



Videreutvikling av eiendom, bygg og anlegg

Innspill fra Forsvarsbygg til Fagmilitært råd.



Eiendom, bygg og anlegg som innsatsfaktor for forsvaret av Norge

Forsvarssektoren er inne i en fase med strategisk langtidsplanlegging. Fagmilitært råd skal legges frem denne våren. Direktør Forsvarsbygg gir sine strategiske vurderinger og sitt råd om videreutvikling av eiendom, bygg og anlegg (EBA) som en innsatsfaktor for forsvaret av Norge.

Forsvarsbygg strategiske vurderinger og råd er begrunnet i en detaljert gjennomgang av kapasitetene, status, behov og tilstand.

Vurderingene er videre basert på dialog med øvrige etater og våpengrener om strategisk tenkning, behov og vurdering av fremtidig bruk og utnyttelse av EBA som innsatsfaktor (ressurs). Vurderingen har vært både på overordnet nivå og koordinert med øvrige innsatsfaktorer.

Det utfyllende og konkrete rådet gis direkte til FMR. Deler av underlaget er gradert informasjon. I dette dokumentet deler Forsvarsbygg de EBA-faglige innspillene på overordnet nivå, i en kortfattet, ugradert oppsummering.

Oppsummeringen er sammenfattet i fire innspill til hvordan infrastruktur, eiendom, bygg og anlegg kan bidra som ressursfaktor for å produsere forsvarsevne i årene fremover.



Innspill 1:

Få det vi har til å virke – helhetlig

EBA med tilhørende infrastruktur skaper forsvarsevne i fred, krise og krig. Forsvarsbygg forvalter på vegne av Forsvarsdepartementet 4,2 millioner kvadratmeter bygg, fordelt på omkring 12.800 bygg og anlegg rundt om i hele Norge.

Forsvaret er dimensjonert slik at behovet for EBA er betydelig. Investeringer i ny EBA har økt de senere årene. Strukturtiltak som Ørland, Evenes, Finnmark Landforsvar, ny ubåtbase med flere har gitt en økning i helt ny EBA.

I samme periode har utrangering og avhending av EBA flatet ut, og midler til fornyelse og vedlikehold har vært holdt på et lavt nivå. Dette har medført en negativ utvikling av tilstandsgrad og bruksverdi for Forsvaret.

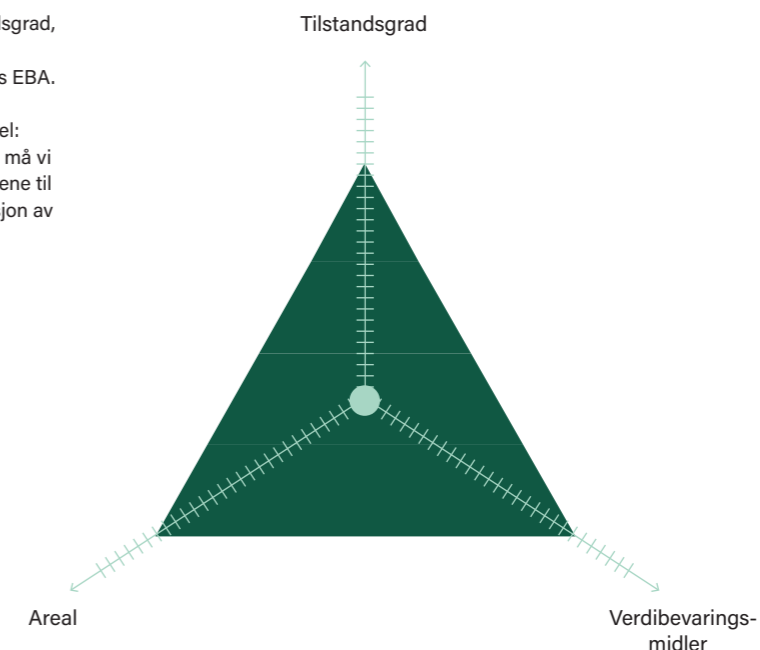
Konsekvensen er at den samlede tekniske tilstandsgraden (TG) på forsvarssektorens EBA forverres år for år. Dermed må forsvarssektoren forholde seg til tøffe prioriteringer, som byr på flere spørsmålsstillinger:

- Skal vi prioritere teknisk verdi og bidra til å opprettholde eiendomsmassens langsiktige verdi for eier, eller skal vi prioritere operativ bruksverdi for Forsvaret? I de fleste tilfeller vil eiendomsverdi og bruksverdi være sammenfallende formål, men ikke alltid. Skal vi forbedre tilstandsgraden, må vi enten redusere arealet, øke midlene til verdibevaring, eller en kombinasjon av disse to.

- Skal vi prioritere EBA som brukes til styrkeproduksjon i fredstid og utgjør et fundament for daglig drift av Forsvaret? Eller skal vi også prioritere beredskapskritisk EBA som ikke er i daglig bruk, men som er sentral for alliert mottak og nasjonal styrkeoppbygging?
- Hvordan skal vi prioritere personellrelatert EBA (P-EBA), som er viktig i daglig styrkeproduksjon, men som ut fra dagens prioriteringskriterier ikke regnes som operativ EBA? Det blir derfor betydelige utfordringer med tilstandsgrad og den opplevd bolysten og trivselen for vernepliktige og ansatte i Forsvaret. Dette avhjelpes noe av regjeringens økte satsing på personellrelatert EBA, men behovet er fortsatt større enn ressursene som kan allokere til betydelige oppgraderinger.

Forsvarsbygg anbefaler at vi i større grad bør få det vi har til å virke, på en måte som også gir et helhetlig forsterket resultat. Det vil i neste LTP-periode være mest effektivt å benytte mer drifts- og investeringsmidler for å opprettholde, forbedre og levetidsforlenge eksisterende EBA, slik at bruksverdien til porteføljen opprettholdes. Vi bør øke husleien for å kunne gjennomføre tilstrekkelig, nødvendig og prioritert vedlikehold og komponentutskifting. Andelen av fornyelses-

Sammenhengen mellom tilstandsgrad, total mengde areal og midler til verdibevaring i forsvarssektorens EBA. En justering i en av faktorene vil påvirke de to andre. For eksempel: Skal vi forbedre tilstandsgraden, må vi enten redusere arealet, øke midlene til verdibevaring, eller en kombinasjon av disse to.



prosjekter på investeringsplanen bør økes. Sektoren bør også prioritere å utrangere og avhende EBA sektoren strengt tatt ikke trenger. Vi bør finne en egen egnet modell for forsvarssektorens kulturhistoriske eiendommer herunder de nasjonale festningsverkene, slik at denne delen av porteføljen ikke må konkurrere med operativ EBA om ressurser.

Forsvarsbygg anbefaler at sektoren må gjøre justeringer i modellen for forvaltning av EBA. Det bør etableres en langsiktig plan for å snu den negative utviklingen i tilstandsgrad og redusert bruksverdi. Flere virkemidler kan brukes. Det bør søkes en modell («husleiemodell») som er reelt kostnadsdekkende, og med det etablerer en god

nok bruksverdi for Forsvaret og etablere riktig nivå for Forsvarets operative evne og evne til alliert/bilateralt mottak. Det bør brukes en modell for prioriteringer på tvers av av domene, som også bidrar til å maksimere ressursinnsatsen, og erstatter manuelle sektorspesifikke vurderinger, med mer profesjonelle og mer kvantitative analyser av bruksverdi, ønsket effekt og tilstandsgrader.

Innspill 2:

Betydningen av alliert trening, øving og mottak

Forsvaret av Norge skjer langs tre hovedlinjer; den nasjonale forsvarsevnen, det kollektive forsvaret i NATO og bilateral støtte og forsterkning fra nære allierte. Gode fasiliteter til alliert trening, øving og mottak er vesentlig for å understøtte og opprettholde et godt nivå.

Allierte styrker som kommer til Norge vil komme med 100 % personell, 80 % materiell, men så godt som 0 % EBA. Norge må – og forventes å ha – funksjonell og tilrettelagt EBA for alliert mottak god tid i forveien. Det forventes også at dette er EBA som helt eller delvis kan benyttes til trening og øving.

Norge holder allerede et godt nivå på alliert mottak, men vi må gjøre det enda mer interessant for allierte å trene og øve i Norge og i Norden, gitt mulig utvidelse av NATO i regionen.

Gode prosesser for alliert trening og øving er sammenfallende med det som skal brukes i et mottak. Kostnadene for allierte som trener og øver i Norge er relativt sett høy, og vi ser tendenser til at allierte reduserer trenings- og øvingsdeltakelse med kostnadsnivået som begrunnelse. Et initiativ for å redusere og samordne kostnadene for allierte på trening og øving er derfor nødvendig.

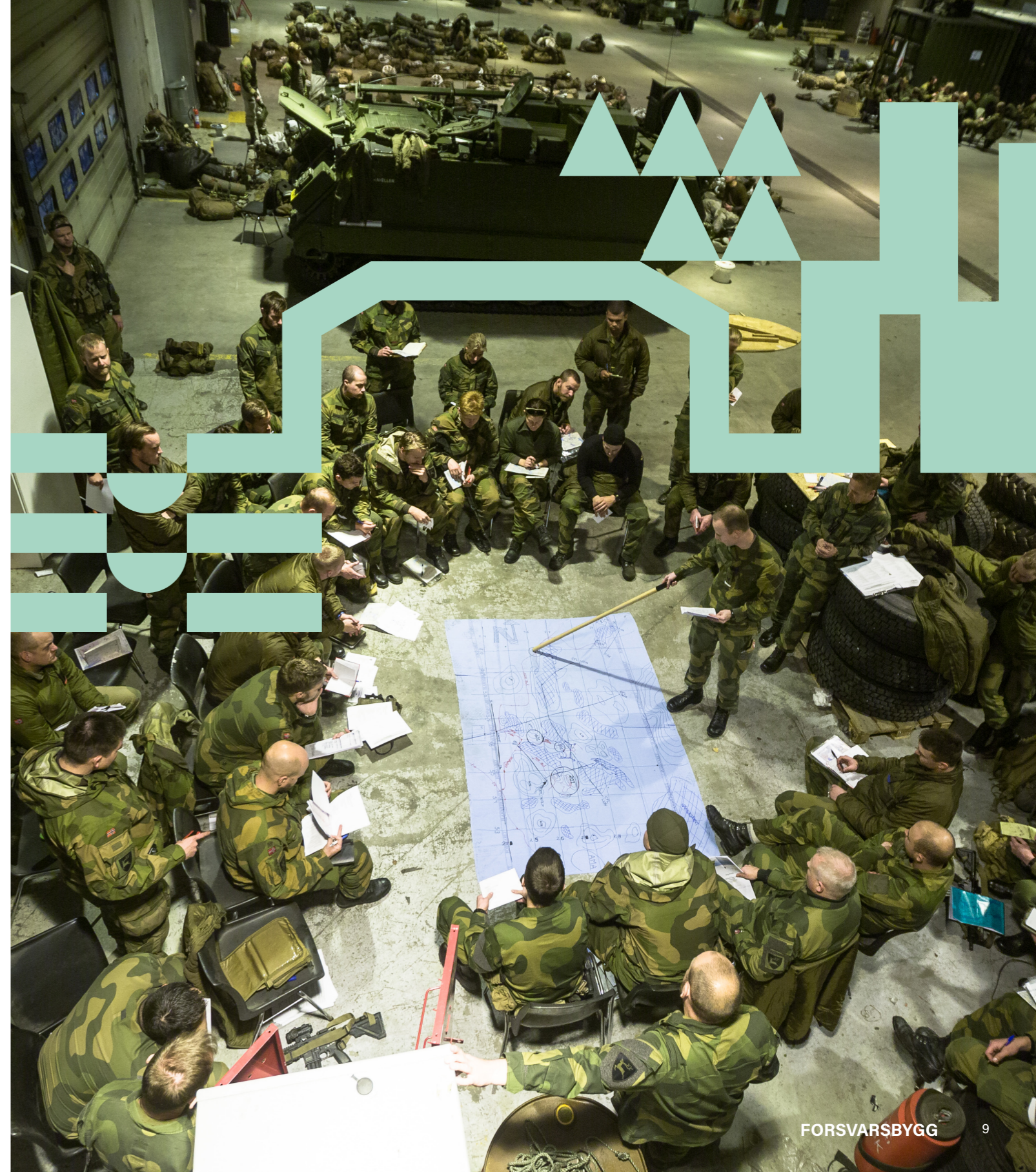
Fleksible løsninger med både eide og leieløsninger innenfor EBA er aktuelt. Videre bør forsvarssektoren legge opp til løsninger hvor man kan dekke både nasjonale og allierte

behov gjennom planlegging og periodisering av aktiviteter som kan muliggjøre mer effektiv flerbruk av kapasiteter.

Forsvarssektoren har et potensial for å se mer helhetlig på alliert trening og øving, og sikre at vi har fasiliteter og kapasitet til å tilby gode trenings- og øvingsmuligheter, og være forberedt til mottak. Her må planverket være grunnleggende, og roller og ansvar tydelig avklart.

Forsvarsbygg anbefaler at forsvarssektoren etablerer et helhetlig nasjonalt konsept, for i større grad å samordne innsats for alliert trening og øving. Konseptet bør også inkludere retningslinjer for bedre kostnadsfordeling. Vi bør etablere lang-siktige og varige løsninger, og samtidig ivareta behovet både for fleksibel EBA og fast infrastruktur som må være klar i god tid før bruk.

Forsvarsbygg anbefaler at vi bør søke å øke andelen av NATO infrastrukturmidler for finansiering av fornyelse og komponentutskiftning av mottaksinfrastruktur. I den grad det er mulig bør NATO tiltak og bilaterale tiltak samordnes med nasjonale tiltak.



Innspill 3:

Intensivér arbeidet med klima, miljø og bærekraft

I dag er forståelsen for betydningen av bærekraft annerledes i samfunnet enn når gjeldende LTP ble utformet. Bærekraft er ikke lenger noe forsvarssektoren kan håndtere kun som et samfunnsansvar, men er en forutsetning for å kunne virke i et samfunn som er i endring og omstilling.



Klima, miljø og sikkerhet er derfor en avgjørende prioritet for forsvarssektoren. Klima- og naturkrisen påvirker oss allerede i dag med mer ekstremvær, hetebølger og flom. Ressursmangel på råvarer håndteres gjennom økte krav på sirkulære løsninger og lokale forsyningskjeder i Europa.

Dagens energiutfordring møtes med diversifisering av energikilder, energieffektivisering og ikke minst med en massiv satsning på fornybar energi. Omstillingstakten innenfor internasjonalt regelverk vil påvirke oss raskere og mer omfattende enn noen gang tidligere. Det er derfor ikke et spørsmål om disse endringene vil treffe forsvarssektoren, men når og hvordan.

Forsvarssektoren vil aldri bli en nullutslipps-aktør, men det er fortsatt betydelige gevinster å hente. Forsvarssektoren har begynt omstillingen, men omstillingstakten må økes og resultatene må bli bedre. Bærekraftige anskaffelser av EBA og materiell er et nøkkelområde for omleggingen til en sirkulær økonomi. Som stor offentlig aktør forventes det av sektoren å redusere indirekte klimagassutslipp og kreve sirkulære løsninger gjennom bruk av markedsdialog, miljøkrav og -kriterier, og innovative anskaffelser.

Forsvarsbygg anbefaler at sektoren må ta et tydelig og mer offensivt ansvar for klima, miljø og bærekraft, og at EBA-området aktivt må ta sin del av dette ansvaret. Operativ virksomhet må sammenholdes med bærekraftige EBA-løsninger. Bærekraft må vurderes på lik linje med tid, kostnad og ytelse i konkurransene, og det må stilles konkrete og ambisiøse klima -og miljøkrav. Løsningene må vurderes i et livsløpsperspektiv (LCC/LCA), noe som vil gi bedre og mer fremtidsrettede løsninger.

Investeringsprosesser må ses i et helhetlig perspektiv der personell, materiell, IKT og EBA samordnes og vurderes opp mot klima- miljø- og bærekraftskonsekvenser.

Forsvarsbygg anbefaler at forsvarssektoren bør gå fra lineær til sirkulær fremskaffelse av EBA. Gjeldende og kommende krav om ombruk, gjenvinning og demonterbare bygg må utnyttes for å skape fleksible og tilpasningsdyktige bygg tilpasset sektorens krav.

Forsvarsbygg anbefaler at digitalisering og nye teknologiske løsninger i større grad må benyttes både for å etablere bedre innsikt, og utvikle faktiske løsninger. Komponentutskiftning til nye klimavennlige løsninger bør prioriteres selv om nedbetalingsperioden er lenger enn budsjettperioden. Ved blant annet LED-belysning og lokal energiproduksjon vil vi møte nye krav til klimavennlige løsninger i løpet av denne LTP-perioden.

Simulatorer og digital trening bør videreutvikles for å redusere belastningen på skyte- og øvingsfelt. Teknologi som utvikles for utslippsfrie byggeplasser, som for eksempel fossilfri byggestrøm og oppvarming, elektriske maskiner for gravearbeider og massetransport samt mobil energilagring bør også vurderes.

Innspill 4:

Balanse mellom innsatsfaktorene

Forsvarevnen i Norge er basert på de fire innsatsfaktorene (ressursene) personell, materiell, EBA og IKT. God balanse, samhandling og synkronisering mellom disse fire sikrer gode og effektive tiltak.

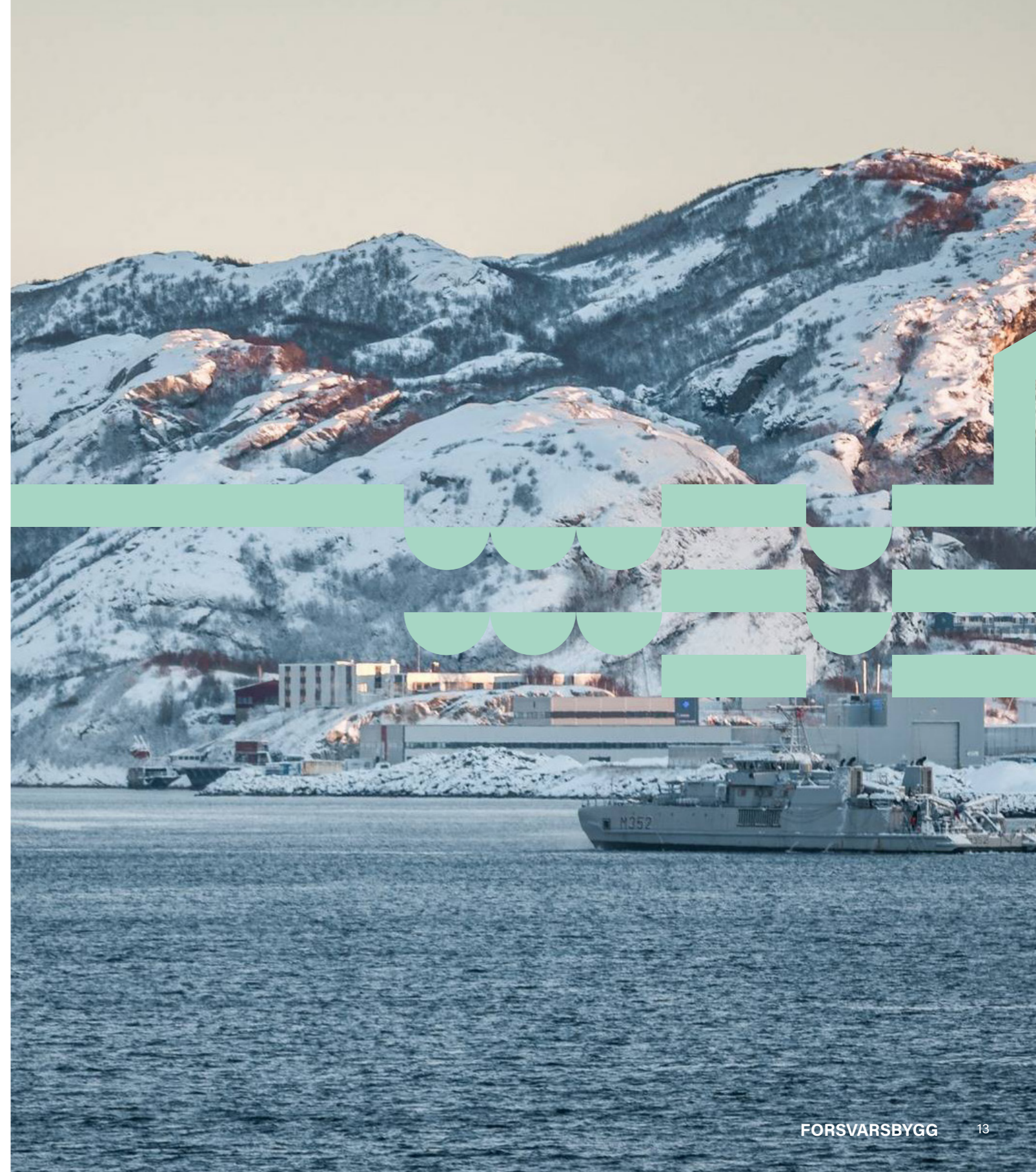
En situasjon der et tiltak planlegges med utgangspunkt i én eller to av innsatsfaktorene, uten å inkludere vurderinger og behov for øvrige innsatsfaktorer, kan resultere i suboptimale løsninger og redusert operativ effekt.

Varigheten på en fremskaffelse i et investeringsprosjekt er ofte lang, og varierer mellom innsatsfaktorene. God planlegging og synkronisering av et tiltak må derfor ofte starte svært tidlig, selv om det konkrete arbeidet vil starte på ulikt tidspunkt. Et godt eksempel på dette er kampflyprosjektet, der alle ressursene hadde et omfattende behov for planlegging og samhandling tidlig i anskaffelsen, underveis i prosjektet, og i operativ driftsfase.

Innsatsfaktorene har også varierende levetid. EBA er ofte den innsatsfaktoren som har lengst levetid. Personell og materiell er dimensjonerende for EBA behov. EBA er ofte en innsatsfaktor som må være på plass for å kunne gjennomføre strukturelle endringer som flytting av virksomhet, fremskaffelse, drift og vedlikehold av materiell samt etablering av personellstyrker.

Forsvarsbygg anbefaler at investeringsprosessen gjennomgås med tanke både på å etterstrebe helhetlige tidligfaseutredninger der alle innsatsfaktorene hensyntas og vurderes i samme fase, med tilsvarende detaljgrad på et tidlig nivå i prosessen. Det bør vurderes noen endringer og omfordeling av roller og ansvar for å sikre kortere ledetid og frigjøre kapasitet i FD og FST.

Forsvarsbygg foreslår at EBA som innsatsfaktor bør kunne etableres med større grad av fleksibilitet, for å øke evnen til å tilpasse seg endringer i Forsvarets virksomhet med kortere ledetider. Behov og krav bør i større grad innrettes etter standardiserte krav, med mindre mulighet for skreddersøm. EBA-behov bør i større grad vurderes helhetlig og på tvers av sektoren.



Bakgrunn: Infrastruktur, eiendom bygg og anlegg i forsvarssektoren

Eiendom, bygg og anlegg regnes som én av fire innsatsfaktorer for forsvarsevnen i Norge. De øvrige tre er materiell, personell og IKT.

Med godt samspill vil de fire innsatsfaktorene bidra til å bygge god effekt i fredsdrift, samt god planlegging og forberedelse av tiltak i krise og krig.

I forsvarssektoren er ansvar for innsatsfaktorene fordelt på etatene. Forsvarsbygg har ansvar for å forvalte sektorens EBA, og fremskaffe ny EBA. Forsvarsbygg skal også ha forberedt og planlagt evne og kapasitet til å tilgjengeliggjøre EBA, og om nødvendig reetablere EBA i krise og krig.

Gitt den omfattende virksomheten til Forsvaret i Norge, er forsvarssektoren en betydelig eier av eiendom, bygg og anlegg.

Forsvarssektoren har ca 4,2 millioner kvadratmeter bygg, i tillegg til anlegg og eiendom, totalt ca 12.800 bygg og anlegg som Forsvarsbygg forvalter og stiller til rådighet for forsvarssektoren.

Det inkluderer alle typer bygg, leirer, baser, flystasjoner, skytefelt og øvingsområder, men også kulturhistoriske eiendommer, festningsverk og mye annet. Forsvarsbygg er med dette Norges

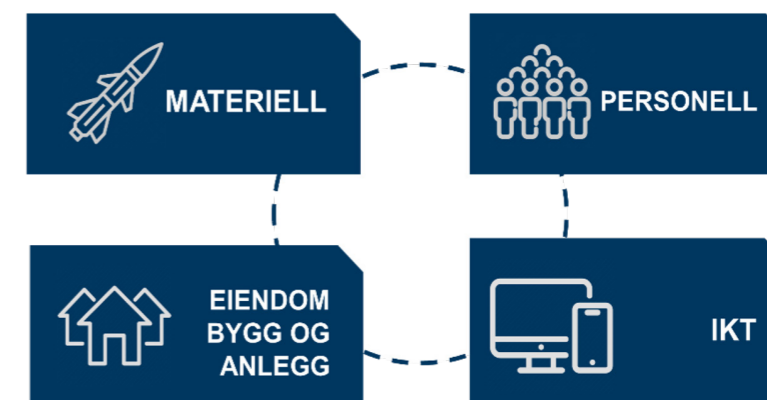
største offentlige eiendomsaktør, med et ansvar for hele verdikjeden innen EBA i forsvarssektoren, fra behovsvurderinger, til fremskaffelse, drift og vedlikehold, fornying, og endelig avhending av utrangert eller ikke lenger operativt ønsket EBA.

Forvaltningsmodellen

Forvaltningsmodellen beskriver en tredeling av roller der Forsvarsdepartementet er eier, Forsvaret og øvrige etater er brukere og Forsvarsbygg er forvalter.

Forsvarsbygg skal som forvalter ivareta eiers interesser og ansvar knyttet til forvaltning av forsvarssektorens EBA. Forsvarsbygg skal være forsvarssektorens EBA-faglige rådgiver overfor eier og brukere.

Som forvaltningsvirksomhet er det viktig å forstå Forsvarsbyggs rolle som todelt: Staten skal samvirke med Forsvaret og øvrige etater for å stille EBA til rådighet, og gi høyest mulig bruksverdi for Forsvaret på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Samtidig forvalter



Forsvarets fire innsatsfaktorer

Forsvarsbygg den store eiendomsmassens verdi på vegne av Staten ved Forsvarsdepartementet, og har et ansvar for å ivareta eieroppgaver på vegne av FD herunder verdibevaring av EBA. Disse to forvaltningsoppgavene er som oftest sammenfallende, men kan i noen tilfeller virke ulikt når det gjelder både drift og investeringer.

Prioritering av hva som skal bygges, og hvor det skal brukes vedlikeholdsmidler er derfor en viktig del av samhandlingen i sektoren. Investeringer besluttes av departementet i dialog med etatene. Vedlikehold besluttes av Forsvarsbygg, i dialog med brukere.

Investeringer

Det er Forsvarsbyggs rolle å gjennomføre de investeringene som er besluttet, som en del av det samlede forsvarsbudsjettet. I budsjettet for 2023 er samlede EBA-investeringer – altså nybygg, nye leirer, anlegg etc – på 4,7 mrd, ca 6 % av samlet forsvarsbudsjett. Investeringene har ligget jevnt på dette nivået i noen år, og er i en stigende trend på lang sikt; vi bygger relativt sett mer

EBA enn hva tilfellet var 10-15 år siden, samtidig som avhendingstakten har avtatt betydelig. Den samlede bygningsmassen har derfor vært svakt økende de siste årene.

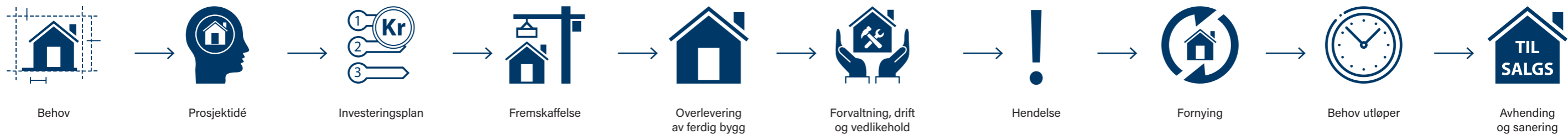
Hvorvidt økningen i kapasitet tilsvarer Forsvarets økning i virksomhet, er mer usikkert. Det er forhold som tyder på at det fortsatt er et gap mellom behov og kapasitet, og et potensial for bedre og mer effektiv utnyttelse av eksisterende EBA.

Innkjøp

Forsvarsbygg har ansvaret både for fremskaffelse og forvaltning. Det gjennomføres i en organisasjon der store deler av ressursbruken gjøres gjennom leverandører. Ca 72 % av Forsvarsbyggs samlede ressursbruk er kjøp av tjenester, som leveres videre til sektoren både innen fremskaffelse og drift.

Forvaltning, drift og vedlikehold

Det er Forsvarsbyggs rolle å forvalte EBA i forsvarssektoren, på vegne av Staten ved Forsvarsdepartementet.



Livsløp for en EBA-kapasitet. Prosesser må ses i et livsløpsperspektiv.

Dette er en ordinær eiendomsforvaltningsoppgave på en ekstraordinær portefølje, både i størrelse og kompleksitet. Eiendomsforvaltning innebærer drift og vedlikehold, men også komponentutskiftninger av bygningskomponenter som har kortere levetid enn selve bygget. Forsvarsbygg har også ansvar for forsyningstjenester og tilleggstjenester knyttet til EBA.

Det samlede driftsbudsjettet er på ca 5,5 mrd kroner. Driftskostnadene for EBA i forsvarssektoren har vært stabile i mange år.

Fornyelse av EBA er en investering. Som forvalter har Forsvarsbygg et ansvar for å anbefale fornyelsestiltak inn på sektorens investeringsplan. Fornyelse og vedlikehold av EBA er underfinansiert i forsvarsbudsjettet. Konsekvensen av for lite fornyelse er at bygningsmassen eldes med ca ½ år hvert år. Gjennomsnittsalderen til EBA porteføljen er over 40 år (festningsverkene ikke medregnet). Forsvarets virksomhet og bruk av EBA endrer seg raskere enn fornyelse av EBA. Konsekvensen er redusert funksjonalitet og svekket bruksverdi for bruker, noe som kan påvirke effektivitet og forsvarsevne negativt.

Ressursknapphet gjør det særst viktig med presise og gode prioriteringer.

Hvordan foregår prioriteringene?

Prioriteringen av EBA i forsvarssektoren gjøres normalt ut fra en vurdering av virksomhetens behov, operativ betydning for forsvarsevnen og det aktuelle byggets eller anleggets behov for fornyelse og vedlikehold. Overordnede prioriteringskriterier utgis av FD. Innenfor disse rammene har Forsvarsbygg og Forsvarsstaben etablert mer detaljerte prioriteringskriterier, herunder en verdibevaringsstrategi.

Sektoren har behov for EBA for å fungere i fredstid, både operativ virksomhet og en hel rekke støttefunksjoner. Det er også behov for EBA til alliert trening og øving i Norge.

Sektoren har også behov for EBA til nasjonal styrkeoppbygging og mottak av alliert styrker i en krise- eller krigssituasjon.

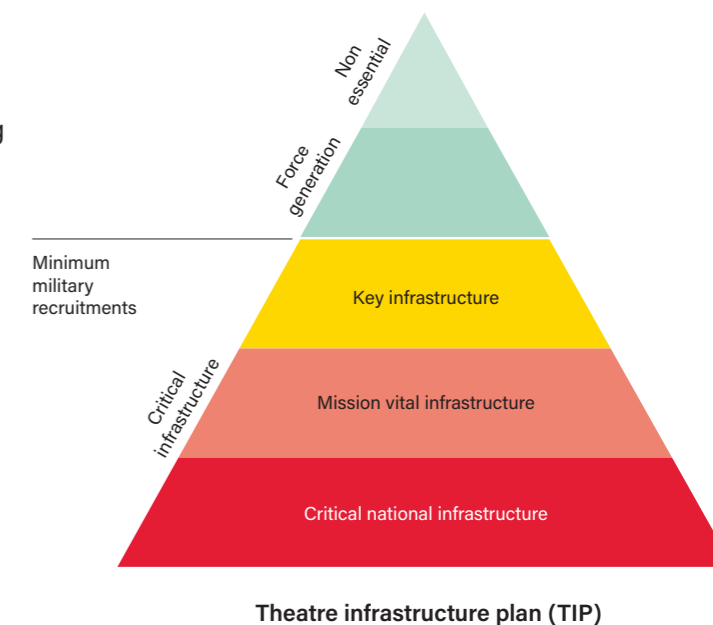
Prioriteringene handler ofte om graden av operativ betydning. Kritisk nasjonal infrastruktur og kritisk militær infrastruktur kan kort defineres

som infrastruktur som har direkte betydning for operasjoner. Infrastruktur som er etablert for styrkeproduksjon vil ofte være kaserner, messer og annen relevant infrastruktur. Styrkegenerering inkluderer også en stor andel EBA. Det er også EBA som regnes som ikke essensiell for forsvarsevnen, helt ut til forsvarssektorens kulturhistoriske anlegg og bygninger.

Investeringer prioriteres av investeringskomiteen som ledes av Forsvarssjefen etter innspill fra etatene og sektorens langtidsplanlegging. Investeringsplanen godkjennes formelt av statsråden og utgis av FD.

Vedlikehold og komponentutskifting prioriteres av Forsvarsbygg i dialog med bruker.

Som verktøy for å prioritere EBA i forhold til Forsvarets operative planverk skal det utvikles en "Theatre infrastructure Plan (TIP) (se figur).



**Vi bygger
forsvaresevne
hver dag**

