet. For alle de nevnte nivåene vil oppgavene knyttet til ressursstyring utføres av fast tilsatt personell. For ressursstyring i totalprosjektene vil det bli tilført personell fra Fellesavdelingen.

Framdriftsplanlegging og kontroll

Framdriftsplanlegging og -kontroll skal sikre en kort- og langsiktig planlegging og oppfølging av framdrift for det enkelte totalprosjekt og hele prosjektporteføljen. Det er spesielt viktige å planlegge realistisk i forhold til det som skal gjøres og de ressurser man har til disposisjon.

Kompetanse for framdriftsplanlegging og kontroll vil være representert på alle nivåer i IUO. IUOs stab ser på framdriftsplanlegging og kontroll for Forsvarets prosjektportefølje som helhet, Programområde stab ser på framdriftsplanlegging og kontroll på programområde nivå og Totalprosjektadministrasjon arbeider med framdriftsplanlegging og kontroll på totalprosjektnivå. For alle de nevnte nivåene vil oppgavene knyttet til framdriftsplanlegging og kontroll utføres av fast tilsatt personell. For ressursstyring i totalprosjektene vil det bli tilført personell fra Fellesavdelingen.

Status og avviksrapportering

Status- og avviksrapportering skal sikre ledelsen oversikt over status i totalprosjektene og IUO til enhver tid. Oppfølging, avviksanalyser og rapportering er kommunikasjons- og kontrollverktøyet for totalprosjektene. Totalprosjektene har ansvaret for analyse og rapportering av framdrift. Dette innebærer overvåking og måling av det arbeidet som utføres, vurdering av problemer og mulige løsninger, vurdering og iverksetting av korrigerende tiltak samt rapportering av status, framdrift og problemer til ledelsen av programområdet. Rapporteringsformen bør revurderes under gjennomføringen av prosjektene for å sikre at man til enhver tid rapporterer det som er viktig for IUO på en hensiktsmessig måte. Analogt med totalprosjektrapporteringen skal stab programområde utføre de samme oppgaver på et overordnet nivå for alle totalprosjekter under ett. Programområdene vil rapportere til ledelsen av IUO. Kompetansebehov og -fordeling for status og avvikshåndtering vil være analogt med framdriftsplanlegging og kontroll.

Økonomisk styring

Økonomisk styring i IUO skal sikre at den oppfyller de oppdrag som er gitt og at hvert av totalprosjektene når de mål som er satt. Kompetansebehov og -fordeling for økonomisk styring vil være analogt med framdriftsplanlegging og kontroll.

Anskaffelsesstyring

Anskaffelsesstyring i IUO skal sikre gode innkjøpsrutiner og effektiv kontraktadministrasjon. For å nå dette målet skal anskaffelser styres etter felles retningslinjer av IUO ikke av det enkelte totalprosjekt. Området samordnes og omgjøres til et senter for kontraktadministrasjon for å sikre enhetlige anskaffelsesprosedyrer og kontraktstekster. Personell i IUO vil ha ansvar både for anskaffelse og anskaffelsesstyring. Dette vil bli basert på Forsvarets eksisterende reglementer, direktiver og bestemmelser. Innenfor dette området inngår det som er benevnt med merkantil/kontraktsjuridisk kompetanse.

Senter for anskaffelsesstyring/kontraktadministrasjon vil sitte i Fellesavdelingen i IUO. Senteret vil gi støtte til totalprosjektene. Støtten kan skje ved at personell fra senteret i perioder sitter ute i prosjektene, eller at personell fra totalprosjektene kommer til senteret.

Usikkerhetshåndtering

Usikkerhetshåndtering består av risikostyring og utnyttelse av muligheter. Med risikostyring menes proaktiv oppfølging av områder eller faktorer som kan få negative konsekvenser. Risiko er produktet av sannsynlighet for at en (negativ) hendelse inntreffer og konsekvens. Innenfor området for risikostyring vil det være aktuelt å benytte verktøy som CMT («Criticality Management Tool»). Denne type kompetanse vil sitte i Fellesavdelingen for bruk i totalprosjektene og i delprosjektene. Usikkerhetshåndtering på totalprosjektnivå vil være todelt, for det første er det en aggregering fra delprosjektene for det andre er det å støtte delprosjektene i usikkerhetsvurdering og -håndtering. På delprosjektnivå vil usikkerhetshåndtering være en del av den normale prosjektgjennomføringen. For usikkerhetshåndtering i totalprosjektene vil det bli tilført personell fra Fellesavdelingen. Mens i delprosjektene vil det være

personell som er avgitt fra forvaltningene/sivilt som utfører dette arbeidet som en del av prosjektgjennomføringen.

Kvalitetsstyring

Kvalitetsstyring for totalprosjektene kan deles inn i fire områder; forventningsstyring, overordnet kvalitetsstyring, kvalitetssikring av planleggings- og styringsprosesser i IUO og kvalitetsgjennomgang av produkter og leveranser.

Ved å fokusere på disse fire områdene skal kvalitetsstyringen sikre korrekthet, kompletthet, konsistens og samsvar med standarder for planer og rutiner som benyttes av IUO. Videre skal man sikre at gjennomføringen av totalprosjektene skjer i overensstemmelse med planer, rutiner, prosedyrer og bruk av standarder. Dette sikres ved at faktiske feil/mangler eller forhold som kan resultere i utilfredsstillende kvalitet i produktene, oppdages så tidlig som mulig slik at effektive korrigerings tiltak kan iverksettes. Det vil være behov for personell med kompetanse knyttet til kvalitetsstyring på alle nivåer. IUO vil utføre overordnet kvalitetsplanlegging og etablere rammer og metoder for kvalitetsstyring. Personell fra programområde staben vil utføre kvalitetsgjennomganger på et overordnet nivå av totalprosjektene. Dette vil være en form for ekstern kvalitetssikring. Totalprosjektetadministrasjons personell vil foreta kvalitetsplanlegging og gjennomføre interne kvalitetsgjennomganger. I delprosjektene vil kvalitetsstyring være en del av den normale prosjektgjennomføringen.

I delprosjektene vil det være personell avgitt fra forvaltningene/sivilt som utfører dette arbeidet som en del av prosjektgjennomføringen. For de øvrige nivåene vil oppgavene knyttet til kvalitetsstyring utføres av fast tilsatt personell. For kvalitetsstyring i totalprosjektene vil det bli tilført personell fra Felle-savdelingen.

Øvrig kompetanse i IUO

Investerings- og utviklingsorganisasjonen må ha kompetanse knyttet til levetidskostnadsberegninger (LCC¹³⁴), CALS¹³⁵, ILS¹³⁶ og eventuelt konfigurasjonsstyring (CM¹³⁷). Dette personellet vil sitte i Felle-savdelingen og vil støtte delprosjektene når behovet melder seg. I tillegg kan det for de enkelte prosjektene bli ansatt personell med teknisk kompetanse på materiell som skal anskaffes. Dette personellet vil kunne ansettes for den perioden som prosjektet varer.

11.2.1.4HA2: Finansiering av IUO

IUO skal være helt og fullt kunde-/oppdragsfinansiert, dvs at det ikke skal være noen form for rammefinansiering fra eier. Administrasjonskostnader skal dekkes inn gjennom betalingen fra kundene knyttet til prosjektgjennomføring. De produktene som IUO skal levere til kunden, medfører at det må skje en totalprosjektering. Det betyr at når oppdraget gis, må IUO også få midler knyttet til EBA. Selve anskaffelsen av EBA kan skje gjennom horisontal samhandel med FBT. På samme måte som IUO kjøper materiell, varer og tjenester

134.LCC – Life Cycle Cost.

135.CALS – Continous Acquisition and Life cycle Support.

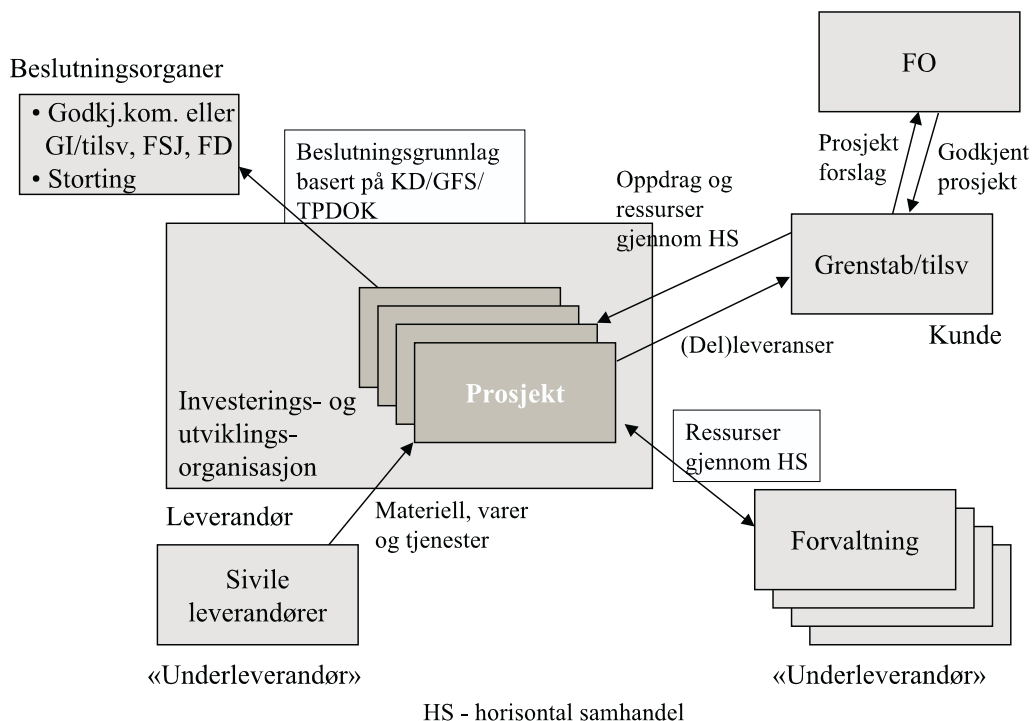
136.ILS – Integrated Logistic Support.

137.CM – Configuration Management.

fra eksterne/sivile leverandører, skal all bistand fra forvaltningene eller andre organisasjonselementer i Forsvarets avtales gjennom horisontal samhandel.

11.2.1.5HA2: Kunde og leverandørrolle med IUO

STYFORs kartlegging viste at det i dag er en stor grad av utnyttelse av personell på tvers av avdelinger innenfor forsyningskommandoene, FTD og materiellforvaltningen i FO/SAN. For gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver medfører dette at prosjekter løses ved hjelp av personell fra prosjektdivisjon og f eks driftsdivisjon/teknisk divisjon. STYFOR mener det er viktig å beholde dette samspillet også ved opprettelse av en felles IUO. ¹³⁸ i Figur 6.7 illustrerer hvordan STYFOR tenker seg samhandlingen mellom grenstab/tilsvarende, forvaltning, beslutningsorgan(er), sivile leverandører og IUO/prosjekter. I figuren er det forutsatt at GI har økonomiske midler og personellressurser.¹³⁸



Figur 11.7 Organisering og relasjoner til kunder og leverandører

Kunden til IUO er grenstab/tilsvarende. Før oppdrag blir gitt til IUO, vil FO (FSJ) godkjenne forslag for prosjekter som skal gjennomføres. Kunden vil gi oppdrag og ressurser. Ressursene kan være både økonomiske, personellmessig, materiell, EBA osv, dvs at kunden f eks kan stille med personell på hel eller deltid som skal yte støtte i hele eller deler av prosjektgjennomføringen. Dette kan være personell fra alle deler av organisasjonen til GI/tilsvarende. Fra IUO får kunden leveranser og eventuelt delleranser. Fra forvaltningene vil prosjektene gjennom horisontal samhandel kunne få fysiske- og personell-

138.Dette til forskjell fra idag hvor FO/F har pengene, mens GI gir oppdrag.

messige ressurser. Det må også være mulig for forvaltningene gjennom horisontal samhandel å avtale støtte fra IUO f eks knyttet til merkantil/kontraktjuridisk kompetanse ifm driftsanskaffelser som ikke er definert som prosjekter, men der slik kompetanse er nødvendig. Fra sivile leverandører vil IUO inngå avtaler om leveranser av materiell, varer og tjenester. Dette kan også inkludere personell som skal arbeide i prosjektene på åremål. Beslutningsorganene fatter beslutninger ifm etablerte milepæler og beslutningsspunkt iht PRINSIX.

11.2.1.6HA2: Tilsetting av personell i IUO

Det faste personellet i IUO kan bestå av både militært og sivilt personell. Det sivile personellet kan enten bli ansatt på åremål f eks knyttet til et bestemt prosjekt eller være fast ansatt. Ansettelse av militært personell kan skje ved midlertidige tilsetninger eller beordring til tjeneste i IUO. Tilsetting av personell vil kunne avhenge av hvilken tilknytningsform IUO får.

11.2.1.7HA2: Geografisk lokalisering av IUO

En felles Investerings- og utviklingsorganisasjon vil ikke medføre at alle prosjekter skal samlokaliseres. Prosjektene vil bli fysisk lokalisert utfra hensiktsmessighetsbetraktninger basert på tilgang til prosjektfasiliteter, eksisterende fagmiljø, mulighet for å få tak i og beholde prosjektpersonell, osv. Den overordnede forvaltningen av Forsvarets prosjektportefølje vil bli utført av et sentralt ledelseselement i IUO. De forskjellige delene av IUO og prosjektene vil altså lokaliseres som følger:

- IUO ledelse og stab – Sentralt.
- Programområde – Lokalisert sammen med IUO ledelse og stab, eller hvor tyngden av totalprosjekter gjennomføres. Ved å plassere Sjef og stab programområde sammen med totalprosjektene unngår man eventuelle problemer med geografisk kontrollspenn.
- Totalprosjekt – Ansatt i sentral organisasjon, men vil ha (en stor del av) arbeidsdagen der hvor prosjektet er lokalisert.
- Delprosjekt – Desentralt, basert på hensiktsmessighetsbetraktninger.

11.2.1.8HA2: Prosjektgjennomføring med IUO

Den første delen av et «prosjekt» er initieringsfasen,¹³⁹ dvs prosessen fra identifiseringen av et operativt behov til en har identifisert et mulig konsept som antas å kunne dekke behovet på en kosteffektiv måte. Dette vil i stor grad bli utført på samme måte som i dag. Det innebærer at det er et samspill mellom FSJ ved FO/SENST og en eller flere grenstaber/tilsvarende. Arbeidet inkluderer oppgavene fra oppdatering/utarbeidelse av DOK 1 til FSJ har valgt hvilke prosjekter de innledende faser skal igangsettes.

I dag vurderes gjennomførbarhet og kostnad (Gjennomførbarhetsstudie – GFS) av grenstab/tilsvarende i samarbeid med en forvaltning, STYFORS anbefaling er at IUO får oppdrag fra FO (grenstab/tilsvarende) om å utføre disse oppgavene. Det vil skje et samarbeid/koordinering med en eller flere av følgende organisasjoner; grenstab/tilsvarende, øvrige staber i FO, inspektorer, forvaltning, FBT og FFI.

139. Det som her er kalt initieringsfasen er første del av PRINSIXs konseptfase.

For øvrige deler av prosjektgjennomføringen vil endringer i forhold til dagens gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver på et overordnet nivå bestå av følgende:

- Oppgaver som i dag ivaretas av FD ivaretas av GI eller en godkjennelseskommité. En eventuell godkjennelseskommité vil i tillegg ta en del av beslutningene som i dag tas av GI/tilsvarende.
- Oppgavene som i dag ivaretas av inspektoratene er i stor grad knyttet til brukermedvirkning. I framtiden bør dette ivaretas av grenstab/tilsvarende med støtte av inspektoratene. Fordeling av oppgaver mellom grenstab/tilsvarende og inspektoratene vil kunne variere og vil være et anliggende for forsvarsgrenene. STYFOR vil ikke ta stilling til denne oppgavefordelingen.
- Ansvar for oppgaver som i dag ivaretas av grenstab/tilsvarende og forvaltning skal i framtiden ivaretas av IUO. Dette betyr ikke at IUO skal gjennomføre alle oppgaver, jf tidligere beskrivelse av TPK-rollen.
- FO/Fs rolle vil avhenge av de valg som gjøres knyttet til beslutningsprosessen.

Utarbeidelse av materiellrelaterte deler av DOK 2, materiellplan og budsjettforslag vil fremdeles være en oppgave for FO. Utarbeidelse av denne type dokumenter er en del av FOs kunderolle.

IUO vil som tidligere beskrevet benytte personell fra grenstab/tilsvarende og forvaltningene. I tillegg vil IUO koordinere med andre deler av Forsvaret der det er hensiktsmessig. Endringer i ansvar ifm prosjektgjennomføring er oppsummert i tabell 6.5.

Tabell 11.5:

	Dagens	IUO
Frem tom MD, KD, prosjektforslag	GI/tilsvarende	GI/tilsvarende
TPK	GI/tilsvarende	IUO ¹ (se merknad under tabellen)
- Innpassing operativ struktur	GI/tilsvarende	GI/tilsvarende ² (se merknad under tabellen)
- Opplæring av brukere	GI/tilsvarende	IUO 'initielt opplegg av personell'
Utarbeide krav ³ , endringshåndtering	GI/tilsvarende	IUO har ansvaret, GI/tilsvarende og forv støtter med personell
Prosjektplanlegging og -gjennomføring	Forv	IUO (kjernen i HA2, men med støtte (personell) fra forv)
Kontraksbehandling	Forv, FO/F, FD	IUO (evt beslutningsorganer)
Termineringsrapport	GI/tilsvarende	IUO

- 1) Basert på følgende momenter:
 - a) helhetlig leverandøransvar for IUO
 - b) rendyrking av GIs kunderolle
 - c) samling av kompetanse
 - d) færre duplisert aktiviteter
- 2) Spesifiseres i avtale mellom GI/tilsvarende og IUO at GI/tilsvarende har ansvaret for at dette gjøres, men IUO vil følge opp at det blir gjort iht prosjektets planer.
- 3) Det vil være flere organisasjoner involvert i utarbeidelsen av kravene, men ansvaret for

at krav er utarbeidet er som beskrevet i tabellen.

11.2.2 Drøfting av IUO

11.2.2.1 Drøfting av IUO (HA2): Forutsetninger

Drøftingen baserer seg på den beskrivelsen som er gitt i "*Beskrivelse av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO)*" i kapittel 6.2.1.

STYFOR vil i dette dokumentet både vurdere fordelene og ulempene generelt ved opprettelse av en Investerings- og utviklingsorganisasjon opp mot dagens situasjon og spesielt se om det er nødvendig å opprette en IUO for å bøte på de identifiserte svake sidene.

Vurderingen av IUO er inndelt i følgende områder:

1. oppgavene til IUO, dvs:
 - a) styring av Forsvarets prosjektportefølje
 - b) gjennomføring av det enkelte prosjekt
2. utnyttelse av fagmiljø/kompetanse med IUO
3. vurdering av prosjektgjennomføring med IUO opp mot identifiserte sterke og svake sider
4. vurdering av effekten ved tilpasning av dagens gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver vs etablering av IUO mhp sterke og svake sider
5. effekt av IUO på prioriterte forbedringsområder identifisert av LOGSTRAT.

11.2.2.2 Drøfting av IUO (HA2): Styring av Forsvarets prosjektportefølje

For styring av Forsvarets prosjektportefølje mener STYFOR at en etablering av IUO vil føre til forbedringer. Man kan se helheten for alle prosjekter når det gjelder:

- Personell: Det blir mulig å kraftsamle om de mest kritiske prosjektene.
- Budsjettmidler: redusert behov for overføring av midler fra et budsjettår til et annet, i tillegg kan prosjekter forseres basert på Forsvarets prioritering i stedet for forsvarsgrenens
- Antall prosjekter som gjennomføres parallelt: Det startes ikke flere prosjekter enn Forsvaret har ressurser til å gjennomføre.
- Samordning. F eks på IS-siden vil det være lettere å gjennomføre prosjekter som munner ut i felles løsninger
- Felles løsninger: Det blir enklere å benytte felles kravformuleringer, leverandørvurderinger, osv, når kunnskapen om dette sitter i en organisasjon, kontra dagens situasjon hvor den sitter i 4-5 organisasjoner.

De ovennevnte punktene viser at det vil bli lettere å omprioritere på tvers av forsvarsgrenene enn det er i dag.

11.2.2.3 Drøfting av IUO (HA2): Gjennomføring av det enkelte totalprosjekt

Etablering av en IUO vil føre til klarere prosessansvar både for den organisasjonen som «Gjennomfører investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» og for de organisasjoner som «Ivaretar fagmyndighet» og andre prosesser. Dermed bidrar man til økt profesjonalisering. En slik løsning vil medføre at prioritering må skje på et høyere nivå i organisasjonen enn i dag. Ved knapphet på

personell er det i dag sjef for forvaltning som prioriterer mellom drift og investering. Med en IUO vil denne prioriteringen måtte skje på nivået over sjef for de to organisasjonene. Dette medfører på den ene siden mindre fleksibilitet på forvaltningsnivå, men vil på den andre siden sikre at de prioriteringer som gjøres, er basert på Forsvarets prioritering. I praksis må man sørge for at det i slike tilfeller finnes hensiktsmessige oppfølgingsmekanismer.¹⁴⁰ For det enkelte prosjekt vil levering av nøkkelferdig materiell føre til at Forsvaret tvinges til totalprosjektering. Alle kostnader blir synliggjort, inkludert administrasjon av prosjektets ressurser og fasiliteter, og kunden må ta den totale belastning. Ved at man klargjør ressursbruk vil man redusere tid og kostnad og øke kvaliteten. Synliggjøring av alle kostnader kan også gjøres i dag, men det er så langt ikke blitt gjort.

11.2.2.4 Drøfting av IUO (HA2): Utnyttelse av fagmiljøer

Tekniske fagmiljøer

I beskrivelsen av alternativet er det vektlagt at IUO ikke skal være selvhjulpen med personell med teknisk fagkompetanse. Denne type kompetanse skal prosjektene få ved å samhandle med forvaltningene og eventuelt ansette personell på åremål. Dette, sammen med desentralisert geografisk lokalisering av prosjektene, betyr at man ikke splitter noen av de eksisterende teknisk fagmiljøene. Alternativet medfører derfor ingen negative konsekvenser for de tekniske fagmiljøene i forvaltningene. Siden det tekniske personell fra forvaltningene er med i prosjektene, vil det tekniske personellet være med i hele materiellets livssyklus.

Hvis forvaltningene og grenstabene ikke klarer å stille personell til disposisjon i tilstrekkelig grad, vil IUO måtte ansette sivilt personell på tidsbegrensede stillinger. Med dagens arbeidsmarked er det mulig at IUO må tilby sivilt personell høyere lønn enn de som kommer fra forvaltningene. Dette kan medføre at personell slutter i forvaltningene og søker sivile jobber i IUO. Dette er problemer som til en viss grad også eksisterer i dag.

Prosjektstyringsrelaterte fagmiljøer

Et hovedpunkt som taler for alternativet er det å samle prosjektstyringsrelatert kompetanse i en organisasjon. Med prosjektstyringsrelatert kompetanse menes i denne forbindelse bl a kompetanse knyttet til prosjektledelse, merkantile/kontraktsjuridiske forhold, håndtering av usikkerhet (risikostyring), levetidskostnadsberegninger (LCC¹⁴¹), CALS¹⁴², ILS¹⁴³ og eventuelt spisskompetanse på konfigurasjonsstyring (CM¹⁴⁴), dvs kompetanse som ikke er knyttet til enkelte systemer. En samling av denne type kompetanse vil føre til større fagmiljø, mindre sårbare fagmiljø og økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorer mellom forvaltningene/forsvarsgrenene.

140. I hovedalternativ 5, med en felles ledelse av hele materiellforvaltningsområdet, vil ansvaret for koordinering mellom de ulike delene av materiellforvaltningen bli lagt til «konsernstaben».

141. LCC – Life Cycle Cost.

142. CALS – Continuous Acquisition and Life cycle Support.

143. ILS – Integrated Logistic Support.

144. CM – Configuration Management.

Utnyttelse av knappe ressurser

I dag er personell med kompetanse til å inneha en TPK-rolle en begrenset ressurs. Løsningen slik den er beskrevet i HA2 tilsier at personell med denne type kompetanse både vil ha en rolle på kundesiden (GI/tilsvarende) og på leverandørsiden (IUO). Det er derfor stilt spørsmål om STYFORs forslag medfører behov for mer personell for å dekke disse oppgavene. STYFOR tror ikke det:

- I dag har forvaltningene prosjektledere som i stor grad besitter mye av den samme kompetansen. Det er blant annet disse som skal bemanne IUO. Det vil derfor kun være snakk om å heve kompetansen til prosjektlederne noe slik at de også kan være prosjektledere i IUO. Dette må også sees i sammenheng med den styrking av prosjektlederkompetanse som STYFOR ønsker å oppnå ved å etablere en IUO.
- Et av grunnene for å etablere en IUO er å samle kompetanse knyttet til prosjektstyring. STYFOR mener at denne samlingen vil medføre at det blir enklere å tiltrekke seg kompetent personell og å lære opp personell slik at de kan påta seg prosjektlederoppgaver i IUO eller oppfølgingsoppgaver på kundesiden. Opplæringen vil skje ved at personell innehar forskjellige roller i prosjektene inntil de har tilstrekkelig kompetanse til å bekle en prosjektlederstilling.
- Det vil også være naturlig at det skjer «utveksling» av personell mellom kundesiden (GI/tilsvarende) og leverandørsiden (IUO) knyttet til de oppgaver hvor kompetansebehovet er sammenlignbart. Denne utvekslingen kan enten være styrt av kunden og leverandøren som et kompetansegivende tiltak, eller det kan skje ut fra den enkelte ansattes ønske om å «skifte beite».

STYFOR mener altså at samling av prosjektledere i en organisasjon har som mål bl a å heve kompetansen til disse. Hevingen av kompetansen vil føre til at prosjektlederne er i stand til å ivareta det utvidede leverandøransvaret. Dette betyr at ressurspoolen for oppgaver knyttet til ivaretagelse av kunde- og leverandøransvaret øker uten at bemanningsbehovet ift samlet antall prosjektledere og TPKer i dag øker.

11.2.2.5 Drøfting av IUO (HA2): Geografisk kontrollspenn

Det er blitt stilt spørsmål ved om en felles IUO med gjennomføring av prosjekter geografisk spredt vil medføre et for stor geografisk kontrollspenn. STYFOR mener at det ikke er tilfellet, basert på følgende vurderinger:

- Tyngden av prosjektgjennomføringen er i dag lokalisert i Oslo-området og ved Haakonsværn. Dette vil ikke endre seg i HA2. Siden prosjektgjennomføringen stort sett skjer i disse to områdene bør det være mulig å etablere sterkere og mindre sårbare fagmiljøer ved å se ressursene under ett for hele Forsvaret.
- Prosjekter innenfor et programområde vil bli utført relativt geografisk samlet. Det betyr at sjef programområde vil ha de fleste av sine prosjekter et sted. Koordineringen mellom programområder vil ha et mindre omfang, og en viss geografisk spredning vil derfor være uproblematisk. (FO har i dag en tilsvarende rolle.)
- I dag er det også eksempler på at prosjekter gjennomføres andre steder enn ved sentral forvaltning. F eks i Hæren støtter de tekniske verksteder gjennomføringen av prosjekter. STYFOR har ikke fått noen indikasjoner

- på at dette er problematisk.
- Hvis man finner det hensiktsmessig å gjennomføre prosjekter på forskjellige steder som vil gjøre det geografiske kontrollspennet til sjef programområde stort, vil det være etter en helhetlig vurdering hvor dette aspektet er med som et av beslutningskriteriene. Et annet beslutningskriterium vil være faren for at det opprettes doble fagmiljøer.

STYFOR mener derfor at den geografiske plasseringen av prosjektgjennomføringen ikke vil medføre problemer for en helhetlig ledelse av IUO.

11.2.2.6 Drøfting av IUO (HA2): Vurdering av prosjektgjennomføring med IUO opp mot identifiserte sterke og svake sider ved dagens organisering/ ivaretagelse av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver

STYFOR har identifisert sterke og svake sider ved dagens gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver. I dette underkapitlet vil vi vurdere i hvilken grad en IUO vil bedre de svake sidene uten å redusere de sterke sidene.

Følgende svake sider vil kunne forbedres med en IUO:

- I prosjektene har fokus hovedsakelig vært rettet mot tekniske problemstillinger og teknisk innhold. Prosjektledelsesfunksjoner innenfor planlegging, oppfølging, kostnadsstyring og håndtering av usikkerhet har vært lite fokusert. I tillegg er det manglende kapasitet og kompetanse på prosjekt- og risikostyring.
- Tunge prosjektlederoppgaver er ikke utdanningsstillinger, det må være fokus på at prosjektene bemannes med kompetent personell som ivaretar kontinuitet. Dette er ikke tilfellet i dag.
- Dagens situasjon er tidvis preget av for dårlig kontinuitet og kapasitet knyttet til merkantil/kontraktsjuridisk kompetanse under kontraktsforhandlinger og løpende oppfølging av kontrakter i Forsvaret.

En annen svak side, «manglende kapasitet og kompetanse for gjennomføring av prosjekter i FD, grenstaber og øvrige deler av FO», kan skyldes at den kompetansen som finnes er «tynt fordelt» på en rekke involverte organisasjoner (forvaltninger, FO, FD). Dette vil endres når man får en organisasjon for gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver. I tillegg til at en samling vil gi forbedringer, vil IUO ikke påta seg flere prosjekter enn det ressursene tilsier at de vil kunne gjennomføre. På denne måten vil kunden(e) være nødt til å prioritere om de ønsker å stoppe igangsatte prosjekter for å få satt igang et nytt prosjekt.

Ved økt profesjonalisering av prosjektgjennomføringen og ved at en sjef er ansvarlig for hele Forsvarets prosjektportefølje, bør det bli forbedringer knyttet til problemet med at «mange prosjekter blir forsinket, dette medfører bl a behov for overføring av budsjett fra ett år til et annet og/eller endring av framdrift i andre prosjekter».

Endringer knyttet til etablering av kostnadsrammer kan gjøres uavhengig av organisering. Opprettelse av IUO vil derfor hverken føre til forbedring eller forverring av den siste svake siden som ble identifisert knyttet til prosjektgjennomføring, «faste kostnadsrammer etableres for tidlig i prosjektene, siden usikkerheten så tidlig i prosjektet er stor medfører de fastlagte kostnadsrammene kostnadsoverskridelser ift plan/budsjett som igjen fører til økte kostnadsrammer eller redusert funksjonalitet».

De sterke sidene ved dagens gjennomføring er:

- PRINSIX er et godt verktøy som bidrar til å klarlegge ansvar i prosjektgjennomføringen.
- Dagens organisering gir forvaltningene fleksibilitet i utnyttelsen av personell. Personell fra ulike divisjoner/avdelinger er involvert i prosjektgjennomføringen. Dette medfører tett samarbeid og utveksling av erfaring mellom drifts- og investeringspersonellet.

Siden prosjektene fremdeles skal benytte PRINSIX, vil denne sterke siden fremdeles ligge fast. PRINSIX kan faktisk styrkes ved at en IUO gjennomfører alle prosjekter. Med *en* organisasjon som gjennomfører prosjekter vil det være sterkere incentiver til å komme med innspill til oppdatering. Totalprosjektleder og – administrasjon skal gjennomføre lignende prosjekter senere slik at de ser seg tjent med at PRINSIX blir oppdatert, dvs at personell i IUO får et eierskap til PRINSIX. Når det gjelder utveksling av erfaring mellom drifts- og investeringspersonell, blir også det ivare tatt selv om prosjektgjennomføringen utføres av IUO. Bruken av personell fra forvaltningene til arbeid i delprosjektene, spesielt knyttet til arbeid der teknisk kompetanse er nødvendig, vil sikre denne erfaringsutvekslingen.

11.2.2.7 Drøfting av IUO (HA2): Vurdering av tilpasninger av dagens gjennomføring vs opprettelse av IUO mhp sterke og svake sider

De sterke sidene vil bli videreført hvis man ikke oppretter en felles IUO. Forskjellen mellom dagens organisering og IUO vil være minimal knyttet til videreføring av de sterke sidene. Den svake siden knyttet til tidlig etablering av kostnadsrammer er uavhengig av organisering. Forbedring av de andre svake sidene vil både avhenge av ledelse og organisasjonsstruktur. I praksis har det vist seg vanskelig å løse disse problemene innenfor dagens organisering. STYFOR mener at de nevnte svake sider mer effektivt kan bedres ved:

- en felles ledelse for alle investeringsprosjekter
- etablering av en felles organisasjon for prosjektgjennomføring, hvor det legges vekt på etablering, utvikling og kraftsamling av bl a prosjektstyrings-, merkantil og kontraktsjuridiskkompetanse.

I forhold til dagens organisering mener STYFOR at en IUO med *en* sjef, som har ansvaret for alle prosjektene i Forsvarets prosjektportefølje, enklere kan forbedre den svake siden «mange prosjekter blir forsinket. Dette medfører bl a behov for overføring av budsjett fra ett år til et annet og/eller endring av framdrift i andre prosjekter».

11.2.2.8 Drøfting av IUO (HA2): Forbederingsområder identifisert av LOGSTRAT

LOGSTRAT har identifisert fem områder som det skal fokuseres på for å forbedre gjennomføringen av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver. Disse områdene er identifisert og oppnådd enighet om i regi av LOGSTRAT. Etter STYFORs vurdering vil følgende områder bedres ved etablering av en IUO.

- Balanse mellom oppgaver og ressurser ved å utvikle en reell styringsdialog som gjør det mulig å prioritere de viktigste prosjektene mht behov, ressurstilgang, tverrprioriteringer, realitetssikring og avvikling.

- Kompetanse og bemanning – sikre kontinuitet i bemanningen av (prosjekt)stillinger og sikre tilstrekkelig antall personer med rett kompetanse. Dette kan skje ved mer fleksible tilsetningsordninger, lønnsmessige virkemidler og karrieremessig uttelling.
- Totalprosjektering – med grunnlag i styringsdialogen etablere et prosjektstyringsregime som sikrer hensynet til sammenhengen mellom midler til EBA, materiell og personell, herunder hensynet til driftskonsekvenser.
- Styringsforbedring – bedre forutsetninger for å kunne styre prosjektporteføljen på alle nivåer; økonomi, risiko, usikkerhet, juridisk kvalitet og resultatmåling og rapportering.

Det eneste området hvor en annen organisering og gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver ikke vil ha noen direkte betydning er:

- prosess- og regelforbedringer – revidere og videreutvikle PRINSIX-prosessen for å sikre «riktige» beslutninger i tidlige faser og revidere BAF for å sikre industrien tidlig medvirkning i spesifikasjonsprosessen.

Men også på dette området kan det være en del indirekte positive endringer. Det blir enklere å gjennomføre endringer siden det kun er en organisasjon involvert, jf vurdering av sterke sider i *"Drøfting av IUO (HA2): Vurdering av prosjektgjennomføring med IUO opp mot identifiserte sterke og svake sider ved dagens organisering/ivaretagelse av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver"* i kapittel 6.2.2.6.

11.2.3 Vurdering av beslutningsprosessen

Vurdering av beslutningsprosessen er lagt inn i HA-2a da det er her vi gjør en grundig drøfting av alle aspekter for prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». En endring av beslutningsprosessen kan også gjennomføres i HA1.

11.2.3.1 Beskrivelse av alternativ for beslutningsprosessen

Mulige løsninger for beslutningsprosessen er:

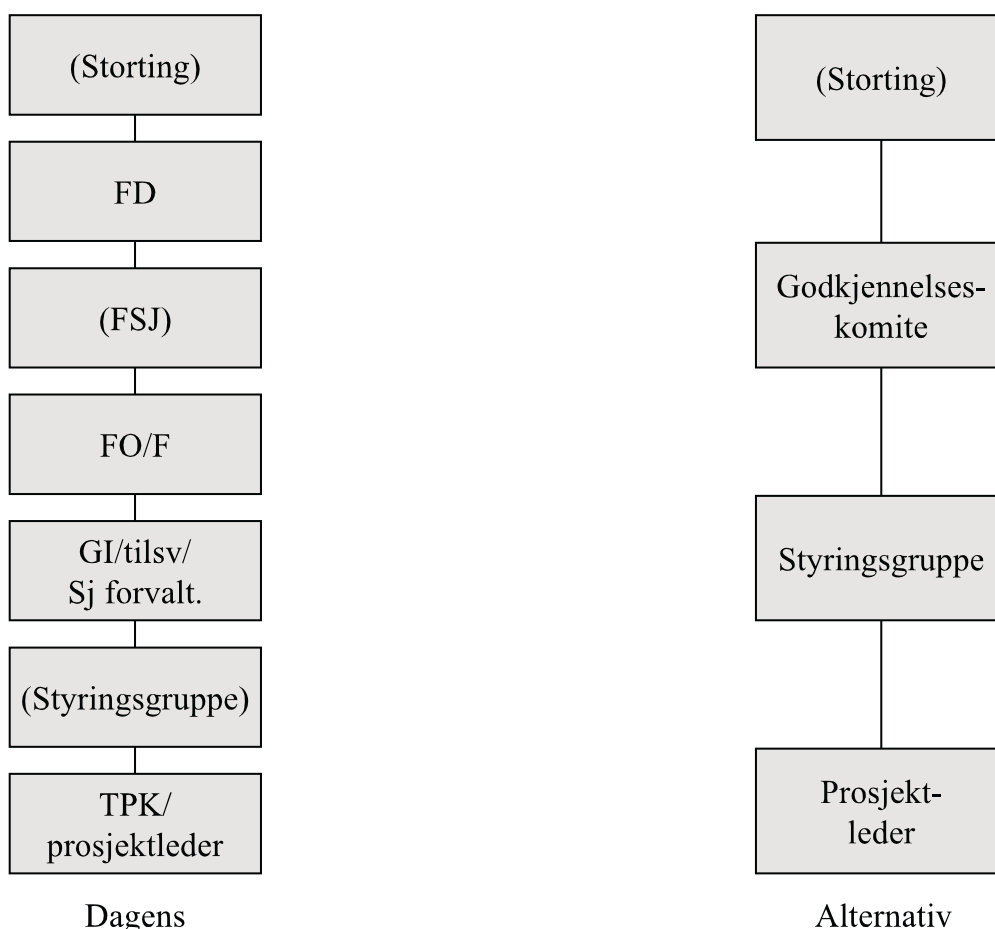
- Videreføring av dagens beslutningsprosess, dvs. at GI/tilsvarende, FO/F og FD (i tillegg FSJ og Storting) har sentrale roller i en sekvensiell beslutningsprosess.
- Opprettelse av en godkjennelseskomité som får beslutningsgrunnlag fra prosjekter/Investerings- og utviklingsorganisasjonen og fatter beslutninger som i dag fattes av GI/tilsvarende, FD og FSJ. FO/Fs rolle vil delvis ivaretas av IUO og delvis av godkjennelseskomitéen. Stortinget vil fatte beslutninger basert på anbefaling fra godkjennelseskomitéen. En slik godkjennelseskomité er etter mønster av «Equipment Approvals Committee» (EAC) i Storbritannia.

Den første løsningen er lik dagens organisering og blir ikke detaljert beskrevet. Den siste løsningen vil bli nærmere beskrevet i de neste punktene.

11.2.3.1.1 Beslutningshierarki

I dag kan prosjektene ha prosjektstyre og/eller styringsgruppe, men det er ikke noe krav om å ha det. Fellesprosjekter har i stor grad prosjektstyre eller styringsgruppe, mens for materiellprosjekter er det mer varierende. STYFOR

mener at prosjektene bør ha en styringsgruppe. Dagens beslutningshierarki samt STYFORs alternativ er illustrert i Figur 6.8.



Figur 11.8 Beslutningshierarki

De beslutningstakere som er skrevet i parentes er involvert i beslutningsprosessen for noen, men ikke alle prosjektene. Figuren illustrerer at beslutninger i alternativet med godkjennelseskomité tas i ett av fire nivåer. I de tilfeller ett av de høyere nivåer skal ta en beslutning, vil de nivåer som er under anbefale hvilken beslutning som skal tas. Den eksakte fordeling av hvilke beslutninger som skal tas på de forskjellige nivåene, vil ikke bli beskrevet av STYFOR. Det må avgjøres ifm en eventuell opprettelse av en godkjennelseskomité. Figuren illustrerer hvilke organisasjonselementer som behandler beslutningsdokumenter knyttet til investeringsprosjekter. I dagens situasjon fremmer FD beslutningsgrunnlaget for FMIN og Regjeringen fremmer det for Stortinget. I alternativet vil FD formelt sett framlegge beslutningsunderlaget til FMIN som legger dette fram for Regjeringen som så til sist fremmer det for Stortinget. Saksbehandlingen vil i alternativet skje i ett av fire nivåer mot ett av seks-sju nivåer i dag.

11.2.3.1.2 Sammensetning av godkjennelseskomité og styringsgruppe

Godkjennelseskomitéen og styringsgruppen bør være ulikt sammensatt avhengig av type prosjekt. STYFOR har i den forbindelse valgt å benytte kategori-inndelingen som benyttes i dag. I tabell 6.6 følger denne kategori-inndelingen.

Tabell 11.6:

Kategori	Beskrivelse av dagens inndeling
1	Prosjekter som blir særlig presentert for Stortinget. Velges på grunnlag av prosjektets størrelse ¹ (primært over 500 mill kr) og viktighet for Forsvaret og for samfunnet forøvrig. Maksimalt 30 prosjekter.
2	Prosjekter som ikke skal omtales særskilt for Stortinget og som godkjennes av FD. Denne kategorien prosjekter utgjør hovedmengden av prosjektene og fokuseres i den grad det er forhold ved dem som krever oppmerksomhet eller tiltak.
3	Selvstendige prosjekter med en total kostnadsramme under 50 mill kr som kan godkjennes av FO.
4	Mindre, selvstendige prosjekter som kan være av driftsmessig karakter. (Totalramme under 50 mill kr godkjennes av FO, over 50 mill kr godkjennes av FD.)

- 1) Prosjekter som er viktige eller har stor risiko kan bli kategori 1 selv om de er under 500 mill kr.

Det vil være naturlig å vurdere grensene for de ulike kategoriene ifm en eventuell endring av gjennomføringen av investeringsprosjekter og utvikling-soppgaver. Tabell 6.7 viser STYFORs forslag til sammensetning av godkjennelseskomité og styringsgruppe for prosjekter innenfor hver av de tidligere nevnte kategoriene. Før behandling i godkjennelseskomitéen vil de organisasjoner som er representert behandle dette i egen organisasjon og lage grunnlagsmateriale innenfor sine fagområder. På grunnlag av det sammenstilte dokument fatter godkjennelseskomitéen sine vedtak. For kategori 1 og 2 prosjekter utnevner FD godkjennelseskomitéen, og godkjennelseskomitéen arbeider på vegne av FMIN. For kategori 3 og 4 prosjekter vil godkjennelseskomitéen bli utnevnt av FSJ, og godkjennelseskomitéen arbeider på vegne av FSJ.

Tabell 11.7:

Kategori	Godkjennelseskommité	Styringsgruppe
1	<p><i>Sammensetning:</i></p> <p>FD: Ekspedisjonssjef</p> <p>FO: Stabssjef</p> <p>Kunde: Berørt(e) GI(er)</p> <p>Forv: Sjef berørt(e) forvaltning(er)</p> <p>Ansk: Sjef IUO</p> <p><i>Oppgave:</i></p> <p>Anbefaler til Stortinget, foretar 'delbeslutninger'</p>	<p><i>Sammensetning:</i></p> <p>FD: -</p> <p>FO: Sjef FO/F</p> <p>Kunde: Sjef planavd hos berørt(e) GI(er)</p> <p>Forv: Sjef divisjon som har ansvaret i berørt(e) forvaltning(er)</p> <p>Ansk: Sjef programområde i IUO</p>
2	<p><i>Sammensetning:</i></p> <p>FD: Ekspedisjonssjef</p> <p>FO: Stabssjef</p> <p>Kunde: Berørt(e) GI(er)</p> <p>Forv: Sjef berørt(e) forvaltning(er)</p> <p>Ansk: Sjef IUO</p> <p><i>Oppgave:</i></p> <p>Beslutter</p>	<p><i>Sammensetning:</i></p> <p>FD: -</p> <p>FO: Sjef FO/F</p> <p>Kunde: Sjef planavd hos berørt(e) GI(er)</p> <p>Forv: Sjef divisjon som har ansvaret i berørt(e) forvaltning(er)</p> <p>Ansk: Sjef programområde i IUO</p>
3 og 4	<p><i>Sammensetning:</i></p> <p>FD: (Eventuell observatør fra FD)</p> <p>FO: Sjef FO/F</p> <p>Kunde: Sjef planavd hos berørt(e) GI(er)</p> <p>Forv: Sjef divisjon som har ansvaret i berørt(e) forvaltning(er)</p> <p>Ansk: Sjef programområde i IUO</p>	<p><i>Sammensetning:</i></p> <p>FD: -</p> <p>FO: -</p> <p>Kunde: Sjef i planavd hos berørt(e) GI(er) som har ansvaret for matr.</p> <p>Forv: Sjef berørt avdeling</p> <p>Ansk: Eventuell 'programleder'</p>

Som tabellen viser er sammensetningen av godkjennelseskommitéen for kategori 1- og 2-prosjekter den samme. Forskjellen ligger i at for kategori 2-prosjekter er det godkjennelseskommitéen selv som tar beslutningene. Godkjennelseskommitéen vil for kategori 1-prosjekter fatte «delbeslutninger» som ikke er så viktige at Stortinget må fatte dem. Styringsgruppen for kategori 1- og 2-prosjekter er lik godkjennelseskommitéen for kategori 3-prosjekter. Med en sammensetning som beskrevet i tabellen, mener STYFOR at dagens aktører i beslutningsprosessen er tilstrekkelig representert i godkjennelseskommité og styringsgruppe slik at styringen med prosjektene blir minst like god som i dag.

11.2.3.1.3 Oppgaver for godkjennelseskomité og styringsgruppe

Styringsgruppen vil ta en del løpende beslutninger som prosjektet trenger for å arbeide, men som ikke er av en slik art at de må tas av godkjennelseskomitéen. I tillegg vil styringsgruppen sikre at det som presenteres for godkjennelseskomitéen er et godt nok beslutningsgrunnlag, og de vil gi sin anbefaling.

På et hvert punkt i prosjektet må godkjennelseskomitéen kunne fatte en av følgende beslutninger:

- Fortsett iht beslutningsgrunnlaget.
- Revurder planene og utarbeid nytt beslutningsgrunnlag, eventuelt beskriv konsekvenser av en terminering.
- Terminer prosjektet.

11.2.3.2 Drøfting av alternativer for beslutningsprosessen

Uavhengig av hvordan man organiserer gjennomføringen av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver, vil en endring av beslutningsprosessen medføre en del fordeler. Ved opprettelse av en godkjennelseskomité vil man synliggjøre skillet mellom gjennomføringen av prosjekter og beslutningene. Dette vil føre til at alle involverte parter vier nødvendig oppmerksomhet også til tidlige beslutningspunkter. Sammensetningen av godkjennelseskomitéen medfører at ingen av dagens beslutningstakere mister muligheten for påvirkning. Med en Investerings og utviklingsorganisasjon vil man kunne samle en del av den kompetansen som i dag er spredt i grenstaber/tilsvarende, FO/F og FD i denne organisasjonen. Slik kan de utarbeide beslutningsdokumenter av høy kvalitet som ivaretar behovene til FD, FO, grenstab/tilsvarende og forvaltningene. Dette vil medføre en samling av fagmiljø, reduksjon av ledelsesnivåer og redusere kontrollspenn knyttet til beslutningsprosessen for gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver. Dette vil gi økt fleksibilitet og redusert ressursbehov.

STYFOR mener at følgende svake sider blir forbedret med en endring av beslutningsprosessen:

- FD vier for lite oppmerksomhet til beslutningsdokumenter som legger føringer for prosjektgjennomføringen (TPDOK nr 2/3), mens FD vier kontrakter og kontraktsgodkjenning stor oppmerksomhet. Dette har sammenheng med at det industripolitiske aspektet av Forsvarets materielinvesteringer vektlegges meget sterkt.
- Det er i dag mange nivåer i beslutningsprosessen (forvaltning, grenstab, FO/F, FD og eventuelt Storting).

11.2.4 Vurdering av samtidig etablering av IUO og endring i beslutningsprosess

I dette underkapitlet vil STYFOR vurdere om en samtidig etablering av IUO og endring i beslutningsprosess vil styrke eller svekke argumentene som er anført for de to forslagene enkeltvis. Argumentene for opprettelse av IUO og endring av beslutningsprosessen vil være de samme også om dette gjøres samtidig. Men det vil være en fordel å gjøre det samtidig da det vil gi en unik mulighet for å reorganisere/restrukturere de involverte elementer. Det blir mulig å vurdere helheten med hensyn på hva som skal inngå av personell fra forvaltninger, FO og FD i IUO, og hva som må være igjen i de nevnte organ-

isasjonene for å ivareta behovet for støtte til IUO og ansvar ifm stabsbehandling av beslutningsgrunnlag.

11.3 Vurdering av tilknytningsform for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon

I Hovedalternativ 2 (HA2) beskrives en ny organisasjon som skal ha ansvar for investeringsvirksomheten til Forsvaret. I realiteten vil dette innebære at prosjektoppgavene forvaltningene har i dag ifm gjennomføring av anskaffelser, blir overført til en felles investerings- og utviklingsorganisasjon.

11.3.1 Forvaltningsorgan eller statseid selskap?

Som vi har sett finnes det to hovedformer for hvordan staten organiserer sin virksomhet, nemlig som statlig forvaltningsorgan eller statseid selskap. Hver av disse to hovedformene har flere ulike tilknytningsformer. Problemstillingen i dette hovedalternativet er hvordan ulike tilknytningsformer kan bidra til å forbedre gjennomføringen av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver i Forsvaret. Det optimale er en tilknytningsform som tilfredsstiller kravet til styring og kontroll for myndighetene på den ene siden, med behovet for økonomisk handlefrihet for virksomheten på den andre siden.

En felles investerings- og utviklingsorganisasjon vil være ansvarlig for alle større anskaffelser til Forsvaret. En slik organisasjon bør bli underlagt rammebetingelser som gjør det mulig for virksomheten å gjennomføre oppdragene sine på en best mulig måte, noe som vil kreve økonomisk handlefrihet. Samtidig vil de politiske myndigheter og Forsvarets ledelse sette krav til muligheter for styring og kontroll av en felles IUO. Organisasjonen må ha en fleksibel struktur og være underlagt rammebetingelser som setter organisasjonen i stand til å gjennomføre prosjekter på en effektiv og rasjonell måte. Vurderingen av mulige tilknytningsformer for IUO baseres på følgende forutsetninger:

- Styringskonseptet, inkl horisontal samhandel, gjennomføres.
- Mål og resultatstyring benyttes som styringsparametre.
- Overordnet forvaltningsansvar for militært personell forblir i FO, mens ansvaret for sivilt personell tillegges IUO.
- IUO kan være bemannet med bare sivilt personell i faste stillinger.
- IUO vil ikke nødvendigvis kreve samlokalisering av alle oppgavene, men det vil være behov for et sentralt element for ledelse og koordinering av virksomheten i organisasjonen.
- Investerings- og utviklingsorganisasjonen vil ikke ivareta fagmyndighets-, faginstans- og vedlikeholdsrollen. Dette vil fortsatt være oppgaver for forvaltningene. Teknisk bistand og fagkunnskap til forprosjektering og gjennomføring blir hentet inn gjennom horisontal samhandel fra forvaltningene.
- Investerings- og utviklingsorganisasjonen må ha mulighet til å tilpasse egen organisasjon ift oppdragets art og omfang.
- Investerings- og utviklingsorganisasjonen må drives etter forretningsmessige prinsipper.
- FBT vil fortsatt ivareta fagansvar ifm EBA-massen til Forsvaret. FBT vil kunne bidra med personell i forbindelse med prosjekter.

Basert på rammebetingelsene og forutsetningene som blir lagt til grunn for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon, mener STYFOR at denne

virksomheten kan organiseres både som forvaltningsorgan og som statseid selskap. Begge disse hovedformene vil nå bli vurdert nærmere.

11.3.2 Forvaltningsorgan

Skal en felles IUO etableres, bør den drives etter forretningsmessige prinsipper. Når en bedrift er organisert som et forvaltningsorgan og den skal drive forretningsvirksomhet, er den beste tilknytningsformen forvaltningsbedrift.

I HA1 konkluderte vi med at tilknytningsformene ordinært forvaltningsorgan og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter ikke var særlig egnet for materiellforvaltningene i Forsvaret. Denne vurderingen vil også gjelde her. Dermed står vi kun igjen med forvaltningsbedriftsformen.

11.3.2.1 Forvaltningsbedriftsformen

Forvaltningsbedriftsmodellen har tidligere blitt beskrevet inngående. Det som først og fremst skiller en forvaltningsbedrift fra et ordinært forvaltningsorgan, er at forvaltningsbedriften:

- er unntatt fra sentrale bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement
- har mulighet til å opprette reguleringsfond/kapitalfond
- har mulighet til å opprette datterselskap (A/S)
- vanligvis har eget styre

11.3.2.1.1 Personell

Som forvaltningsbedrift vil også IUO kunne ha militære stillinger. Den overordnede personellforvaltningen for disse stillinger vil bli ivaretatt av FO. For å kunne unngå urimelige ulikheter i lønns- og arbeidsforhold mellom personellkategoriene vil kombinasjonen med selvstendig/ikke selvstendig ansvar for personellforvaltning, kreve et smidig og godt samarbeide med militær forvaltningsmyndighet.

For at IUO til enhver tid skal kunne være optimalt bemannet med hensyn til kapasitet og kompetanse, vil det kreve at den har fullt ansvar for egen personellforvaltning. I dag har virksomhetene problemer med å få tak i personell med riktig kompetanse i prosjektarbeid. Dette medfører at alle faste stillinger bør være sivile.

11.3.2.2 Økonomi og styring

Som forvaltningsbedrift vil IUO ha god mulighet til å styre egen økonomi ut fra de overordnede krav satt til virksomheten og på denne måten bedre disponeringen av virksomhetens totale ressurser. Gjennom særskilte fullmakter vil virksomheten bli unntatt fra deler av det statlige økonomiregelverket. Imidlertid vil statens lov- og regelverk gjelde for alle andre sider av den daglige driften. Overordnet myndighet vil ha mulighet til direkte instruksjon av virksomheten selv om denne formelt bør skje gjennom et styre. Som forvaltningsbedrift må IUO fortsatt forholde seg til de lover, regler og avtaler som gjelder for offentlige virksomheter. Forvaltningsbedriftsformen vil gi IUO kontroll over egen EBA-virksomhet, i den grad organisasjonen vil ha slik virksomhet og innenfor gjeldende bestemmelser.

11.3.2.3 Delkonklusjon – tilknytningsform som forvaltningsorgan

Skal en IUO etableres innenfor hovedformen forvaltningsorgan, mener STYFOR at virksomheten må få en tilknytningsform som forvaltningsbedrift. Som forvaltningsbedrift vil myndighetene ha mulighet til direkte styring av virksomheten, samtidig som IUO får fullmakter som gir mulighet til effektiv forvaltning av økonomiske- og sivile personellressurser.

11.3.3 Statseid selskap

Staten har trukket opp rammene for sitt engasjement i de statseide selskapsformene gjennom lovverk, utredninger og en rekke selskapsdannelser de siste årene. STYFOR har lagt disse til grunn for vurderingen av hvilke tilknytningsformer som vil være best egnet for en IUO. En nærmere beskrivelse av disse selskapsformene er gitt tidligere. Som selvstendige rettssubjekter har de statseide selskapene eget ansvar og kontroll innenfor områdene personellforvaltning, økonomi og EBA. Det vil bli satt en rekke krav til en ny tilknytningsform fra eier, kunde og leverandører:

- Eieren vil stille krav om mulighet til styring og kontroll av virksomheten.
- Kundene vil stille krav til at leveranser blir levert innenfor avtalte kostnadsrammer til avtalt tid og at produktene møter alle operative og tekniske krav.
- IUO vil kreve rolleavklaring i forhold til eier, oppdragsgiver og leverandør av fagtenester/forvalter av fagansvar. I tillegg vil IUO kreve handlefrihet som er nødvendig for å sikre etablering og drift av en organisasjon tilpasset de oppdrag som blir gitt.

Styringen av et statseid selskap bygger på en overordnet strategi for selskapets drift og utvikling. Den utøvende styring av virksomheten må baseres på mål og resultatstyring. I dagens situasjon er FO den formelle eier av forsyningkommandoene og opptrer i noen sammenhenger også som kunde. Glene opptrer i hovedsak som kunde, men fungerer i praksis som eier. Forvaltningene står i dag også for alle oppgavene som er tiltenkt en IUO. Under kartleggingen til STYFOR ble denne uklare rollefordelingen pekt på som et problem for forvaltningenes virksomhet. Det er derfor viktig å komme fram til en tilknytningsform som vil skape klare ansvars- og myndighetsforhold.

I vurderingen av statseide selskaper vil tilknytningsformene statsaksjeselskap, særlovsselskap og statsforetak bli vurdert. STYFOR vil fokusere på de ulike tilknytningsformenes egnethet for virksomheten til IUO.

11.3.3.1 Vurdering av statsaksjeselskapsformen

Denne selskapsformen blir i hovedsak benyttet der staten engasjerer seg i næringsvirksomhet, og der det ikke foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn. Statsaksjeselskapsformen er historisk sett nyttet ifm industri og anleggsvirksomhet eller andre forretningsmessige baserte aktiviteter. Et statsaksjeselskap skal drive en virksomhet som det samfunnsmessig og politisk er mulig å la gå konkurs. Dersom en IUO blir etablert som et statsaksjeselskap, vil staten ha et begrenset ansvar for virksomheten. Blant annet vil ikke staten være rettslig forpliktet til å dekke restgjeld ved nedleggelse. Virksomheten til IUO vil etter STYFORs oppfatning ha stor sektorpolitisk betydning. Staten må derfor ta et reelt økonomisk ansvar som følger med denne virksomheten. I et statsaksjeselskap har *ikke* staten et reelt økonomisk ansvar. Virksomheten

som IUO vil utføre er av så stor betydning for Forsvaret at staten må ha et reelt økonomisk ansvar. STYFOR mener derfor at det ikke vil være hensiktsmessig å etablere IUO som et statsaksjeselskap.

11.3.3.2 Vurdering av særlovsformen

Særlovselskapene er omtalt i "*Generell beskrivelse av styrings- og organisasjonsformer*" i kapittel 4.2. For øvrig vil STYFOR vise til uttalelsene til Hermansenutvalget (NOU 1989:5) og til den forvaltningspolitiske redegjørelsen (AAD januar 1994), der begge utredningene legger til grunn at det vanligvis ikke vil være behov for å organisere selskaper i hht særlov etter at statsforetaksmodellen er etablert. I St meld nr 35 (1991-92) «Om statens forvaltnings- og personpolitikk,» er det gitt en beskrivelse av retningslinjer for valg av tilknytningsform. Et hovedpunkt i meldingen er at tilknytningsformer statsforetak eller statsaksjeselskap er å foretrekke framfor særlovsselskap. STYFOR mener at det ikke vil være hensiktsmessig å etablere en IUO etter egen lov, så lenge statsforetaksformen kan benyttes.

11.3.3.3 Vurdering av statsforetaksformen

Lov om statsforetak av 1991 legger rammen for organisering av en virksomhet som statsforetak. Dette er en selskapsform som organiserer statlig næringsvirksomhet der både krav til effektiv næringsmessig drift og sektorpolitiske hensyn ivaretas. Statsforetaksformen er nærmere beskrevet i "*Generell beskrivelse av styrings- og organisasjonsformer*" i kapittel 4.2. Statsforetaksformen er særlig utformet for virksomheter som er et ledd i en overordnet sektorpolitisk målsetting hvor staten *ikke* kan fri seg fra politisk og økonomisk ansvar for virksomheten. STYFOR mener at denne tilknytningsformen er aktuell for en IUO.

11.3.3.3.1 Forhold mellom eier og statsforetaket

Ved å organisere IUO som et statsforetak vil staten være eneeier. Myndighetene vil som eier fortsatt ha full kontroll med virksomheten, men mulighetene til detaljstyring vil imidlertid bli redusert. Eier må delegere myndighet til foretakets styre og administrerende direktør hva gjelder styring og gjennomføring av pålagte oppdrag. En slik delegering vil være i tråd med styringskonseptet. Eierstyringen vil bli begrenset til overordnet nivå og utøves i foretaksmøtet. Vedtak gjort i foretaksmøtet er bindende for foretakets styre og administrerende direktør. Imidlertid skal saker som har vesentlig betydning for foretakets formål og karakter, forelegges departementet før vedtak i foretaksmøtet. Styret blir oppnevnt av eier. Fra foretakets side vil det bli satt krav til eierstyring og til oppdragsgivning. Når oppdrag er gitt ligger, eiers mulighet til styring i foretaksmøtet. Styringen baseres på mål og resultatstyring.

11.3.3.3.2 Forholdet mellom kunde og statsforetaket som leverandør

Forholdet mellom kunden og statsforetaket vil være forretningsmessig og bli regulert gjennom kontrakter. Dette vil også gjelde leveranse av teknisk fagkompetanse fra forsyningskommandoene. Gjennom et profesjonelt forretningsmessig forhold vil ansvarsgrensene mellom statsforetaket som leverandør og statsforetakets kunde(r) være etablert. Dette forholdet vil føre til en nødvendig rolleavklaring mellom partene. Privatsrettslig vil dette kunde- leverandørfor-

holdet ikke avvike fra det som normalt gjelder mellom kunde og leverandør. Eieren av statsforetaket vil i enkelte sammenhenger komme i en dobbeltrolle. Rollen som eier og kunde må imidlertid ikke sammenblandes. I kunderollen må FD/FO foreta alle overordnede prioriteringer før oppdrag blir gitt til leverandør. Når oppdraget er akseptert av leverandør, er kunden i posisjon til å kontrollere framdrift og leveranse i henhold til kontrakt.

11.3.3.3 Forvaltningen som leverandør til statsforetaket

Forvaltningen vil innenfor sine ansvarsområder befinne seg i en leverandørrolle overfor statsforetaket. Leveransene vil bestå av fagteknisk kontroll-, ledelse-, utrednings- og saksbehandlerkapasitet. For å unngå dublering av de fagtekniske miljøer forutsettes det at IUO ikke etablerer tilsvarende kompetanse i egen organisasjon. Forholdet mellom forvaltningene og IUO må bli ivaretatt i den avtale som blir inngått mellom kunde/oppdragsgiver og IUO.

11.3.3.4 De ansattes rettigheter i statsforetaket

Statsansattes rettigheter er avtalefestet mellom arbeidstakerorganisasjonenes hovedsammenslutninger og staten i Hovedavtalen (HA) og i Hovedtaffattalen (HTA). Dette avtaleverket vil ikke gjelde i et statsforetak. Heller ikke tjenestemannsloven eller tjenestetvistloven vil gjelde for et statsforetak. Arbeidsmiljølov og andre lover og regler for selvstendige rettssubjekter vil gjelde.

11.3.3.4 Delkonklusjon – tilknytningsform som statseid selskap

Skal en felles investerings- og utviklingsorganisasjon etableres som et statseid selskap, mener STYFOR at den mest hensiktsmessige tilknytningsformen er statsforetak. Ved en slik organisering vil staten beholde sin mulighet til overordnet styring, samtidig som myndighetene har et politisk og økonomisk ansvar for virksomheten. En tilknytningsform som statsforetak vil kunne medføre følgende forhold:

- rolleavklaring mellom eier, kunde og leverandør
- ansvar kan gjøres gjeldende i større grad
- eier må føre en mer overordnet styring
- oppdragsgiver må gi klare spesifiserte oppdrag
- stor mulighet for styring av egen organisasjon mht økonomi og utvikling

11.3.4 Tilknytningsform for gjenstående del av forvaltningene

Forvaltningene vil fortsatt utøve fagmyndighet og kan derfor ikke organiseres som statseide selskaper. En tilknytningsform som statseid selskap er ikke mulig for virksomheter som utøver fagmyndighet. Staten må opprettholde sin mulighet til direkte instruksjon, kontroll og inngripen innenfor dette virksomhetsområdet. Forvaltninger som utøver en fagmyndighet, må derfor ha en tilknytningsform som forvaltningsorgan. En opprettelse IUO vil ikke rokke ved konklusjonene gjort i HA1, der STYFOR konkluderte med tilknytningsformen forvaltningsbedrift for HFK, SFK, LFK og FTD.

11.3.5 Konklusjon for tilknytningsform for IUO

STYFOR har for HA2 kommet fram til to potensielle tilknytningsformer for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon, nemlig *forvaltningsbedrift* og

statsforetak. Begge tilknytningsformene anses som vel egnet for en IUO. Imidlertid innebærer de to formene ulik grad av muligheter for statlig styring og handlefrihet for virksomheten. *Forvaltningsbedriftsformen* vil gi myndighetene mulighet til direkte styring og kontroll, samtidig som virksomheten får forholdsvis stor selvstendighet og økonomisk handlefrihet innenfor det statlige regel- og lovverket. Virksomheten vil være et statlig forvaltningsorgan. *Statsforetaksformen* vil gi myndighetene mulighet til overordnet styring og kontroll, samtidig som virksomheten blir svært selvstendig og får stor økonomisk handlefrihet. Virksomheten vil være et selvstendig rettssubjekt.

Den store forskjellen mellom de to tilknytningsformene er at forvaltningsbedriftsformen gir eier mulighet til direkte styring av virksomheten, mens statsforetaksformen avgrenser eiers styringsmuligheter til et overordnet og strategisk nivå. Dette får innvirkning på virksomhetens handlefrihet. Som forvaltningsbedrift vil virksomheten få noen fullmakter som unntar den fra enkelte områder av det statlige regelverk, men forvaltningsbedriften må ellers forholde seg til de lover og regler som gjelder for statlige forvaltningsorganer. En tilknytningsform som statsforetak vil gi virksomheten stor økonomisk handlefrihet, men foretaket må samtidig forholde seg til de lover og regler som gjelder utenfor statsforvaltningen. Valg av tilknytningsform må baseres på en vurdering av kravet for statlig styring og kontroll ift behovet for økonomisk og personellmessig handlefrihet for virksomheten.

11.4 Vurdering av eier av materiellforvaltningen

Eier av hele materiellforvaltningen bør være forsvarsministeren, jf vurderingene i "[Vurdering av eierkandidater knyttet til hovedalternativ 1 til 5](#)" i kapittel 4.3.6.2.

11.5 Antatt forbedringspotensiale

Eventuelle innsparinger knyttet til planlegging og ledelse av en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) er vurdert for hovedalternativ 2a. I tillegg ønsket vi å presentere eksempler på hva reduserte kostnads- og tids-overskridelser kan medføre av innsparinger eller økt kvalitet. Men dagens oppfølgingssystemer gir ikke tilgang til denne type aggregert informasjon. De kvantitative vurderingene fra HA1 er også gyldige for dette hovedalternativet.

Den kvantitative vurderingen av forslagene til endring for hovedalternativ 2-a gir nærmest uendret ressursbruk.¹⁴⁵ En viktig årsak til dette er forutsetningen om at effektiviseringspotensialet bør benyttes for å øke kvaliteten. Over 10 år med en diskonteringsrate på 7% ligger innsparingspotensialet på omlag 5 millioner kroner. Totalt med endringene i HA1 og HA 2a blir det identifiserte forbedringspotensialet mellom 474 millioner kroner og 526 millioner kroner over 10 år med diskonteringsrate på 7%. STYFOR konkluderer ikke med at det identifiserte innsparingspotensialet skal tas ut fra virksomheten, men belyser at prinsippene om integrasjon vil gi gevinster. En del av de innsparingspotensialene som blir identifisert, bør føres tilbake til virksom-

145. De kvantitative vurderingene er delvis gjort med grunnlag i OPL/F (oppsetningsplan fred). Disse planene er ikke i samsvar med faktisk antall årsverk. STYFOR har brukt en korreksjonsfaktor for å korrigere for dette forholdet, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til tallgrunnet.

heten for å styrke områder som i dag mangler ressurser. Dette kan føre til økt kvalitet og på sikt lavere ressursforbruk. Dette vil spesielt gjelde for prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver».

11.6 Helhetlig vurdering av hovedalternativet

11.6.1 Vurdering av hovedalternativet opp mot målsetting, kjennetegn og hovedobservasjoner

STYFOR mener at den anbefalte løsningen vil bidra til å nå målsettingen for framtidig virksomhet. I tillegg til de vurderinger som er gjort for hovedalternativ 1, vil profesjonalisering av anskaffelsene ved opprettelse av en IUO gjøre at forvaltningene på en bedre måte blir i stand til kostnadseffektivt å produsere troverdig materiell stridsevne til Forsvaret. Rammebetingelsene vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. Utførelsen av prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» vil bli bedre ved samling av kompetanse knyttet til fagområdet prosjektledelse og annen prosjektrelatert kompetanse. En slik samling av kompetanse kan gjøre det lettere å rekruttere og beholde personell, samtidig som man har en bedre mulighet for å kraftsamle ressursene når det er nødvendig. Styringsmodellen vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. Virksomhetsstrukturen som omfatter restforvaltningene og en prosessbasert IUO, vil medføre et koordineringsbehov spesielt knyttet til utnyttelse av teknisk personell. Det er beskrevet samhandlingsmekanismer som gjør dette mulig, men i HA 2b reduseres samhandlingsbehovet mellom fellesorganisasjonen og restforvaltningen ved at IUO og teknisk fagkompetanse ligger i samme organisasjon.

11.6.2 Nærings- og distriktspolitiske aspekter

De nærings- og distriktspolitiske konsekvensene vil være ubetydelige, jf den generelle vurderingen i "*Generell vurdering av beredskapsmessige og operative konsekvenser av STYFORs hovedalternativer*" i kapittel 4.6.

11.6.3 Drøfting og konklusjon vedrørende forhold mellom St meld nr 22 (1917-98) og FS96 og Hovedalternativ 2

HA 2a og 2b inneholder forslag om etablering av en felles IUO uten og med fellesorganisasjon for teknisk fagkompetanse. I FS96 står det:

«Skal en fremtidig krigsstruktur ha mening, må materiellinvesteringer prioriteres.»

Forslaget om etablering av en IUO vil legge forholdene til rette for helhetlig oversikt over materiellinvesteringer. Samtidig vil en samling av spisskompetanse knyttet til bl a levetidskostnadsberegninger, konfigurasjonsstyring og usikkerhetshåndtering samt selve samlingen av all prosjektgjennomføring i en organisasjon, gjøre det mulig å nå målene som er beskrevet i følgende sitat fra FS96:

«Evne til å estimere levetidskostnader må videreutvikles. Slike prognoser må ligge til grunn for beslutninger om nye strukturelementer og nytt materiell. Estimaten må følges opp i driftsfasen. [...] Prinsix representerer en kraftig forbedring av styringen av prosjekter i Forsvaret,

og skal sikre en fullstendig totalprosjektering. Imidlertid har erfaringer i praksis ført til en sekvensiell arbeidsform. Leverandørene kommer sent inn i prosessen, kapasitet og intensitet er ikke tilpasset behovet, og risikostyringen er undervurdert.

Usikkerheten ved mange av investeringsprosjektene blir dermed for stor. Nye arbeidsmetoder og verktøy som benyttes i gjennomføringen av materiellprosjekter må påvirke og forbedre gjennomføringen og sikkerheten ved investeringsprosjektene.»

Basert på overstående mener STYFOR at forslagene i HA2 vil føre Forsvaret i den retning som FS96 beskriver som ønsket.

11.6.4 Gjennomførbarhet av Hovedalternativ 2a

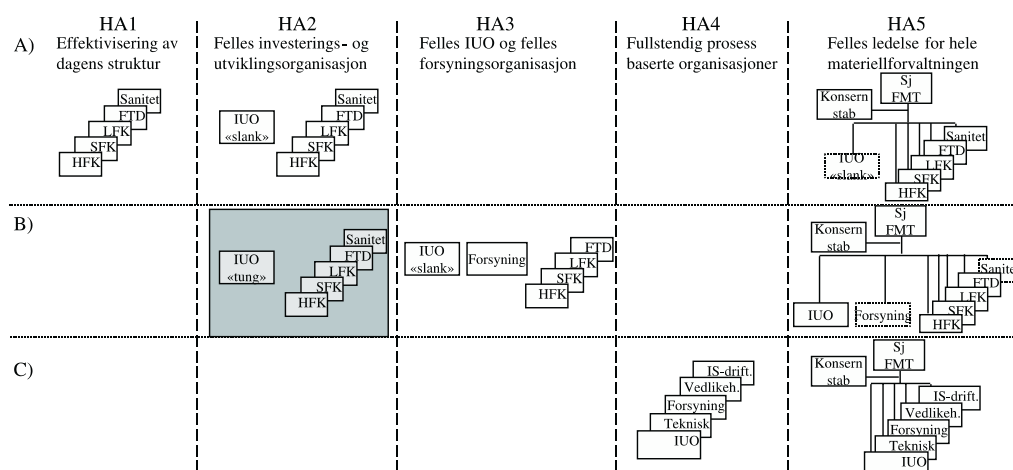
Selv om man samler prosjektrelatert kompetanse i en organisasjon, kan selve gjennomføringen av prosjektene i stor grad skje på de samme steder som i dag. Dette sammen med den beskrevne rollefordelingen mellom aktørene gjøre at dette hovedalternativet er gjennomførbart.

Kapittel 12

Hovedalternativ 2b – Fellesorganisasjon for teknisk fagkompetanse og investerings- og utviklingsorganisasjon

12.1 Beskrivelse av Hovedalternativ

''' i Figur 7.1 skisserer hovedalternativ 1 til 5. Hovedalternativene har en stigende grad av horisontal integrasjon. Hovedalternativ 2b som behandles i dette kapitlet, er merket med grått.



Figur 12.1 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

12.1.1 Hovedalternativ 2

De områdene som i HA1 ble anbefalt for fellesforvalter, inngår i dette hovedalternativet som hovedforvalter for alle prosessene med unntak av prosessene «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» og «Ivareta fagmyndighet», som ivaretas av en felles organisasjon bestående av teknisk fagkompetanse og Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO). Innholdet i HA1 knyttet til omdannelsen av FO/I til spesialstab, utvidet ansvar for forvaltningssjefene knyttet til vedlikehold, forsyning og forestå drift, etablering av fellesorganisasjoner for distribusjon og etablering av Forsvarets Driftsstøttestener videreføres i dette hovedalternativet. Forsvarets Programvaresenter vil inngå i IUO.

Det ble identifisert forbedringspotensiale ifm gjennomføringen av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver. Bl a var dette knyttet til økt tidsbruk og ressursinnsats i fht planer, problemer med prosjektbemanning og kontinuitet i bemanningen og manglende kompetanse innenfor prosjektledelse. I hovedalternativ 2 fant STYFOR det naturlig å vurdere en felles investerings- og utviklingsorganisasjon for Forsvaret. Forsyningskommandoene, FTD og

FO/SAN inngår i dette alternativet, men uten direkte/selvstendig ansvar for «Gjennomføring av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». I hvilken grad teknisk fagkompetanse skulle være inkludert i en felles organisasjon sammen med IUO, resulterte i behov for å splitte hovedalternativet i to.

- Hovedalternativ 2a – som hovedalternativ 1, men med IUO.
- Hovedalternativ 2b – som hovedalternativ 2a, men fellesorganisasjonen inkluderer IUO og organisasjon for teknisk fagkompetanse.

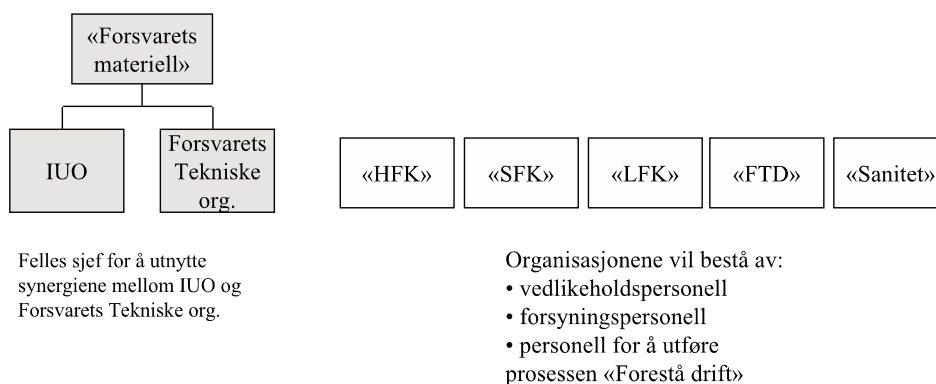
I dette kapitlet vil vi drøfte en variant av IUO der den tekniske fagkompetanse inngår i en fellesorganisasjon sammen med IUO (IUO «tung»). Kapitlet inneholder en beskrivelse av forskjellen til HA 2a og en drøfting av fordeler og ulemper i fht HA 2a.

Personell med teknisk fagkompetanse bidrar i prosessen «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver». Boks 7.1 beskriver noen av oppgavene til personell med teknisk fagkompetanse ifm anskaffelsen.

Bidrag fra teknisk personell ifm anskaffelse

- Definere tekniske krav
- Endringshåndtering
- Kontroll av at krav er oppfylt
- Forsynings- og vedlikeholdsstudie
- Dokumentasjon av løsninger som kan gjenbrukes
- Analysere teknologiske trender
- Annen bistand ved anskaffelser (eks prøve og forsøksvirksomhet)

Hovedforskjellen mellom HA 2a og HA 2b er at den tekniske fagkompetansen og IUO er en del av samme organisasjon i HA 2b. Dette betyr at forvaltningene må kjøpe tjenester fra fellesorganisasjonen gjennom horisontal samhandel når de trenger teknisk bistand til vedlikehold og forsyning. Når det gjelder fagmyndighet vil den operere som et direktivgivende og kontrollerende organ. Dette er illustrert i Figur 7.2.



Figur 12.2 Illustrasjon av HA 2b

I HA 2b vil fellesorganisasjonen av IUO og teknisk fagkompetanse ivareta eierskapet til materiell på vegne av eieren. Restforvaltningene «HFK», «SFK», «LFK», «FTD» og «Sanitet» ivaretar i dette hovedalternativet prosessene «Forsyning varer og materiell», «Utføre vedlikeholdstjenester» og «Forestå drift».

12.2 Vurdering av vertikal og horisontal integrasjon

12.2.1 Beskrivelse av Forsvarets tekniske organisasjon

Vi skal i det følgende vurdere hvordan en eventuell felles organisasjon for teknisk fagkompetanse i Forsvaret bør etableres. STYFOR har utvidet drøftingen av prosessen «Ivareta Fagmyndighet» (jf STYFORs virksomhetsmodell) til å omfatte utnyttelse av teknisk fagkompetanse i materiellforvaltningen generelt. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å splitte opp det tekniske fagmiljøet og fordele ressursene til organisasjonselementene som utfører de respektive prosessene da det er stordriftsfordeler ved å ha de samlet. Det er viktig at man har en viss størrelse på fagmiljøene.

Fagmyndighetsutøvelse knyttet til sanitetsmateriell er nært knyttet til det medisinske og veterinærmedisinske fagmiljø. Den må enten beholdes i FO/SAN eller man må bygge opp en tilfredsstillende medisinsk/veterinærmedisinsk fagkompetanse i «Forsvarets organisasjon for teknisk fagkompetanse». STYFOR har vurdert organisering av teknisk fagkompetanse med utgangspunkt i følgende to prinsipielle muligheter for organisering:

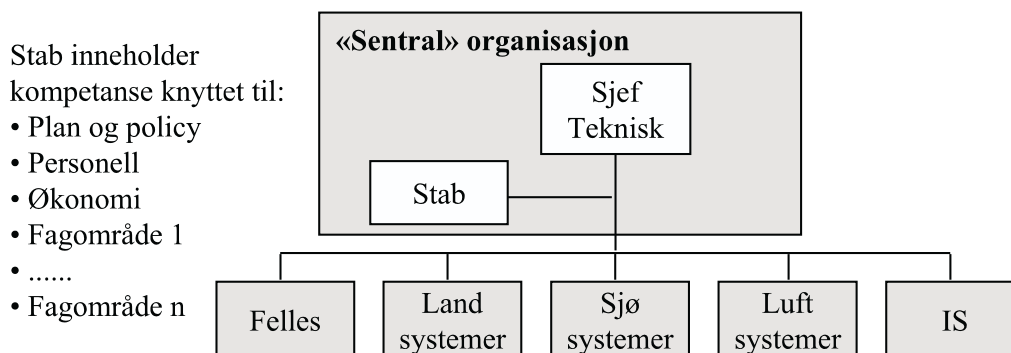
- system (forsvarsgren), f eks fellessystemer, landsystemer, sjøsystemer, luftsystemer, IS
- fagområde, f eks elektronikk, eloptikk, samband, osv.

Oppgavene til teknisk fagkompetanse er knyttet til systemer fra idéfase til utfasing. Det er derfor hensiktsmessig å inndele organisasjonen iht systemer/forsvarsgren. For oppfølging av aktiviteten vil det være et tett grensesnitt mot system/forsvarsgren, og vi finner en organisering iht system naturlig. STYFOR foreslår en stabsinndeling etter fagområde. Dette gir mulighet for tverrprioritering av kompetanse på tvers av systemfokuset. Organisasjonen for teknisk fagkompetanse vil dermed være i stand til å ivareta både system og fagområdeaspektet. Geografisk kan den tekniske fagkompetanse både være sentral og desentral. På kort sikt er det naturlig at den er plassert desentralt. Men sjef Teknisk organisasjon kan ønske å samle deler av fagkompetansen knyttet til spesielle systemer/fagområder et sted pga:

- knappe ressurser
- tilgang på personell
- best mulig utnyttelse på tvers av land-, sjø- og luftsystemer.

På lengere sikt kan det være hensiktsmessig med større grad av samlokalisering. Spesielt knyttet til de rene fagmyndighetsoppgavene. Denne organisasjonen vil forvalte eierskapet til materiellet i hele materiellets livssyklus.

Basert på ovenstående drøfting konkluderer STYFOR med at en eventuell felles organisasjon for teknisk fagkompetanse bør bygges opp som vist i Figur 7.3.



Figur 12.3 Illustrasjon av en eventuell felles organisasjon for Teknisk fagkompetanse

12.2.2 Fordeler og ulemper med felles organisasjon for IUO og teknisk fagkompetanse

Fordelene med en felles organisasjon for IUO og teknisk fagkompetanse er at den knytter teknisk fagkompetanse inn i den organisasjonen som legger grunnlaget for levetidskostnaden. Dette forsterkes ved at den teknologiske utviklingen fører til et behov hos fagmyndigheten for å utvikle seg raskt og tilføre kompetanse til investeringsorganisasjonen. Sett fra personellens side kan større teknisk miljø føre til at man beholder og utvikler kompetanse bedre enn i dag og dette vil i sin tur kunne redusere levetidskostnadene til materiellet. Ved å skille fagmyndighetutøvelsen fra den utøvende virksomheten (bruk, vedlikehold og forsyning) rendyrkes fagmyndighetsrollen og inhabilitet reduseres, dvs at man organisatorisk skiller den som kontrollerer og den som skal kontrolleres.

En felles organisasjon for teknisk fagkompetanse vil legge forholdene til rette for samordning på tvers av forsvarsgrenene og kan føre til bedre utvikling, utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger og økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorene mhp personell, materiell og infrastruktur. Organisasjonen vil føre til en kraftsamling av Forsvarets investerings- og utviklingskompetanse som også kan stimulere norsk høyteknologisk industri og bringe denne inn i en tidligere fase av materiellprosjektene, jf St prp 48 (1994-95). Ulempen med å skille den tekniske fagkompetansen fra «restforvaltningene» er at det blir større avstand mellom teknisk fagkompetanse og vedlikeholds- og forsyningsorganisasjonene. I utgangspunktet bør det være mulig for restforvaltningene på fast basis eller på oppgave til oppgave basis å støtte seg på den felles tekniske organisasjonene. Men det kan være en fare for dublering av tekniske fagmiljøer, dvs at det bygges opp teknisk kompetanse i vedlikeholds- og forsyningsorganisasjonene. Dette vil være avhengig av hvor fleksible mekanismer man finner for utveksling av teknisk kompetanse og gjennomføring av horisontal samhandel.

Driftskostnadene til materiellet blir i stor grad bestemt ved de valg som gjøres i anskaffelsen. Et skille mellom anskaffelse, inkludert de som stiller de tekniske krav, og resten av materiellforvaltningsorganisasjonen kan føre til at sjefen for restforvaltningen ikke fullt ut påvirker egne kostnader. Det betyr at de som er godkjennende instans (inkluderer eier og kunde) får et større ansvar for at driftshensyn er ivaretatt, og de må kreve at vurderinger av levetidskostnad er gjennomført.

12.2.3 Vurdering av forskjellen mellom HA 2a og HA 2b

HA 2a rendyrker IUO som en «prosjektmaskin» og fokuserer på profesjonalitet i gjennomføring av prosjekter. Likheten med dagens organisasjon kan gjøre det enklere å etablere en «slank» IUO. IUO vil uansett være en hovedbruker av tekniske tjenester, og med en samling i samme organisasjon som i HA 2b kan samhandlingen forenkles. Sett fra personellets side kan større teknisk miljø føre til at man beholder og utvikler kompetanse bedre enn i dag. Dette vil i sin tur kunne redusere levetidskostnadene til materiellet. Ved å skille fagmyndighetutøvelsen fra den utøvende virksomheten (bruk, vedlikehold og forsyning) rendyrkes fagmyndighetsrollen og inhabilitet reduseres.

Hvis IUO og den tekniske fagkompetanse er samlet under en felles ledelse for hele materiellforvaltningen, vil eventuelle samhandlingsproblemer bli løst innenfor samme organisasjon. «Slank» eller «tung» IUO kan da variere over tid, avhengig av hva som er mest hensiktsmessig og hva slags type prosjekter som gjennomføres. Dette forholdet og samspillet mellom investering og drift vil imidlertid bli nærmere drøftet i HA5.

12.3 Vurdering av tilknytningsformer

STYFOR har for hovedalternativ 2b utarbeidet et forslag der en felles investerings- og utviklingsorganisasjon og en organisasjon for teknisk fagkompetanse er underlagt en felles ledelse, «Forsvarets materiell». Teknisk fagkompetanse omfatter også området fagmyndighet. Nettopp slik myndighetsutøvelse legger begrensninger på mulige tilknytningsformer for en slik organisasjon. STYFOR har tidligere forklart hvorfor man ikke kan organisere virksomheter med oppgaver som myndighetsutøvelse som selvstendige rettssubjekter. Det ble også forklart hvorfor man ikke kan organisere en virksomhet som i hovedsak består av offiserer som et selvstendig rettssubjekt, jf "[Vurdering av tilknytningsformer i dagens struktur](#)" i kapittel 5.6. Mulige tilknytningsformer for HA 2b vil derfor begrense seg til å ligge innenfor forvaltningsorganformen. STYFOR har tidligere konkludert med at forvaltningsbedriftsformen vil kunne gi rammebetingelser som kan bidra til å løse en del av de problemene STYFOR identifiserte ifm kartleggingen. Disse vurderingene vil også gjøre seg gjeldende for en organisasjon som skal gjennomføre investerings- og utviklingsoppgaver og samtidig inneha teknisk fagkompetanse. STYFOR mener at forvaltningsbedriftsformen gjør det enklere å innrette en rasjonell organisasjon for den tjenesteytende del (IUO) av «Forsvarets materiell». Samtidig vil forvaltningsbedriftsformen gjøre det mulig for den tekniske organisasjonen å opptre som myndighetsutøver. En slik kombinasjon mellom myndighetsutøvelse og tjenesteytende virksomhet lar seg greit kombinere i en forvaltningsbedrift.

12.4 Vurdering av eier av materiellforvaltningen

Eier av hele materiellforvaltningen bør være forsvarsministeren, jf vurderingene i "[Vurdering av eierkandidater knyttet til hovedalternativ 1 til 5](#)" i kapittel 4.3.6.2.

12.5 Antatt forbedringspotensiale

For hovedalternativ 2b er eventuelle innsparinger knyttet til planlegging og ledelse av en felles organisasjon for teknisk fagkompetanse vurdert. De kvantitative vurderingene fra HA1 og HA 2a er også gyldige for dette hovedalternativet.

Den kvantitative vurderingen av forslagene til endring i hovedalternativ 2-b viser begrenset forbedringspotensiale.¹⁴⁶ Over 10 år med en diskonterings-sats på 7% ligger forbedringspotensialet på mellom 27 millioner kroner til 30 millioner kroner. Totalt med endringene i HA1, HA 2a og HA 2b blir forbedringspotensialet mellom 501 millioner kroner og 556 millioner kroner over 10 år med diskonterings-sats på 7%. STYFOR konkluderer ikke med at det identifiserte innsparingspotensialet skal tas ut fra virksomheten, men belyser at prinsippene om integrasjon vil gi gevinster. En del av de innsparingspotensialene som blir identifisert, bør benyttes for å styrke områder som i dag mangler ressurser. Dette kan føre til økt kvalitet og på sikt lavere ressursforbruk.

12.5.1 Vurdering av hovedalternativet opp mot målsetting, kjennetegn og hovedobservasjoner

STYFOR mener at den anbefalte løsningen vil bidra til å nå målsettingen for framtidig virksomhet. Rammebetingelsene vil ikke endres i forhold til vurderingen for HA1. Prosessen «Ivareta fagmyndighet» vil bli styrket i dette alternativet da man skiller organisatorisk de som utfører kontroll (fagmyndigheten i teknisk organisasjon) fra de som vedlikeholder (restforvaltningen) og bruker materiellet. Styringsmodellen vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. Virksomhetsstrukturen med restforvaltningene og en prosessbasert organisasjon med IUO og teknisk kompetanse vil medføre et koordineringsbehov knyttet til utnyttelse av teknisk personell i restforvaltningene. Siden dette vil ha et mindre omfang enn i hovedalternativ 2-a, er dette alternativet sett ut fra virksomhetsstruktur et bedre alternativ.

12.5.2 Nærings- og distriktpolitiske aspekter

De nærings- og distriktpolitiske konsekvensene vil være ubetydelige, jf den generelle vurderingen i *"Generell vurdering av beredskapsmessige og operative konsekvenser av STYFORs hovedalternativer"* i kapittel 4.6.

12.5.3 Drøfting og konklusjon vedrørende forhold mellom St meld nr 22 (1997-98) og FS96 og Hovedalternativ 2

Samme vurdering som for HA 2a.

12.5.4 Gjennomførbarhet av Hovedalternativ 2b

Hovedalternativ 2-b er forskjellig fra dagens situasjon. Men dagens organisering av forvaltningene bør gjøre dette hovedalternativet gjennomførbart ved å ta ut prosjektdivisjonene og de divisjonene som har samlet den tekniske

146.De kvantitative vurderingene er delvis gjort med grunnlag i OPL/F (operasjonsplan fred). Disse planene er ikke i samsvar med faktisk antall årsverk. STYFOR har brukt en korreksjonsfaktor for å korrigere for dette forholdet, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til tallgrunlaget.

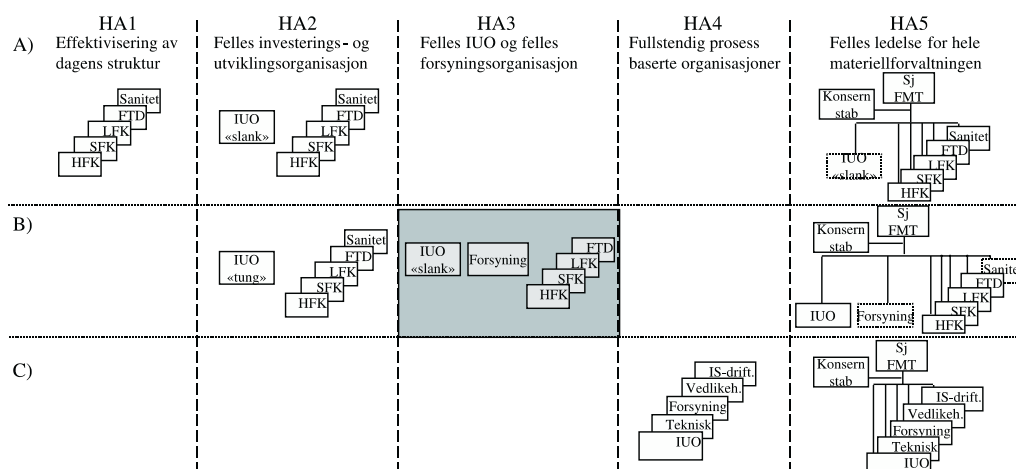
kompetansen. Konskevensene for lagre og verksteder vil være uforandret i forhold til HA1.

Kapittel 13

Hovedalternativ 3 – Felles IUO og felles forsyningsorganisasjon

13.1 Beskrivelse av Hovedalternativ

''' i Figur 8.1 skisserer hovedalternativ 1 til 5. Hovedalternativene har en stigende grad av horisontal integrasjon. Hovedalternativ 3 som behandles i dette kapitlet, er merket med grått.



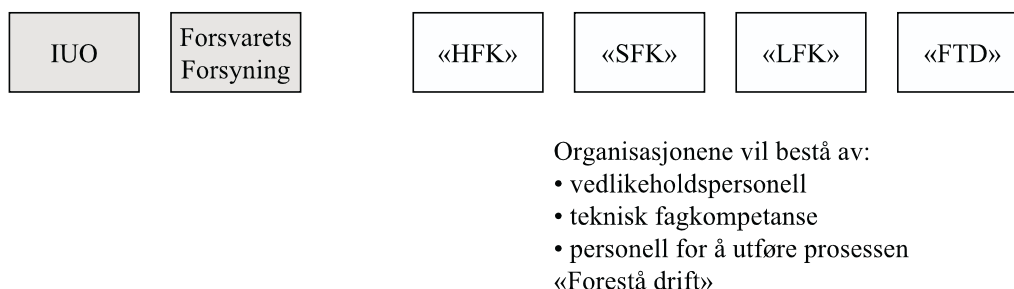
Figur 13.1 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

13.1.1 Hovedalternativ 3

De områdene som i HA1 ble anbefalt for fellesforvalter, inngår i dette hovedalternativet som hovedforvalter for alle prosessene med unntak av prosessene «Gjennomføre investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver» og «Forsyne varer og materiell», som ivaretas av en felles Investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) og en felles forsyningsorganisasjon. Innholdet i HA1 knyttet til omdannelsen av FO/I til spesialstab, utvidet ansvar for forvaltningssjefene knyttet til vedlikehold, forsyning og forestå drift og etablering av Forsvarets Driftsstøttesenter videreføres i dette hovedalternativet. Forsvarets Programvaresenter vil inngå i IUO. Etablering av fellesorganisasjoner for distribusjon fra HA1 vil inngå i felles forsyningsorganisasjon. Fra HA 2-a vil felles IUO inngå i dette hovedalternativet. Det har vært et mål å få til økt grad av samordning. De initiativ som hittil er tatt, har i liten grad ført til ønsket resultat. En mulighet for å få gjennomført samordning er å legge forsyning av varer og materiell inn i en felles organisasjon under en sjef. Om et slikt alternativ vil bidra til å bedre samordningen og ressursutnyttelsen vil bli vurdert i Hovedalternativ 3. STYFOR vurderer i denne sammenhengen kun felles forsyning-

sorganisasjon sammen med HA 2a, fordi HA 2b og felles forsyningsorganisasjon vil være svært lik HA4.

Felles IUO ble utførlig drøftet i HA2. Skal HA3 være et reelt alternativ til HA4, har forutsatt at IUO er «slank», dvs at IUO ikke er selvhjulpen med teknisk fagkompetanse, men at denne ligger i «restforvaltningen» (IUO HA 2a). Den felles forsyningsorganisasjonen er beskrevet i neste underkapittel. "" i Figur 8.2 illustrerer hovedalternativet på et overordnet nivå.



Figur 13.2 Illustrasjon av HA3

Restforvaltningene vil ivareta prosessene «Utføre vedlikeholdstjenester», «Ivareta fagmyndighet» og «Forestå drift». I tillegg vil personell med teknisk fagkompetanse til støtte for andre prosesser enn «Ivareta fagmyndighet», «Utføre vedlikeholdstjenester» og «Forestå drift» også være en del av restforvaltningene. Gitt at man har en sanitetsstab i FO, bør denne inkludere fagmyndighet.

13.2 Vurdering av vertikal og horisontal integrasjon

13.2.1 Beskrivelse av en felles forsyningsorganisasjon

13.2.1.1 Definisjon av «Forsyne varer og materiell»

Prosessene «Forsyne varer og materiell» har som formål å etterforsyne organisasjonen med varer og materiell i fred, krise og krig. Prosessen omfatter følgende funksjonsområder knyttet til etterforsyning:

- lagerstyring og rullering
- behovsregistrering og –håndtering
- innkjøp (begrenser seg til løpende driftsanskaffelser)
- kontraktshåndtering (bl a rammeavtaler)
- fakturahåndtering
- lagerdrift
- distribusjon.

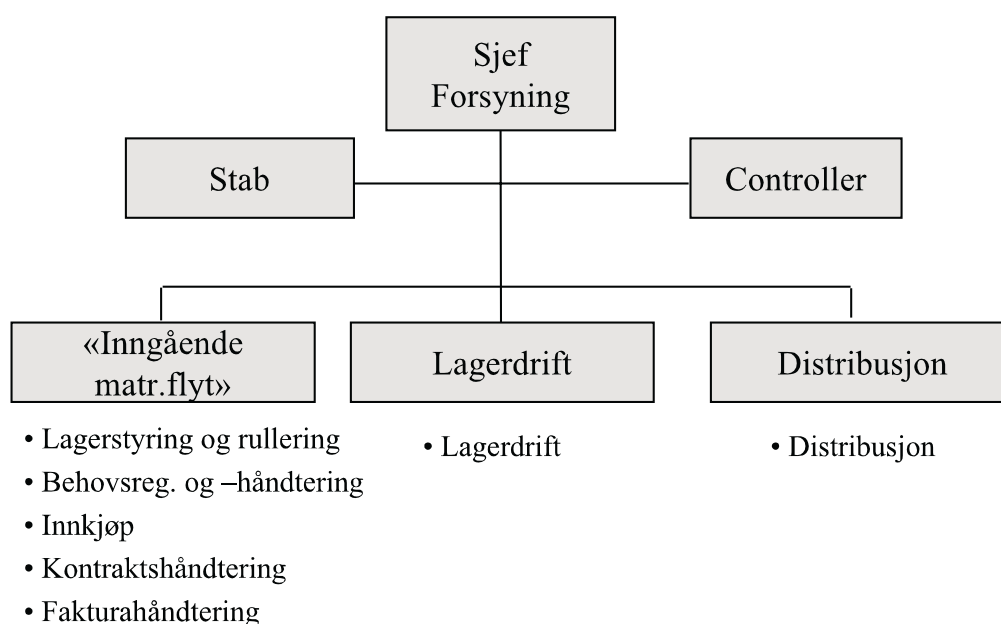
STYFOR forutsetter at:

- Forvaltning av mobmateriell inngår i Hovedalternativ 3 som en integrert del av felles forsyningsorganisasjon.
- Det opprettes et logisk lager.

Basert på oppgavene og forutsetningene vil vi beskrive hvordan en felles Forsyningsorganisasjon eventuelt kan etableres.

13.2.1.2 Sammendrag

Beskrivelsen av felles forsyningsorganisasjon er inndelt i en overordnet beskrivelse av STYFORs forslag til forsyningsorganisasjon (i dette sammendraget). Denne overordnede oppbyggingen har blitt bygd opp av detaljert vurdering av delprosessene og hvordan divisjonene bør bygges på grunnlag av disse. Grunnen til at vi presenterer resultatet først er for å gi en helhetsoversikt over forsyningsorganisasjonene. Deretter følger den detaljerte oppbyggingen av de enkelte divisjonene. Den tyngste aktiviteten i forsyningsområdet er selve lagerdriften. Denne er også førende for hvordan resten av virksomheten organiseres. Vi starter derfor den detaljerte vurderingen med en vurdering av lagerdrift. "" i Figur 8.3 viser den overordnede divisjonsoppbygging med angivelse av oppgaver for hver av divisjonene. Detaljer blir presentert senere.



Figur 13.3 Illustrasjon av felles forsyningsorganisasjon

Forsyningsorganisasjonene vil bestå av tre divisjoner. Divisjon for «inngående materiellflyt» har ansvaret for at lagrene får tilført forsyninger slik at de blir i stand til å betjene sine kunder. Divisjon for lagerdrift har som ansvar å optimalisere selve lagerdriften. Dette inkluderer å utnytte lagerkapasitet på best mulig måte for alle lagrene sett under ett. Divisjon for distribusjon er det som i Hovedalternativ 1 ble betegnet som fellesorganisasjon for transport, spedisjon og tollaktiviteter.

13.2.1.3 Vurdering av lagerdriftsdivisjonen

13.2.1.3.1 Avgrensninger og forutsetninger

En felles lagerdriftsorganisasjon kan etableres for alle nivåer av vertikal integrasjon, fra en sentral «grossistorganisasjon» til en fullt ut vertikal integrert virksomhet. STYFOR tar imidlertid utgangspunkt i anbefalingene fra HA1 når

det gjelder vertikal integrasjon. I utgangspunktet bør lagringen av materiell bli avgjort på følgende måte:

De operative krav legges til grunn for fordeling av materiell i landet. Dette gjøres i vedlikeholds- og forsyningsstudier ifm anskaffelsen. I anskaffelsen vil også kodifisering av materiellet finne sted. Basert på innspill fra operativ side gir sjef lagerdrift oppdrag til avdelingssjefer om å fordele materiellet på den mest kosteffektive måte innenfor sine respektive ansvarsområder. Sjef lagerdrift får i oppdrag å utføre lagerdriften på en mest mulig kosteffektiv måte, gitt det materiell han har fått beskjed om å lagre og for de kunder som skal betjenes.

Følgende forutsetninger ligger til grunn for drøftingen:

1. Lagerdriftsdivisjonen skal utnytte eksisterende- og investere i ny infrastruktur slik at lagerholdet for hele landet optimaliseres gitt operative og beredskapsmessige føringer. En optimalisering av lagerdrift vil være knyttet til:
 - a) geografisk område (Østlandsområdet, Bardufoss, mf)
 - b) region (Nord, Sør)
 - c) landet som helhet
2. Kontrollspenn uten en divisjonalisering er for stort for sjef lagerdrift.

13.2.1.3.2 Ytre organisasjon – lagerdrift

Divisjonen for lagerdrift kan inndeles etter følgende prinsipper:

- inndeling iht system/forsvarsgren – ved en slik inndeling av lagrene vil ansvaret for optimal lagerutnyttelse på tvers av forsvargrenene ligge på sjef lagerdrift og hans stab. Sjef avdeling utfører kun eierstyring av lagrene.
- inndeling i regioner – STYFOR forutsetter at det opprettes et logisk lager, men eierstyringen skjer vha oppfølgingsselement for to regioner. Ved en regionsinndeling er det ikke meningen at det skal opprettes nye regionale lagre. De lagre som finnes i dag, skal også i utgangspunktet benyttes i framtiden. Regionssjef har ansvaret for at alle lagrene i regionen utnyttes best mulig og har også ansvaret for eierstyring.
- inndeling etter materielltype – en slik inndeling av lagrene kan medføre at man ved dagens lagre vil måtte rapportere til flere avdelingssjefer. Hvis alle lagrene hadde vært inndelt i materiellklasser kunne sjef avdeling tverrprioritere og utføre eierstyring.

Drøfting

Fordelen med en inndeling basert på forsvargren/materielltype er at den er svært lik dagens organisering. Denne inndelingen vil derfor kunne være relativt enkel å gjennomføre. Ulempen med organiseringen er faren for at man ikke oppnår samordningseffekter da virksomheten i stor grad vil bli utført som i dag.

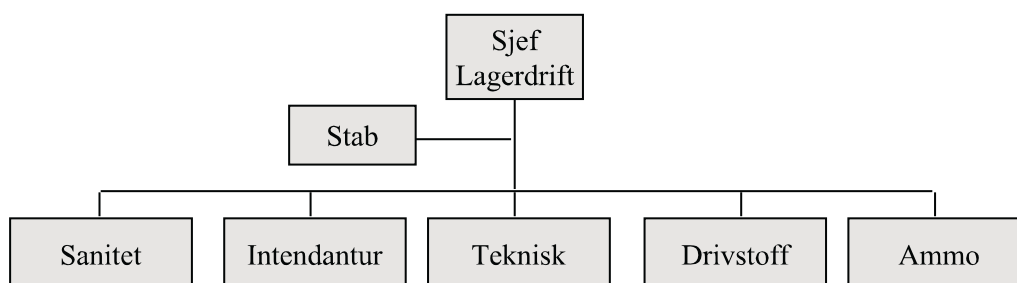
En regionsinndeling gir gode muligheter til å optimalisere lagerdriften ved lagre som er relativt nær hverandre geografisk. Isolert sett synes det som om andelen av fellesartikler mellom Hær, Sjø og Luft er relativt liten, men måten man håndterer og administrerer materiellet på vil i større grad være felles. F eks er bekledningseffekter forskjellig mellom Hær og Sjø, men håndteringen og krav til lagrene vil være like. Forskjellen i lagerstyringsmodellene

vil variere minst like mye innenfor hver forsvarsgren som mellom forsvarsgrenene. Spørsmålet er ikke om materiellet skal benyttes i et fartøy eller et fly, men om det er ledig lagerplass i et «Hær-», «Sjø-» eller «Luftlager» som gir tilstrekkelig tilgjengelighet for de som skal benytte materiellet. En slik inndeling vil legge forholdene godt til rette for samordning på tvers av forsvarsgrenene og kan føre til bedre utvikling, utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger og økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorene mhp personell, materiell og infrastruktur. Dette fordi man prioriterer innenfor et begrenset geografisk område og dermed en kostnadseffektiv forsyning.

En inndeling basert på materielltypene ville kanskje være en organisering som kunne fungere hvis man skulle sette opp en ny organisasjon som ikke hadde eksisterende lagre. Men gitt den infrastruktur som finnes i dag og gitt at kontrollspennet for sjef Forsyning vil bli for stort uten divisjonalisering, vil en slik organisering medføre at lagersjefer må rapportere til flere overordnede. Dette vil ikke være i tråd med intensjonen i styringskonseptet om *en* sjef. Et alternativ kan være at deler av forsyningsvirksomheten organiseres etter dette prinsippet. Kriteriene for at en materielltype kan organiseres slik er spesialiserte og/eller små fagmiljøer og autonom drift i dag, dvs egne lagre kun for materielltypen. Eksempler er sanitet, drivstoff og ammunisjon. For disse materielltypene vil lagerdriftsorganisasjonen også ivareta planlegging, innkjøp, vedlikehold og forsyning siden det er spesialiserte og små fagmiljøer. Praktiske hensyn for kunden tilsier at flere materielltyper er lagret på samme sted (one-stop-shopping).

Konklusjon lagerdrift

Basert på drøftingen over mener STYFOR at en inndeling basert på regioner vil føre til best utnyttelse av eksisterende infrastruktur og gi de beste mulighetene for effektiv samordning på tvers av forsvarsgrenene. STYFOR kan tenke seg en avart av denne avdelingsoppbyggingen. De materielltyper som behandles autonomt, kan være egne avdelinger. Med autonomt menes her at det er egne lagre og at personellet kun behandler *en* materielltype. STYFOR konkluderer med at en blandingsløsning er mest hensiktsmessig. "" i Figur 8.4 illustrerer dette.



Figur 13.4 Forslag til organisering av lagerdrift

13.2.1.4 Divisjonsoppbygging – forsyning

Basert på en regioninndeling av lagerdriften finner STYFOR det naturlig at man får en felles divisjon for «inngående materiellflyt». Dette for å utnytte stordriftsfordeler innenfor området. Forsyningsorganisasjonen bør også ha en egen divisjon for distribusjon, jf anbefalinger om felles transport fra HA1. Basert på virksomhetsmodellen har vi valgt å inndele Forsyningsorganisasjonen i tre divisjoner. Divisjonene blir:

- «Inngående materiellflyt» – divisjonen har ansvaret for at lagrene får tilført forsyninger slik at de blir i stand til å betjene sine kunder.
- Lagerdrift – divisjon har som ansvar å optimalisere selve lagerdriften. Dette inkluderer å utnytte lagerkapasitet på best mulig måte for alle lagrene sett under ett.
- Distribusjon – divisjonen vil ha de samme oppgaver som fellesorganisasjon for transport, spedisjon og tollaktiviteter, beskrevet i Hovedalternativ 1.

13.2.1.4.1 Staben til forsyningsorganisasjonene

Oppgavene til staben vil være som følger:

- målformulering, planlegging, oppfølging og koordinering
- personellforvaltning*
- økonomiforvaltning, herunder regnskap og lønn*
- planlegging og gjennomføring av løpende effektiviseringstiltak
- metode og verktøy for oppfølging av forsyning, herunder kvalitetssikring

*) Hvis forsyningsorganisasjonen blir en del av en felles materiellforvaltningssorganisasjon vil disse oppgavene inngå i denne organisasjonens stab.

Divisjonsstabene vil kun inneholde støtte og koordineringsfunksjoner for divisjonsledelsen. Personellbehandling, økonomi, etc vil bli dekket av staben til sjef Forsyningsorganisasjon.

STYFOR har identifisert to alternativer som de mest aktuelle for organisering av stab; inndeling etter forsvarsgren eller etter materielltype. I en forsyningsorganisasjon er det lite som taler for en forsvarsgreninndeling av staben. Hvis den ytre organisasjonen er inndelt etter region/materielltype er det vanskelig å se hva en forsvarsgreninndeling vil bidra med av verdiøkning. En inndeling etter materielltype vil medføre at man i forsyningsorganisasjonen også får noen som ivaretar materielltypeaspektet. Man vil da i staben få samlet dybdekompetanse knyttet til de enkelte materielltyper som lagrene kan dra nytte av. Samtidig vil det være mulig å utføre overordnet planlegging og koordinering pr materielltype for landet som helhet.

Konklusjon på stabsinndeling er at med avdelingsoppbygging av lagerdriftsdivisjonene som nevnt ovenfor og stabsinndeling etter materielltype, vil Forsyningsorganisasjonen være i stand til å ivareta både materielltype og det geografiske aspektet av forsyning i Forsvaret.

13.2.1.4.2 Divisjon for «Inngående materiellflyt»

STYFOR vurderte om innkjøp skulle være en del av lagerdriften eller om det skulle opprettes en egen divisjon hvor innkjøp inngår. Basert på den regionale inndelingen av lagerdriften ville innkjøpsfunksjon som del av lagerdrift føre til duplisering av fagmiljøer. Det ville vært nødvendig å ha personell med kompetanse på hær-, sjø-, luft- og felles materiell i begge regionene. Hvis lag-

erdrift inndelingen hadde vært forsvarsgrenvis ville derimot innkjøp som del av lagerdrift vært et nærliggende valg. For de materielltyper som ikke er inkludert i den regionale lagerdriftorganisasjonen, styres og utføres både innkjøp og lagerdrift i den enkelte lagerdriftavdeling.

Oppgaver for divisjon «Inngående materiellflyt»:

- overordnet ansvar for etablering og drift av materiellregnskap, herunder lagerstyringsmodell
- etablering av driftskonsepter og lagerstyringsmodeller
- lagerstyring og rullering
- behovsregistrering og –håndtering
- ansvar for omfordeling av forsyninger mellom lagre og regioner.

Divisjon for Inngående materiellflyt vil i hovedsak være sentralisert, men det kan tenkes at den har desentraliserte elementer. Slike desentraliserte elementer vil være aktuelle i en overgangsperiode. Den interne organiseringen av divisjonen kan være som figuren under viser.

13.2.1.4.3 *Distribusjonsdivisjonen*

Oppgaver og organisering som anbefalt i Hovedalternativ 1.

13.2.1.5 Grensesnitt mellom IUO og forsyningsorganisasjonen

Det er to viktige grensesnitt mellom IUO og forsyningsorganisasjonen:

- utnyttelse av merkantil kompetanse
- initiell «provisioning» som en del av IUOs ansvar og driftsanskaffelser som forsyningsorganisasjonens ansvar.

Alle innkjøp, med unntak av lokale innkjøp, foretas sentralt. Med en slik felles innkjøpsfunksjon må det defineres grensesnitt mot Investerings og utviklingsorganisasjonen, jf HA2, med tanke på utnyttelse av felles kompetanse eventuelt geografisk spredning. Sj Forsyning og Sj IUO bør utrede om IUO også bør foreta sentrale driftsanskaffelser.

En stor utfordring for forsyningssystemet i Forsvaret er knyttet til å anskaffe de rette reservedelene i rett mengde. Provisioning kan defineres som førstegangsanskaffelse av reservedeler for å understøtte en hovedgjenstand gjennom den intielle del av levetiden. Utfordringen til å gjøre rett «provisioning» kan sammenfattes som følger:

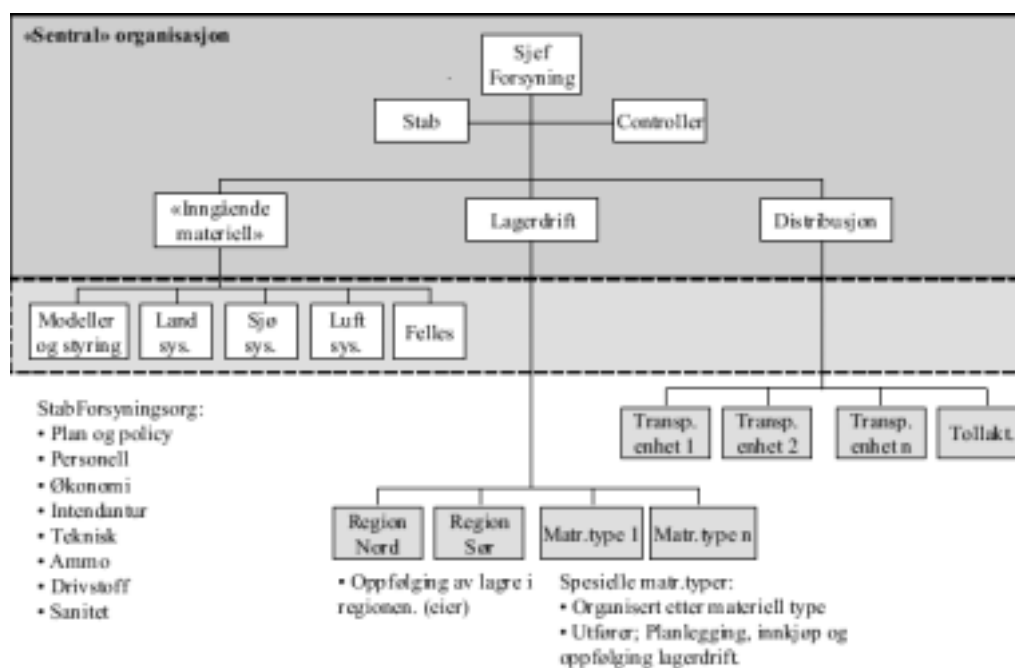
- beslutte hvilke reservedeler som skal anskaffes
- beslutte antallet av ulike reservedeler
- beslutte hvor disse skal lagres.

I prinsippet er det mulig å gjøre to feil ved førstegangsinnkjøpet. Man kan unnlate å kjøpe inn reservedeler som det senere blir behov for, eller man kjøper inn deler som det aldri blir behov for. I det første tilfellet er konsekvensene redusert operativitet. Grunnen er at hovedgjenstanden kan være helt eller delvis inoperativ inntil forsyningssystemet kan anskaffe den delen som er gått i stykker. Det kan også være en økonomisk merkostnad med å anskaffe en reservedel i ettertid og ikke samtidig med hovedgjenstanden. I det andre tilfellet er konsekvensene først og fremst økonomiske. Man taper prisen på reservedelene pluss lagringskostnaden fram til utrangeringstidspunktet.

En mulig og høyst aktuell løsning på problemet er i større grad å vente med å kjøpe inn reservedeler til behovet oppstår. Dette stiller forsyningsfunksjonen overfor store utfordringer. Forsyningsfunksjonen må delta aktivt i arbeidet med å introdusere/anskaffe reservedeler som ikke var inkludert i den initielle «provisioning». Forsyningsfunksjonen må også trolig kunne få overført penger fra investeringsbudsjettet for å legge opp førstegangsreserve av de reservedeler som ikke var inkludert i den initielle «provisioning». For å løse disse utfordringene kreves styrket kompetanse i innkjøpsområdet og nært samarbeid mellom investeringsorganisasjon og fagmyndighet.

13.2.1.6 Oppsummering

''' i Figur 8.5 oppsummerer STYFORs beskrivelse av en felles forsyningsorganisasjon.



Figur 13.5 Illustrasjon av felles forsyningsorganisasjon

13.2.2 Fordeler og ulemper ved HA3 med IUO og en felles forsyningsorganisasjon

Felles IUO ble utførlig drøftet i HA2. Skal HA3 være et reelt alternativ til HA4 har vi forutsatt at IUO er «slank», dvs at IUO ikke er selvhjulpen med teknisk fagkompetanse, men at denne ligger i «restforvaltningen».

13.2.2.1 Drøfting av HA3 med IUO og felles forsyningsorganisasjon

Fordeler med en felles forsyningsorganisasjon er at siden mange arbeider innenfor forsyning, bør det ved å se Forsvaret under ett være et innsparingspotensiale knyttet til bedre utnyttelse av personell. Videre gir en felles forsynings-

sorganisasjon gode muligheter for å optimalisere lagerdriften ved lagre som er relativt nær hverandre geografisk. I tillegg kan det være samarbeidsfordeler knyttet til merkantile funksjoner mellom de to fellesorganisasjonene IUO og Forsvarets forsyning selv om de ikke nødvendigvis er samlokalisert.

Ulempene med en felles forsyningsorganisasjon er dersom internpris mellom forsyning og vedlikehold ikke reflekterer faktisk kostnad, kan det føre til suboptimale løsninger. Det kan f.eks. føre til for mye eller for lite reparasjon. Skillet mellom forsyningsorganisasjonen og restforvaltningene vil medføre behov for formelle oppfølgingsmekanismer for samhandlingen særlig mellom forsyning og vedlikehold innenfor forsvarsgrenen, men også mellom forsyning og de andre prosessene. Skillet mellom vedlikehold og forsyning i forsvarsgrenen kan være negativt ifm. helhetlig planlegging og gjennomføring av tjenesten.

13.3 Vurdering av tilknytningsform for en felles forsyningsorganisasjon

I HA2 foreslo STYFOR å opprette en felles investerings- og utviklingsorganisasjon. I hovedalternativ 3 (HA3) beskriver STYFOR en felles forsyningsorganisasjon som skal etterforsyne Forsvaret med varer og materiell i fred, krise og krig. Denne virksomheten kommer i tillegg til en felles investerings- og utviklingsorganisasjon. Virksomheten til en felles forsyningsorganisasjon vil omfatte tre hovedområder; innkjøp, lagerdrift og distribusjon – en virksomhet som har et forretningsmessig tilsnitt. STYFOR har i sin rapport beskrevet virksomheten til denne organisasjonen nærmere. Basert på disse vurderingene har STYFOR utredet mulige tilknytningsformer for en felles forsyningsorganisasjon. STYFORs vurderinger av mulige tilknytningsformer omfatter kun virksomhetens hovedorganisasjon og ikke de enkelte virksomhetsområder.

Vurderingene til STYFOR i dette kapitlet vil stort sett være like de som ble gjort i HA2. Dette har sammenheng med at de to organisasjonene har klart avgrensede virksomhetsområder (prosesser). I HA2 ble prosessen «Gjennomføre investerings- og utviklingsoppgaver» skilt ut fra forvaltningene og tillagt en egen investerings- og utviklingsorganisasjon. I HA3 vil i tillegg prosessen «Forsyning av varer og tjenester» bli skilt ut og etablert som egen organisasjon.

13.3.1 Forvaltningsorgan eller statseid selskap

En felles forsyningsorganisasjon vil være ansvarlig for virksomhetsområdene; innkjøp, lagerdrift og distribusjon. En slik organisasjon bør få rammebetingelser som gjør den i stand til å gjennomføre virksomheten på en best mulig måte. Dette vil kreve økonomisk og personellmessig handlefrihet. Samtidig vil de politiske myndigheter og Forsvarets ledelse sette krav til muligheter for styring og kontroll av denne organisasjonen. I vurderingen av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon i hovedalternativ 2 ble det framsatt en del forutsetninger. Disse vil også gjelde for en felles forsyningsorganisasjon. Basert på rammebetingelsene og forutsetningene som blir lagt til grunn for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon, mener STYFOR at denne virksomheten kan organiseres både som forvaltningsorgan og som statseid selskap. Tilknytningsformen for en felles forsyningsorganisasjon må tilfredsstillende kravet til styring og kontroll for myndighetene på den ene siden og med

behovet for økonomisk- og personellmessig handlefrihet for virksomheten på den andre siden.

13.3.1.1 Forvaltningsorgan

Statlige virksomhetsområder som har et forretningsmessig preg bør organiseres som forvaltningsbedrifter. Skal en felles forsyningsorganisasjon etableres innenfor hovedformen forvaltningsorgan, mener STYFOR at virksomheten må få en tilknytningsform som en forvaltningsbedrift. Som forvaltningsbedrift vil myndighetene ha mulighet til direkte styring av virksomheten. Samtidig vil en felles forsyningsorganisasjon få fullmakter som gir forholdsvis stor økonomisk handlefrihet.

13.3.1.2 Statseid selskap

Det finnes som sagt tre typer statseide selskaper. STYFOR har vurdert tilknytningsformene statsaksjeselskap, særlovsselskap og statsforetak. Som selvstendige rettssubjekter har de statseide selskapene eget ansvar og kontroll innenfor områdene personellforvaltning, økonomi og EBA. For øvrig vises det til drøftingen av tilknytningsformene i HA2.

Skal en felles forsyningsorganisasjon etableres som et statseid selskap, mener STYFOR at den mest hensiktsmessige tilknytningsformen er statsforetak. Med en slik tilknytningsform vil staten beholde sin mulighet til overordnet styring samtidig som myndighetene har reelt økonomisk ansvar for virksomheten.

13.3.1.3 Tilknytningsform for gjenstående forvaltninger

Forvaltningene vil fortsatt utøve fagmyndighet og kan derfor ikke organiseres som statseide selskaper. En opprettelse av en felles forsyningsorganisasjon i tillegg til en investerings- og utviklingsorganisasjon vil ikke endre konklusjonene som er gjort i HA 1. Der konkluderte STYFOR med tilknytningsformen forvaltningsbedrift for HFK, SFK, LFK og FTD.

13.3.2 Konklusjon for tilknytningsform

Hovedkonklusjonen for tilknytningsform for en felles forsyningsorganisasjon i HA 3 vil ikke avvike fra hovedkonklusjonen i HA 2. Begge prosessene som blir vurdert og som foreslås integrert og utskilt fra forvaltningene, har et forretningsmessig preg.

Både forvaltningsbedriftsformen og statsforetaksformen ansees som vel egnet for en felles forsyningsorganisasjon. Imidlertid innebærer de to formene ulik grad av muligheter for statlig styring og handlefrihet for virksomheten. Endelig valg av tilknytningsform må baseres på en vurdering av kravet for statlig styring og kontroll i forhold til behovet for økonomisk- og personellmessig handlefrihet for en felles forsyningsorganisasjon.

13.4 Vurdering av eier av materiellforvaltningen

Eier av hele materiellforvaltningen bør være forsvarsministeren, jf vurderingene i "[Vurdering av eierkandidater knyttet til hovedalterantiv 1 til 5](#)" i kapittel 4.3.6.2.

13.5 Antatt forbedringspotensiale

For hovedalternativ 3 er det fokusert på mer ressurseffektiv planlegging og ledelse av en felles forsyningsorganisasjon. Anslag for redusert behov knyttet til oppgradering av eksisterende og etablering av ny infrastruktur på lager-siden ved å utnytte kapasitet på tvers av forsvarsgrenene vil eventuelt bli innarbeidet ved utarbeidelse av St prp De kvantitative vurderingene fra HA1 og HA 2a er også gyldig for dette hovedalternativet.

Den kvantitative vurderingen av forslagene til endring i HA3 utover det som er foreslått i HA1 og HA 2a, viser betydelig forbedringspotensiale.¹⁴⁷ Over 10 år med en diskonterings-sats på 7% ligger forbedringspotensialet mellom 139 millioner kroner og 154 millioner kroner. Totalt med endringene i HA1, HA 2a og HA3 blir forbedringspotensialet på mellom 613 millioner kroner og 680 millioner kroner over 10 år med diskonterings-sats på 7%. STYFOR konkluderer ikke med at det identifiserte innsparingspotensialet skal tas ut fra virksomheten, men belyser at prinsippene om integrasjon vil gi gevinster. En del av de innsparingspotensialene som blir identifisert bør benyttes i virksomheten for å styrke områder som i dag mangler ressurser. Dette kan føre til økt kvalitet og på sikt lavere ressursforbruk.

13.6 Helhetlig vurdering av hovedalternativet

13.6.1 Vurdering av hovedalternativet opp mot målsetting, kjennetegn og hovedobservasjoner

STYFOR mener at den anbefalte løsningen vil bidra til å nå målsettingen for framtidig virksomhet. I tillegg til de vurderinger som er gjort for hovedalternativ 1 og hovedalternativ 2-a, vil det at man ser forsyning for Forsvaret under ett, gjøre forvaltningene bedre i stand til kostnadseffektivt å produsere troverdig materiell stridsevne til Forsvaret. Rammebetingelsene vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. Utførelsen av prosessen «Forsyne varer og materiell» vil kunne optimaliseres ved at en organisasjon får ansvaret for denne prosessen for hele Forsvaret. Styringsmodellen vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. Ved en felles forsyningsorganisasjon vil det være mulig å utnytte eksisterende infrastruktur bedre, samtidig som ny infrastruktur kan vurderes ut fra en helhetlig behov for hele Forsvaret. Dimensjonering ut fra betraktninger om kritisk virksomhetsvolum, vil bli enklere for forsyningstjenesten. Ulempen med dette hovedalternativet er at materiellforvaltningen vil bestå av mange organisasjoner. Det kan stilles spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten av denne type hybridorganisasjon – prosessbasert (IUO og Forsyning) og systembasert (restvirksomheten ved HFK, SFK, LFK og FTD). Dette er ikke en optimal organisering sett i en slik sammenheng.

147. De kvantitative vurderingene er delvis gjort med grunnlag i OPL/F (operasjonsplan fred). Disse planene er ikke i samsvar med faktisk antall årsverk. STYFOR har brukt en korreksjonsfaktor for å korrigere for dette forholdet, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til tallgrunnet.

13.6.2 Nærings- og distriktspolitiske aspekter

De nærings- og distriktspolitiske konsekvensene vil være ubetydelige, jf den generelle vurderingen i "*Generell vurdering av nærings- og distriktspolitiske konsekvenser av STYFORs hovedalternativer*" i kapittel 4.8.

13.6.3 Drøfting og konklusjon vedrørende forhold mellom St meld nr 22 (1997-98) og FS96 og Hovedalternativ 3

HA3 innebærer de endringer som er beskrevet i HA1 og HA2, i tillegg foreslås etablering av en felles forsyningsorganisasjon. Forsyning er behandlet flere steder i St meld nr 22 (1997-98) og FS96. Følgende sitater er representative for det som er beskrevet:

- «Følgende prinsipper skal legges til grunn for logistikkprosessene:
- Konsentrasjon av logistikkressurser, men med evne til spredning og omdisponering
 - Samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold»¹⁴⁸

«[...] logistikkressursene [må] utnyttes på tvers av forsvarsgrenene [...] Hele landet inngår i Forsvarets «logiske lager», dvs at lagerstedet er bestemt ut fra hvor behovet er størst, men leveransene skal dekke hele landet, uavhengig av lagringssted. [...]

«Dette bør lede til en konsentrasjon av forsyninger for å utnytte de beste anlegg, og for å oppnå bedriftsøkonomiske fordeler. Slike muligheter må utnyttes på tvers av forsvarsgrenene.»¹⁴⁹

Som en kan se av sitatene er det i den styrende dokumentasjonen identifisert et behov for en sterkere samordning mellom forsvarsgrenene på forsyningsiden. En felles forsyningsorganisasjon vil legge forholdene godt til rette for en slik samordning, og en mest mulig optimal utnyttelse av eksisterende og framtidig infrastruktur. Basert på overstående mener STYFOR at forslagene i HA3 er i tråd med den styrende dokumentasjonen.

13.6.4 Gjennomførbarhet av Hovedalternativ 3

Hovedalternativ 3 er gjennomførbart. Isolert sett vil alle forslag kunne føre til forbedringer, men materiellforvaltningen vil bestå av en rekke organisasjoner, og koordineringsbehovet vil være stort. Muligheten for å oppnå de fordeler som er beskrevet, vil avhenge av at det blir mulig å finne hensiktsmessige koordineringsmekanismer.

148.St meld nr 22 (1997-98)

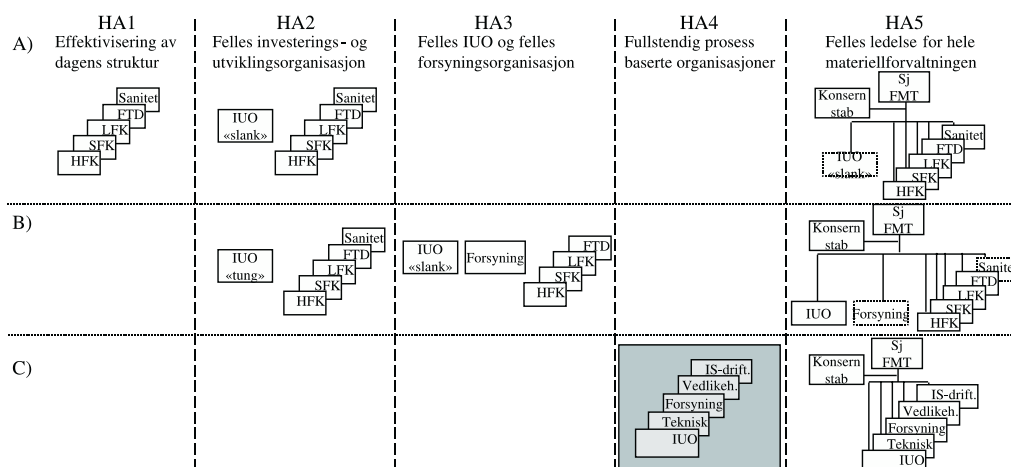
149.FS96

Kapittel 14

Hovedalternativ 4 – Fullstendig prosessbaserte organisasjoner

14.1 Beskrivelse av hovedalternativ

''' i Figur 9.1 skisserer hovedalternativ 1 til 5. Hovedalternativene har en stigende grad av horisontal integrasjon. Hovedalternativet som behandles i dette kapitlet, er merket med grått.



Figur 14.1 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

14.1.1 Hovedalternativ 4

De områdene som i HA1 ble anbefalt for fellesforvalter, inngår ikke i dette hovedalternativet da ansvaret for prosessene er i hver sin organisasjon. Innholdet i HA1 knyttet til omdannelsen av FO/I til spesialstab, utvidet ansvar for forvaltningssjefene knyttet til vedlikehold, forsyning og forestå drift videreføres i dette hovedalternativet. Forsvarets Programvaresenter vil inngå i IUO. Etablering av fellesorganisasjoner for distribusjon fra HA1 vil inngå i felles forsyningsorganisasjon. Etablering av Forsvarets Driftsstøttesenter vil inngå i organisasjonene for IS-drift. Fra HA 2-a vil felles IUO inngå i dette hovedalternativet. For HA 2-b vil fellesorganisasjon for teknisk fagkompetanse inngå i dette hovedalternativet. Fra HA3 vil felles forsyningsorganisasjon inngå i dette hovedalternativet. Hovedalternativ 4 baserer seg på en utvidelse av HA3, og samtlige organisasjonselementer vil ha en organisering basert på felles prosesser (med f.eks Forsvarets Verksteder, Forsvarets Investerings- og utviklingsorganisasjon, Forsvarets Forsyning). Samtlige organisasjoner i HA4 er basert på organisering rundt felles prosesser. Alternativet består av fem «frittstående» prosessorienterte organisasjoner uten felles ledelse. Hvis det er en felles eier, vil denne måtte tverrprioritere mellom organisasjonene. Men

dette kan være en vanskelig oppgave for eier, jf dagens situasjon. "" i Figur 9.2 illustrerer hovedalternativet på et overordnet nivå.



Figur 14.2 Illustrasjon av HA4

I dette alternativet vil de faglige funksjoner knyttet til sanitetsmateriell som i dag utføres ved sanitetsmagasinene, bli integrert i den nye prosess-baserte organisasjonsstruktur. Den resterende del av materiellforvaltningen som da vil bli utført i FO/SAN vil være fagmyndighetsutøvelse. Denne er nært knyttet til det medisinske og veterinærmedisinske fagmiljø. Den må enten beholdes i FO/SAN eller man må bygge opp en tilfredsstillende medisinsk/veterinærmedisinsk fagkompetanse i «Forsvarets organisasjon for teknisk fagkompetanse». Felles IUO ble utførlig drøftet ifm HA 2a. Forsvarets forsyningsorganisasjonen er beskrevet ifm HA3. Forsvarets vedlikeholdsorganisasjon er beskrevet i neste underkapittel, og Fellesorganisasjon for teknisk fagkompetanse ifm HA 2b, IS-drift inkluderer både FDN og annen drift av IS (se HA1 og egen vurdering av IS-virksomheten.).

14.2 Vurdering av vertikal og horisontal integrasjon

14.2.1 Vurdering av en felles vedlikeholdsorganisasjon

14.2.1.1 Definisjon av «Utføre vedlikehold»

Formålet med denne prosessen er å sikre at organisasjonens materiell til enhver tid tilfredsstiller de beredskapsmessige, operative og funksjonelle krav i fred, ved mobilisering, ved krise og i krig. Materiellet skal innenfor disse rammer bli vedlikeholdt på en mest mulig kostnadseffektiv måte under hele materiellets levetid. Dette inkluderer følgende oppgaver for vedlikeholdsorganisasjonen:

1. Planlegging og kontroll:
 - a) overvåke verkstedsinfrastrukturen og forslå interne eller eksterne endringer i denne
 - b) årlig oppdatere og justere vedlikeholdsplanen for hovedmateriellet
 - c) kontrollere og følge opp forvaltningens vedlikeholdsportefølje
2. Utførende:
 - a) vedlikehold av materiell
 - b) klargjøring av lagret materiell for bruk
 - c) vedlikehold av materiell i bruk
 - d) klargjøring av materiell for lagring
 - e) vedlikehold av reparerbare komponenter.

Basert på disse forholdene vil vi beskrive hvordan en felles vedlikeholdsorganisasjon eventuelt kan etableres.

14.2.1.2 Ytre organisasjon i vedlikeholdsorganisasjonen

De mulige prinsipper for oppbygging av ytre organisasjon av vedlikeholdsorganisasjonen er:

- avdelinger basert på system/forsvarsgren
- avdelinger basert på regioninndeling
- avdelinger basert på fagområde.

En fordel med inndeling basert på system/forsvarsgren vil være at den er mest lik dagens organisering. Denne inndelingen vil derfor kunne være relativt enkel å gjennomføre. Utnyttelse av dagens infrastruktur tilsier en slik organisering, i hvert fall på kort sikt. Ulempen med en slik organisering er faren for at man ikke oppnår samordningseffekter da virksomheten i stor grad vil bli utført som i dag. En regionsvis inndeling vil legge forholdene godt til rette for samordning på tvers av forsvarene og kan føre til bedre utvikling, utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger og økt fleksibilitet i bruken av innsatsfaktorene mhp personell, materiell og infrastruktur siden man prioriterer innenfor et begrenset geografisk område. Grunnet kostnadene med å etablere verkstedsinfrastruktur er det viktig å se hele landet under ett for vedlikeholdsproduksjon knyttet til likeartede systemer. Regioninndeling er derfor mindre gunstig enn organisering etter tilsvarende prinsipp for forsyning (lagerdrift).

En inndeling basert på fagområde ville kanskje være en organisering som kunne fungere hvis man skulle sette opp en ny organisasjon som ikke hadde eksisterende verksteder. Men gitt den infrastrukturen som finnes i dag, vil en slik organisering medføre at verkstedsjefer må rapportere til flere overordnede. Dette vil ikke være i tråd med intensjonen i styringskonseptet om *en sjef*. Eventuelt må verkstedene splittes i mindre «verksteder» som er samlokalisert. Praktiske hensyn for kunden tilsier at våpensystemet blir vedlikeholdt på samme sted (one-stop-shopping). Et alternativ kan være at deler av vedlikeholdsvirksomheten organiseres etter dette prinsippet. Kriteriene for at et fagområde kan organiseres slik er spesialiserte og/eller små fagmiljø og autonomt vedlikehold i dag, dvs egne verksteder kun for materielltypen. Et eksempel på denne type vedlikehold er ammunisjonsrevisjon. Basert på drøftingen over mener STYFOR at en inndeling basert på forsvarene inndeling med utstrakt utnyttelse av fellesforvalterprinsippet (se HA1) er å foretrekke. Organisering innenfor den enkelte «forsvarsgrenavdeling» skjer iht Hovedalternativ 1. De materielltyper som behandles autonomt er kun ammunisjon og sanitet, og disse bør inkluderes i forsyningsorganisasjonen sett ut fra vedlikeholdets størrelse og nære tilknytning til forsyning.

14.2.1.3 Stab vedlikeholdsorganisasjon

Oppgaver til staben vil være:

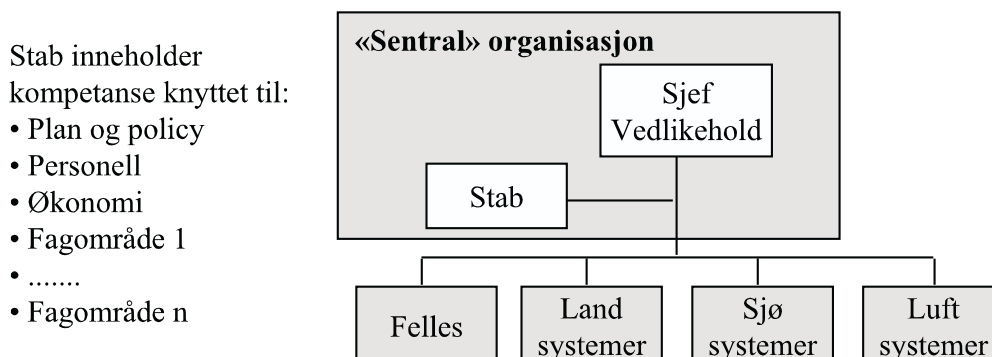
- målformulering, planlegging, oppfølging og koordinering
- personellforvaltning*
- økonomiforvaltning, herunder regnskap og lønn*
- etablering av driftskonsepter og vedlikeholdsproduksjonsmodeller
- planlegging og gjennomføring av løpende effektiviseringstiltak
- metoder og verktøy for oppfølging av vedlikehold, herunder kvalitetssikring
- ansvar for fordeling av vedlikehold mellom verksteder.

*) Hvis vedlikeholdsorganisasjonen blir en del av en felles materiellforvaltningsorganisasjon vil disse oppgavene inngå i denne organisasjonens stab.

STYFOR har identifisert to alternativer som de mest aktuelle for organisering av stab; forsvarsgren/system eller fagområde. Hvis den ytre organisasjonen er forsvarsgreninndelt, vil det være mindre behov for en forsvarsgreninndeling av staben. En inndeling etter fagområde vil medføre at man i vedlikeholdsorganisasjonen også får noen som ivaretar fagområdeaspektet. Man vil da i staben få samlet dybdekompetanse knyttet til de enkelte fagområder som verkstedene kan dra nytte av. Samtidig vil det være mulig å utføre overordnet planlegging og koordinering pr fagområde for landet som helhet. Konklusjon på stabsinndeling er at med avdelingsoppbygging som nevnt ovenfor og stabsinndeling etter fagområde, vil vedlikeholdsorganisasjonen være i stand til å ivareta både fagområdeaspektet og forsvarsgrensaspektet av vedlikehold i Forsvaret.

14.2.1.4 Oppsummering

Basert på ovenstående drøfting konkluderer STYFOR med at en eventuell felles vedlikeholdsorganisasjon bør bygges opp som vist i Figur 9.3.



Figur 14.3 Illustrasjon av felles vedlikeholdsorganisasjon

14.2.2 Vurdering av Hovedalternativ 4 – prosessbaserte organisasjoner

Investerings- og utviklingsorganisasjonen, Teknisk organisasjon, Forsyningssorganisasjonen og IS-drift (inkluderer både FDN og annen drift av IS) er drøftet tidligere i dokumentet.

Fordelen med prosessbaserte organisasjoner er at etablering av klare prosesseiere for materiellforvaltningen vil kunne bidra til økt profesjonalisering og økt kostnadseffektivitet. Dette vil skje ved at prosessene sees i helhet gjennom hele Forsvarets organisasjon. Dette vil føre til bedre utnyttelse og gjenbruk av felles løsninger i fht konsepter, prosedyrer, systemer og bidrar til høy grad av fleksibilitet i bruk av innsatsfaktorer. Internt og eksternt personell, materiell og infrastruktur kan utnyttes på tvers av forsvarsgrenene innenfor samme prosess. Ulempen med en slik organisering er at det er en radikal omlegging av materiellforvaltningen. Videre vil forvalter av eierskapet til materiellet måtte forholde seg til mange selvstendige organisasjoner gjennom systemets levetid, og det samme vil være tilfellet for brukerne. Samhandlin-

gen mellom organisasjonene knyttet til produkter og ressurser blir et eieransvar. Hvis internprisene for forsyning og vedlikehold ikke reflekterer faktisk kostnad, kan det føre til for mye eller for lite reparasjon. I tillegg vil en slik organisering medføre behov for formelle oppfølgingsmekanismer for samhandlingen mellom bl a vedlikehold og forsyning.

14.3 Vurdering av tilknytningsform for prosessbaserte organisasjoner

I hovedalternativ 4 er det utarbeidet forslag om at virksomhetene skal organiseres etter prosesser. Dette innebærer en materiellvirksomhet med fem selvstendige virksomheter uten noen «felles» ledelse, bortsett fra det ledelseselementet en eventuell felles eier representerer.

STYFORs prinsipielle vurdering av mulige tilknytningsformer for disse virksomhetene vil ikke skille seg vesentlig fra vurderingene som er gjort tidligere i rapporten. Valg av tilknytningsform for de ulike prosessorganisasjonene må baseres på en vurdering av kravet til statlig styring og kontroll i forhold til behovet for økonomisk- og personellmessig handlefrihet.

14.3.1 Tilknytningsform for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon

I HA2 vurderte STYFOR ulike tilknytningsformer for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon og konkluderte med forvaltningsbedriftsformen og statsforetaksformen. Begge tilknytningsformene ble ansett som vel egnet for en felles investerings- og utviklingsorganisasjon. Imidlertid innebærer de to formene ulik grad av muligheter for statlig styring og handlefrihet for virksomheten. I en forvaltningsbedrift vil de ansatte være statstjenestemenn, noe de ikke vil være i et statsforetak.

14.3.2 Tilknytningsform for Forsvarets tekniske organisasjon

I vurderingene i HA1 konkluderte STYFOR med at virksomhetsområdet fagmyndighet/fagkompetanse bør være organisert som forvaltningsorgan. Ved en rekke omstillingsprosesser av statlig virksomhet, der virksomheten bl a har utøvet fagmyndighet, har myndighetsdelen blitt skilt ut fra forretningsdelen og blitt organisert som et direktorat/tilsyn (ordinært forvaltningsorgan). STYFOR mener derfor at Forsvarets tekniske organisasjon bør organiseres som et *ordinært forvaltningsorgan*.

14.3.3 Tilknytningsform for en felles forsyningsorganisasjon

Virksomheten til en felles forsyningsorganisasjon vil omfatte tre hovedområder; innkjøp, lagerdrift og distribusjon. Dette er virksomhetsområder som har et utpreget forretningsmessig tilsnitt. Vurderingene i HA3 av mulige tilknytningsformer for en felles forsyningsorganisasjon, konkluderte med forvaltningsbedriftsformen og statsforetaksformen. I likhet med HA2 ble begge tilknytningsformene ansett som egnet for denne virksomheten, men de innebærer ulik grad av muligheter for statlig styring og handlefrihet for virksomheten. Som nevnt tidligere innebærer de to tilknytningsformene også ulik status for de ansatte.

14.3.4 Tilknytningsform for en felles vedlikeholdsorganisasjon

En tilknytningsform for en felles vedlikeholdsorganisasjon vil være avhengig av i hvilken grad militært personell er integrert i organisasjonen. Imidlertid kan en felles vedlikeholdsorganisasjon organiseres som forvaltningsbedrift – også med offiserer ansatt i virksomheten. En forvaltningsbedrift er underlagt instruksjon fra statsmyndighetene og må rette seg etter det lov- og avtaleverk som gjelder for statlige forvaltningsorganer. Hvis det derimot ikke er ansatt offiserer i organisasjonen, kan den få en tilknytningsform som statsforetak.

14.3.5 Tilknytningsform for en felles IS-organisasjon

Mulige tilknytningsformer for en felles IS-organisasjon vil heller ikke skille seg fra vurderingene som er gjort for de andre virksomhetsområdene/prosessen. I likhet med de ovennevnte prosessorganisasjonene, bortsett fra den tekniske organisasjonen, vil virksomhetsområdet til en felles IS-organisasjon ha et betydelig forretningsmessig tilsnitt. Organisasjonen kan og bør derfor organiseres som forvaltningsbedrift eller statsforetak. Som nevnt vil de to tilknytningsformene innebære ulik grad av mulighet for styring og kontroll for myndighetene, handlefrihet for bedriftsledelsen og status for de ansatte.

14.4 Vurdering av eier av materiellforvaltningen

Eier av hele materiellforvaltningen bør være forsvarsministeren, jf vurderingene i "*Vurdering av eierkandidater knyttet til hovedalternativ 1 til 5*" i kapittel 4.3.6.2.

14.5 Antatt forbedringspotensiale

For hovedalternativ 4 er det fokusert på mer ressurseffektiv planlegging og ledelse av en felles vedlikeholdsorganisasjon. De kvantitative vurderingene fra HA1, HA 2a, HA 2b og HA3 er også gyldige for dette hovedalternativet. Den kvantitative vurderingen av forslagene til endring i HA4, utover det som er foreslått i HA1, HA 2a, HA 2b og HA3, viser betydelig forbedringspotensiale.¹⁵⁰ Over 10 år med en diskonteringsrate på 7% ligger forbedringspotensialet på mellom 68 millioner kroner til 75 millioner kroner. Totalt med endringene i HA1, HA 2a, HA 2b, HA3 og HA4 blir forbedringspotensialet på mellom 708 millioner kroner til 785 millioner kroner over 10 år med diskonteringsrate på 7%. STYFOR konkluderer ikke med at det identifiserte innsparingspotensialet skal tas ut fra virksomheten, men belyser at prinsippene om integrasjon vil gi gevinster. En del av de innsparingspotensialene som blir identifisert bør føres tilbake til virksomheten for å styrke områder som i dag mangler ressurser. Dette kan føre til økt kvalitet og på sikt lavere ressursforbruk.

150. De kvantitative vurderingene er delvis gjort med grunnlag i OPL/F (operasjonsplan fred). Disse planene er ikke i samsvar med faktisk antall årsverk. STYFOR har brukt en korreksjonsfaktor for å korrigere for dette forholdet, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til tallgrunnlaget.

14.5.1 Vurdering av hovedalternativet opp mot målsetting, kjennetegn og hovedobservasjoner

STYFOR mener at den anbefalte løsningen vil bidra til å nå målsettingen for framtidig virksomhet. Rammebetingelsene vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. I hovedalternativ 4 er ansvaret for prosessene rendyrket. Dette bør legge forholdene godt til rette for en effektiv utførelse av prosessene. Styringsmodellen vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. Med selvstendige prosessbaserte organisasjoner vil koordineringsbehovet bli stort. Når man ser Forsvaret under ett, er dette neppe den mest hensiktsmessige organiseringen. Bl a vil kundene til materiellforvaltningene måtte forholde seg til en rekke selvstendige leverandører.

14.5.2 Nærings- og distriktspolitiske aspekter

De nærings- og distriktspolitiske konsekvensene vil være ubetydelige, jf den generelle vurderingen i "*Generell vurdering av nærings- og distriktspolitiske konsekvenser av STYFORs hovedalternativer*" i kapittel 4.8.

14.5.3 Drøfting og konklusjon vedrørende forhold mellom St meld nr 22 (1997-98) og FS96 og Hovedalternativ 4

I HA 4 har man en fullstendig prosessbasert organisasjon. Selv om man får en felles ledelse for vedlikehold, vil ikke organiseringen skille seg vesentlig fra dagens vedlikeholdsorganisasjon, da den på et lavere nivå er inndelt iht systemer. Men organisasjonen vil legge forholdene bedre til rette for samordning, jf følgende sitat fra St meld nr 22:

- «Følgende prinsipper skal legges til grunn for logistikkprosessene:
- Konsentrasjon av logistikkressurser, men med evne til spredning og omdisponering
 - Samordning av forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold»

Basert på ovenstående mener STYFOR at forslagene i HA4 vil få tilnærmet ingen virkning på beredskapsmessige og operative ytelser utover det som er beskrevet for HA1 til HA3.

14.5.4 Gjennomførbarhet av Hovedalternativ 4

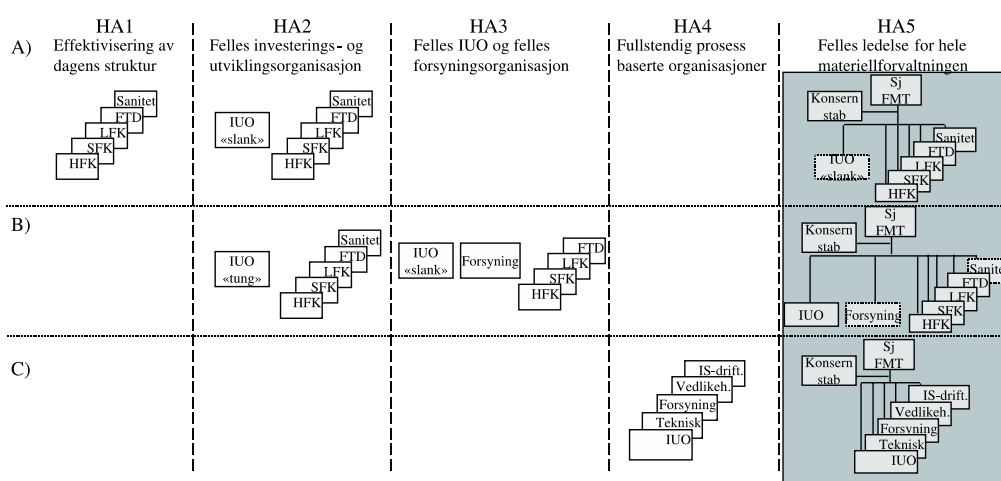
Hovedalternativ 4 er en radikal endring i fht dagens situasjon. Koordineringsbehovet mellom de selvstendige organisasjonene kan gjøre det vanskelig å oppnå de fordeler som er beskrevet for hver enkelt av de prosessbaserte organisasjonene.

Kapittel 15

Hovedalternativ 5 – En felles ledelse for hele materiellforvaltningen

15.1 Beskrivelse av hovedalternativ

”” i Figur 10.1 skisserer hovedalternativ 1 til 5. Hovedalternativene har en stigende grad av horisontal integrasjon. Hovedalternativ 5 HA5 som behandles i dette kapitlet, er merket med grått.



Figur 15.1 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

15.1.1 Hovedalternativ 5

Som tidligere nevnt er det gjort flere forsøk på en sterkere grad av samordning mellom forsyningskommandoene. HA5 vil ha en intern organisering basert på vurderingene i HA1 til HA4, men under *en* felles ledelse.

HA5 er en felles ledelse for hele materiellforvaltningen.

I HA5 er materiellforvaltningen i Forsvarets samlet under en felles ledelse med *en* sjef og konsernstab. Organisasjonen framstår som et konsern – Forsvarets Materielltjeneste (FMT). Denne kan etableres med en intern struktur som beskrevet i hovedalternativer 1 til 4.

15.2 Vurdering av vertikal og horisontal integrasjon

15.2.1 Vurdering av felles ledelse og konsernstab

STYFOR har valgt å skille ut denne vurderingen som et eget hovedalternativ da det i hovedalternativ 1 til 4 er fokusert på effektivisering/integrering av utførende prosesser, mens en felles ledelse vil kunne styrke samordningen og tverrprioriteringen mellom organisasjonene/prosessene innenfor det enkelte

hovedalternativ. Etablering av en felles materiellforvaltningsledelse og konsernstab kan gjennomføres på flere måter. Ledelsen kan etableres med utgangspunkt i deler av Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando og ledelses-, støtte- og administrasjonsfunksjoner i dagens forvaltninger. Oppgaver til konsernledelsen vil være styring av virksomhetsområdene og samordning på tvers av disse. Mer spesifisert vil oppgavene være som følger:

- målformulering, planlegging, oppfølging og koordinering
- personellforvaltning
- økonomistyring, herunder regnskap og lønn
- planlegging og gjennomføring av løpende effektiviseringstiltak
- metoder og verktøy for oppfølging av materiellforvaltningen, herunder kvalitetssikring.

En felles ledelse for materiellforvaltningen vil ytterligere styrke samordningen og tverrprioriteringen mellom forvaltningene, uavhengig av hvordan organisasjonen under ledelsen er organisert (materiellforvaltningen kan være organisert slik som beskrevet i HA1 til HA4). Dette vil medføre en bedre utnyttelse av de samlede ressurser (finanser og personell) på tvers av forvaltningene. En felles ledelse vil også gi klare ansvarslinjer både for materiellforvaltningen som leverandør og (resten av) Forsvarets militære organisasjon som kunde. Videre kan felles ledelse medføre bedre ledelse og koordinering av innenlands industrisamarbeid vedrørende materiellsystemer til Forsvaret samt vedrørende bi- og multilateralt samarbeid med utlandet. Siden deler av administrasjonene ved de underliggende divisjonene vil flyttes til konsernledelsen, f.eks økonomi og deler av personellforvaltningen, vil felles ledelse gi besparelser i forhold til å ha selvstendige organisasjoner.

En ulempe med en felles materiellforvaltningsledelse er at det skaper større avstand mellom bruker av materiellet og de som anskaffer og vedlikeholder materiellet.

15.2.2 Vurdering av intern organisering

15.2.2.1 Intern organisering basert på HA1

I dagens organisasjon er det en intensjon at FO/F (for forsyningskommandoene) og Forsvarets materiellnemnd, (på vegne av forsvarssjefen), skal sørge for samordning og tverrprioritering. Som beskrevet i kartleggingsdelen av STYFORs sluttrapport, har det vært vanskelig å oppnå samordning. En felles ledelse vil i noe større grad formalisere det ansvaret FO/F har i dag. Selv om en felles ledelse med intern organisering som HA1 er bygget opp med grunnlag i prinsippene om «single point of contact» og «single point of responsibility», kan det stilles spørsmål ved muligheten for å oppnå ønsket grad av samordning uten mer dyptgripende horisontal integrasjon av utførende prosesser.

15.2.2.2 Intern organisering basert på HA2

Et første skritt i retning av mer horisontal integrasjon er etablert i HA2. En slik intern organisering vil legge bedre grunnlag for samordning knyttet til framtidige systemer. Med en felles ledelse bør det i stor grad være opp til ledelsen å definere hvor stor del av den tekniske fagkompetansen som organisatorisk skal være en del av investerings- og utviklingsorganisasjonen (internorganisering basert på HA 2a versus HA 2b). Med felles ledelse konvergerer vurderin-

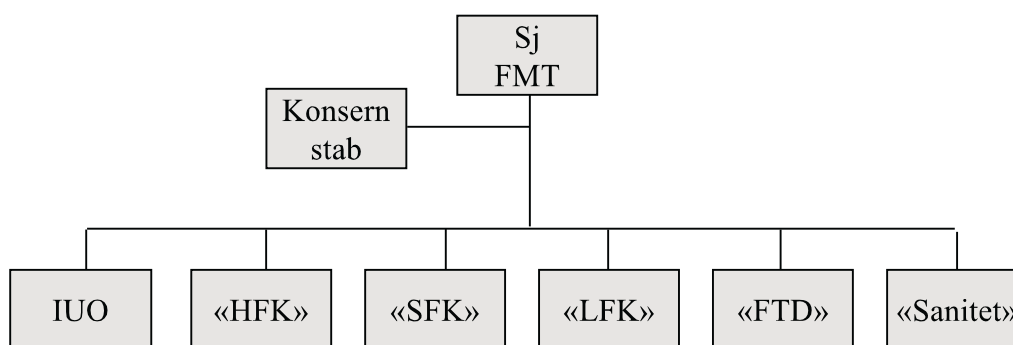
gene mellom internorganisering basert på HA 2a og HA 2b og blir en del av konsernledelsens strategiske beslutning. HA2 medfører en samling og styrking av knappe ressurser innenfor anskaffelsesområdet. Samtidig er det et behov for fleksible samhandlingsmekanismer mellom drifts- og investeringsmiljøene. En felles materiellforvaltningsledelse med utgangspunkt i HA2 kan derfor føre til at en lettere oppnår begge disse effektene, samtidig som prioriteringen mellom drift og investering kommer klarere fram.

15.2.2.3 Intern organisering basert på HA3 eller HA4

HA3 er det alternativet som har flest underlagte organisasjonselementer. Dette er en «hybridorganisasjon» med prosessorienterte- og forsvarsgrenbaserte divisjoner. Hvis man har en «slank» investerings- og utviklingsorganisasjon, kan HA3 med felles ledelse være en relevant mellomløsning. Hvis man derimot finner det formålstjenlig å ha en «tung» investerings- og utviklingsorganisasjon, vil restforvaltningene bli svært små. Forskjellen mellom internorganisering basert på HA3 og HA 4 vil da være at vedlikeholdsorganisasjonene har en felles sjef med internorganisering basert på HA4, mens det med internorganisering basert på HA3 er forsvarsgrenvise sjefer direkte under sjefen for Forsvarets materielltjeneste.

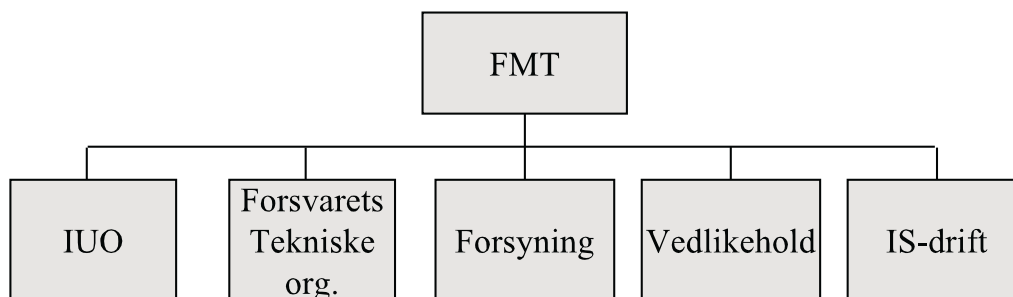
15.2.2.4 Konklusjon på intern organisering

Basert på drøftingen mener STYFOR at hvis man ønsker en felles materiellforvaltningsorganisasjon hvor elementer av dagens forvaltninger fremdeles er framtrede, samtidig som man ønsker å oppnå noe på samordning og koordinering, bør en intern organisasjon som HA2 velges. Dette er illustrert i Figur 10.2.



Figur 15.2 Illustrasjon av HA5 med intern organisering lik HA 2a

En felles ledelse for HA 2b som nevnt i vurderingen av HA 2b gjør problemstillingen «slank» versus «tung» investerings- og utviklingsorganisasjon mindre interessant. Den felles ledelsen, som illustrert i figuren over, bør løpende vurdere dette forholdet. Basert på drøftingen av internorganisering basert på HA3 eller HA4 er STYFOR av den oppfatning at HA5 med internorganisering som HA4 er det beste alternativet. "" i Figur 10.3 illustrerer en slik organisasjon.



Figur 15.3 Illustrasjon av HA5 med intern organisering lik HA4

STYFOR mener at i HA5 synes en felles ledelse med internorganisasjon lik HA 2a eller HA4 å være de mest hensiktsmessige alternativene. Hvilken som bør velges, avhenger av vektlegging av argumentene for og imot HA2 og HA4 med hensyn til den felles ledelsen.

15.3 Vurdering av tilknytningsform

Tilknytningsformen for Forsvarets materiellteneste må tilfredsstillere kravet til styring og kontroll for myndighetene på den ene siden, og behovet for selvstendighet og økonomisk handlefrihet for virksomheten på den andre siden. Samlet sett vil virksomheten til Forsvarets materiellteneste være svært omfattende, og kravet til styring og kontroll vil trolig være betydelig.

En rekke interesser er knyttet til materiellvirksomheten i Forsvaret, spesielt hvis hele materiellvirksomheten blir samlet i en etat. Skal myndighetene ha bred kontroll med denne virksomheten, bør staten fortsatt ha mulighet til instruksjon. Dette gir imidlertid ikke selskaps- eller foretaksformen mulighet til utover det å ivareta eierfunksjonen. En stor del av virksomheten til denne organisasjonen vil trolig bli utført av offiserer og være av en slik karakter som ikke muliggjør en tilknytningsform som et selvstendig rettssubjekt. Virksomheten til Forsvarets materiellteneste vil i hovedsak være tjenesteytende, men vil også omfatte myndighetsoppgaver. Forsvarets materiellteneste bør derfor organiseres som et statlig forvaltningsorgan. Skal virksomheten organiseres som forvaltningsorgan, har STYFOR tidligere konkludert med at den mest hensiktsmessige tilknytningsformen er forvaltningsbedrift. En kombinasjon av tjenesteytende virksomhet og myndighetsutøvelse lar seg løse i forvaltningsbedriftsformen. Som forvaltningsbedrift vil Forsvarets materiellteneste få forholdsvis stor økonomisk handlefrihet, samtidig som myndighetene har god mulighet til styring og kontroll. Statens lov- og avtaleverk vil fortsatt gjelde, og arbeidstakerne vil i hovedsak være statstjenestemenn. STYFOR mener at Forsvarets materiellteneste bør bli organisert som en *forvaltningsbedrift*.

15.4 Vurdering av eier av materiellforvaltningen

Eier av hele materiellforvaltningen bør være forsvarsministeren, jf vurderingene i "*Vurdering av eierkandidater knyttet til hovedalterativ 1 til 5*" i kapittel 4.3.6.2

15.5 Antatt forbedringspotensiale

For hovedalternativ 5 er det fokusert på mer ressurseffektiv planlegging og ledelse. STYFOR har valgt å vurdere HA5 med intern organisering som i HA4. De kvantitative vurderingene fra HA1, Ha 2a, HA 2b, HA3 og HA4 er også gyldige for dette hovedalternativet.

Den kvantitative vurderingen av forslagene til endring i hovedalternativ 5 viser betydelig forbedringspotensiale.¹⁵¹ Over 10 år med en diskonterings-sats på 7%, er det for HA5 med internorganisasjon som HA4 (HA5-c) anslått et forbedringspotensiale knyttet til felles ledelse på mellom 144 millioner kroner og 160 millioner kroner. Hvis man tar med innsparingene for anbefalingene som ligger i HA1 til HA4, blir totalt forbedringspotensiale på mellom 852 millioner kroner og 945 millioner kroner. STYFOR konkluderer ikke med at det identifiserte innsparingspotensialet skal tas ut fra virksomheten, men belyser at prinsippene om integrasjon vil gi gevinster. En del av de innsparingspotensialene som blir identifisert, bør føres tilbake til virksomheten for å styrke områder som i dag mangler ressurser. Dette kan gi økt kvalitet og lavere ressursforbruk på lengre sikt.

15.6 Vurdering av behov for geografisk samling

HA1 legger ingen føringer for geografisk omlegging i forhold til i dag, med unntak av for Hærens forsyningsorganisasjon.

I forbindelse med vurderingen av den enkelte fellesorganisasjon er det beskrevet i hvilken grad en geografisk samling er nødvendig. I HA 2a er det beskrevet at ledelsen av IUO vil være samlet, mens prosjektene vil bli gjennomført der det er hensiktsmessig ut fra en rekke betraktninger blant annet knyttet til ledige prosjektlokaler og tilgjengelighet til personell. For den tekniske organisasjonen (HA 2b) er det beskrevet at denne kan være geografisk spredt, men at det over tid kan være hensiktsmessig å samle deler eller all denne kompetansen på ett sted. For forsyningsorganisasjonen (HA3) og vedlikeholdsorganisasjonen (HA4) vil det være en sentral ledelse, mens de utførende ledd i utgangspunktet vil være fysisk lokalisert på samme måte som i dag. På lang sikt kan det skje en spesialisering som medfører en bedre utnyttelse av eksisterende og fremtidig infrastruktur. Det er foretatt og planlagt geografisk samling av en del av materiellforvaltningen, uavhengig av STYFOR. FTD har flyttet sitt landsdelssenter/vedlikeholdssenter i Sør-Norge til Kjeller hvor LFK i dag ligger. I tillegg skal HFK og FTD flytte til Kolsås utenfor Oslo.

Det vil være mulig å ha et tett samvirke i den sentrale materiellforvaltningen selv om ikke alle organisasjonene/divisjonene (med organisasjon/divisjon menes her f eks forsyning, vedlikehold eller IUO) nødvendigvis sitter i samme bygning. En stor andel av den sentrale materiellforvaltning er i dag i Oslo området, dette vil sannsynligvis også være tilfellet i framtiden.

Uavhengig av hvilket hovedalternativ som velges vil de ulike organisasjonene/divisjonene operere relativt autonomt i den daglige virksomhet. Dette betyr at full geografisk samlokalisering ikke er kritisk for hovedalternativenes

151. De kvantitative vurderingene er delvis gjort med grunnlag i OPL/F (operasjonsplan fred). Disse planene er ikke i samsvar med faktisk antall årsverk. STYFOR har brukt en korreksjonsfaktor for å korrigere for dette forholdet, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til tallgrunnet.

gjennomførbarhet og hensiktsmessighet. I forbindelse med utarbeidelsen av St prp vil det for det alternativ som anbefales, gjøres mer detaljerte vurderinger av hvordan den geografiske plasseringen av materiellforvaltningen bør være, og hvilke konsekvenser dette får.

15.7 Helhetlig vurdering av hovedalternativet

15.7.1 Vurdering av hovedalternativ opp mot målsetting, kjennetegn og hovedobservasjoner

STYFOR mener at den anbefalte løsningen vil bidra til å nå målsettingen for framtidig virksomhet. Rammebetingelsene vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. I hovedalternativ 5 er ansvaret for prosessene rendyrket. Dette bør legge forholdene godt til rette for en effektiv utførelse av prosessene. Styringsmodellen vil ikke endres i forhold til vurderingen for hovedalternativ 1. Med en felles ledelse vil koordineringsbehovet mellom virksomhetsområdene bli løst innenfor en organisasjon. Kunden vil dermed kunne forholde seg til en organisasjon i stedet for fem. Som forvaltningsbedrift vil FMT få forholdsvis stor økonomisk handlefrihet, samtidig som statsmyndighetene har god mulighet til styring og kontroll av virksomheten.

15.7.2 Nærings- og distriktpolitiske aspekter

De nærings- og distriktpolitiske konsekvensene vil være ubetydelige, jf den generelle vurderingen i "*Generell vurdering av nærings- og distriktpolitiske konsekvenser av STYFORs hovedalternativer*" i kapittel 4.8.

15.7.3 Drøfting og konklusjon vedrørende forhold mellom St meld nr 22 (1997-98) og FS96 og Hovedalternativ 5

I hovedalternativ 5 vil hele materiellforvaltningen ligge under en felles ledelse. Dette kan bli en føre til at man i tillegg til det som er nevnt under de andre hovedalternativene, kan oppnå følgende fra Forvarsstudien 1996 (FS96):

«Som bidrag til bedre fellesløsninger bør forvaltningspersonell i større grad enn i dag kunne disponeres på tvers av forsvarsgrenene. Former for «utlån» bør bli mer vanlig.»

Følgende mål fra FS96 vil være mulig å nå med en organisasjon som beskrevet i HA5:

«Det er en forutsetning at organisasjonen skal samordne logistikkressurser under én sjef. [...]

Forsvaret må se hele verdiskapningskjeden under ett for å finne best mulige løsninger. Hensikten er å etablere logistikkfunksjoner hvor man kan oppnå klare ansvars- og myndighetsforhold eller klare «kunde-/leverandørforhold» både i fred, krise og krig.»

For å oppnå alle krav som er beskrevet i FS96 og St meld nr 22 (1997-98) knyttet til materiellforvaltning peker Hovedalternativ 5 med en internorganisering som i hovedalternativ 4 seg ut som den beste organisasjonen.

15.7.4 Gjennomførbarhet av Hovedalternativ 5

Gjennomføring av HA5, dvs etablering av «Forsvarets materielltjeneste», med internstruktur som i HA1, vil være enkel å iverksette.

Det vil bli gradvis mer krevende å gjennomføre HA5 hvis en går videre fra en internstruktur som i HA1 til HA4. Velges en internstruktur som i HA4, kan en trinnvis og fasedelt gjennomføring med veldefinerte milepeler ha mye for seg.