

Vår saksbehandler Steinar Lie tlf 915 97400	Vår dato 17.04.2015	Vår referanse 2015/1440
	Tidligere dato 17.03.2015	Tidligere referanse 2014/02177-14/FD III 2/HHA

Til
Forsvarsdepartementet

Kopi til

Oversendelse av innspill

Vi viser til mottatt rapport fra McKinsey om videre modernisering og effektivisering av Forsvarssektoren datert 17.03.15.

Vedlagt oversendes Forsvarsbyggs innspill til rapporten.

Våre kommentarer er samlet i et notat med hovedmomenter med utfyllende informasjon i 6 vedlegg på områdene:

- Avhending og utrangering
- Høye byggekostnader
- Nasjonale festningsverk
- Rolleforståelse
- HR og økonomi
- IKT

Frode Sjursen
Administrerende direktør
Forsvarsbygg

Steinar Lie
Direktør

Kommentar til McKinsey rapporten

Den 17. mars 2015 ble rapporten fra konsulentselskapet McKinsey, med tittelen «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren», oversendt Forsvarsbygg (FB), med anmodning om kommentarer innen 17. april.

Hensikten med rapporten var å identifisere, kvantifisere og beskrive potensialet for ytterligere modernisering og effektivisering av utvalgte forvaltningsområder og funksjoner i forsvarssektoren. Innenfor prosjektets mandat ble det avdekket et samlet besparingspotensial på 3,5-4,6 milliarder kroner i årlige kostnader.

For EBA ble det identifisert mulige besparelser i årlige driftskostnader i størrelsesorden 550-1000 millioner kroner, konkret knyttet til eiendom, bygg og anlegg (EBA). I tillegg presenterer McKinsey ytterligere besparelser innenfor HR, IKT og økonomi.

FB kan slutte seg til mange av McKinseys funn og forslag til tiltak. Mange av funnene er allerede kjent for oss, og flere foreslåtte tiltak er igangsatt. FB tar ikke stilling til størrelsen på gevinstpotensialer, utover at de på noen områder synes å være i høyeste laget. Potensialene vil kreve en grundigere vurdering og en nøyere gjennomgang av forutsetninger. Forsvarsbygg påpeker at mange av gevinstene vil forutsette omstillingskostnader for å kunne realiseres.

I rapporten har McKinsey kommet med følgende funn knyttet til EBA- sektoren:

1) Sektoren har mer EBA enn det er behov for

- *Det er foreslått tiltak for å akselerere avhending av EBA gjennom fornyet fokus*

I rapporten påpeker McKinsey at den norske forsvarssektoren har den største eiendomsporteføljen i Norden, både målt i antall m² og antall bygg og anlegg. Dette skaper rom for en mer omfattende utrangering enn det som har vært tilfelle hittil.

FB er enig i at det er potensiale for ytterligere utrangeringer og avhending av EBA. I perioden 2000-2005 ble det foretatt betydelig utrangering av Forsvarets EBA- masse, men de senere årene har dette blitt gradvis redusert.

I 2014 ble FBs bistand til Forsvarssjefens Fagmilitære råd (FMR) igangsatt, med den hensikt å danne en ny langtidsplan for Forsvaret. Det er planlagt å bygge 300 000 m² for å møte Forsvarets fremtidige behov. Forsvarssjefen har ytret ønske om å holde kostnadsbanen nøytral i fremtiden, dette vil resultere i at det er nødvendig med utrangeringer. Da ny EBA er forventet å være mer kostnadstung enn det som må utrangeres, betyr det at betydelige større arealer må ut av porteføljen dersom disse skal kompensere for økt husleie.

I rapporten nevnes mangel på incentiver som mulig årsak til redusert/ bremsset utrangering. I den forbindelse har McKinsey identifisert flere tiltak for å akselerere utrangering av EBA. FB er enig i at incitament styrking trolig vil bidra til økt avhending, og at en god incentivordning er avgjørende for kontinuerlig avhending som kan gi ønsket resultat over tid. Av nevnte tiltak vurderes incitamentet

der bruker kan beholde deler av salgsinntekt/ innsparingene lokalt, som det sterkeste. I den sammenheng er det viktig at FD fremdeles må få mulighet til å fordele midler.

Et annet incentiv er synliggjøring av kostnader. Videreutvikling av dette incentivet ved å synliggjøre markedsleie og inkludere leie på grunneiendom anses å være effektive virkemidler for å utrangere eiendom.

Også en ny «URG- gruppe» foreslås. FB ser betydningen av en slik gruppe, dog anser man det pågående FMR-arbeidet som et viktig grunnlag for eventuell ny «URG-gruppe». Videre vil opprettelse av en slik gruppe kreve endrede rammebetingelser for gruppen og utvidede fullmakter dersom ønsket effekt skal oppnås. Det er viktig at en slik «URG- gruppe» viser kontinuitet, og har med erfaring fra tidligere «URG- gruppe».

Når det gjelder gevinstpotensialet som er skissert av McKinsey (150-300 mill. kroner i årlige besparelser), stiller FB seg noe tvilende til beregningsmetodikken og derav beløpet som er identifisert. McKinsey nevner ikke inntekter og kostnader knyttet til avhending av utrangert eiendom. Som nevnt ovenfor er det forventet nye investeringer i EBA som vil nøytralisere besparelsene som følge av FMR arbeidet. Resultatet vil være en EBA masse som er tilpasset Forsvarets fremtidige behov.

Se for øvrig vedlegg 1 for ytterligere informasjon.

2) FB har høyere byggekostnader enn sammenlignbare aktører

- a) *Det er foreslått tiltak for å redusere bygge kostnader gjennom standardisering og forbedret innkjøpsmetodikk (anskaffelser)*
- b) *Det er foreslått tiltak for å redusere bygge kostnader gjennom standardisering og forbedret innkjøpsmetodikk (anskaffelser)*

McKinsey rapporten har identifisert et besparingspotensial knyttet til EBA investeringer. Høye gjennomføringskostnader, overspesifisering av byggeprosjekter og for lite konkurranse lokalt er identifisert som rotårsaker til de høye byggekostnadene. FB har satt igang flere tiltak for å møte disse utfordringene.

Blant annet er det planlagt å videreutvikle påbegynt arbeid i forbindelse med standardisering og krav knyttet til løsninger. Overspesifisering av bygg nevnes som et fordyrende ledd i byggekostnader. Ved å innføre og gjenbruke standarder på bygg med lik funksjonalitet, vil man kunne spare både tid og penger i prosjekteringsfasen, samt redusere pris pr m2.

Det er også blitt anmodet om å gi Forsvarsbygg fullmakter til å godkjenne investeringsprosjekter, også et tiltak for å få ned den totale gjennomføringstiden. Ved å forenkle beslutningsfasen på mindre prosjekter, vil unødvendig ressursbruk knyttet til prosess elimineres.

Når det gjelder lokal konkurransesituasjon, vil man der det er mulig og hensiktsmessig, gjøre forsøk på å samle prosjekter eller fase utlysning av prosjekter for å tilpasse seg tilgjengelige ressurser i markedet. Konkurransesituasjonen i noen deler av landet oppleves imidlertid som begrenset og prisdrivende selv med flere anbydere.

McKinsey har identifisert mulig årlig besparingspotensiale tilsvarende 280-470 mnok. Sett opp mot årlige planrammer anser FB dette som urealistisk mål. McKinsey underbygger dette med å vise til BDO-rapporten og Norsk prisbok. FB vil i den sammenheng opplyse at BDO vurderer denne sammenlikningen som lite relevant av flere årsaker, jfr. intervju med en av personene bak Norsk prisbok som uttaler at «det vil ikke være naturlig å sammenligne gjennomsnittsverdier i FB med Norsk prisbok når det gjelder kostnad pr m2. Den reelle verdien av en slik sammenligning må gjøres konkret for hvert prosjekt ut i fra hvilke krav som er stilt til bygget.» Det er også viktig å presisere at McKinseys påstand om at FB har 50 % «sivil» og dermed sammenlignbar bygningsmasse, ikke medfører riktighet. Da BDO i sin tid hadde gjennomgang av FBs byggeprosjekter, viste det seg også at kun 10 % av nybyggene faller inn under kategorier som kan sammenlignes med Norsk Prisbok.

Se for øvrig vedlegg 2 for ytterligere informasjon.

3) Det er betydelige interne variasjoner i driftskostnader mellom markedsområdene

- *Det er foreslått tiltak for å redusere driftskostnader gjennom å implementere beste praksis arbeidsmetodikk innen de ulike markedsområdene*

McKinsey henviser til benchmarkingsrapporten fra Ernst and Young (EY), hvor det påpekes store forskjeller i driftskostnader mellom Markedsområdene. Basert på dette anslås det at driftsbudsjettet kan reduseres mellom 5-10 %.

FB har nedsatt et prosjekt med tittel «Driftoptimalisering», hvor hensikten er å etablere enhetlige driftsplanlegging og – gjennomføring. I dette ligger det også å se på anskaffelser av varer og tjenester innen samme prosess. FB kan ikke på det nåværende tidspunkt fastslå at den anslåtte besparelsen på 5-10 % kan oppnås, da det også må gjøres en analyse på porteføljen de respektive markedsområdene forvalter og drifter. Det er betydelige variasjoner i areal og type bygg innenfor de ulike markedsområdene, og dermed ulike kostnadsnivåer. Videre er det store geografiske forskjeller på hvor velfungerende leverandørmarkedene er utviklet, som da påvirker hvilken pris vi kan få på varer og tjenester.

McKinsey-rapporten fastsetter at tiltak innen EBA ikke har gjennomføringskostnad; dette medfører ikke riktighet. FB finansierer driftoptimaliseringsprosjektet med egne midler, og må trolig gjøre organisatoriske og systemmessige tilpasninger for å kunne ta ut effektene. Kostnadene knyttet til dette er ikke kjent på det nåværende tidspunkt, men vil komme frem når prosjektet har gjort nødvendige analyser.

FB støtter McKinseys funn om at det er besparelser å hente innenfor driftskostnader. Dog er det viktig å presisere at porteføljen har et betydelig etterslep. FB må sammen med eier finne ut hvordan effektiviseringsgevinsten da skal anvendes.

FB ser det nødvendig å kommentere McKinseys oppfatning av Nasjonale festningsverk (NFV) som eget driftsområde, der det påpekes at dette muligens kan «drive duplisering av kompetanse og arbeidsoppgaver». NFVs virksomhet er knyttet til sivil utleie og tilrettelegging av festningene for publikum og krever kompetanse utover det FB Utleie i dag besitter, og man anser at NFV og FB Utleie har hvert sitt unike oppdrag, med ansvar for ulike markeder og porteføljer. FB Utleie skal være *Forsvarets foretrukne leverandør av tjenester innen EBA, mens NFV skal skape nytt liv på historisk*

grunn. Med disse to særegenhetene har FB funnet det mest hensiktsmessig å organisere porteføljen i to separate forretningsområder. Med to så vidt ulike oppdrag anses potensialer for kostnadsreduksjoner å være begrenset, og neppe kunne forsvare hensynene som særegenheten i oppdragene krever.

Det er også nødvendig å belyse en faktafeil rundt finansiering av NFV. Kapittel 6.10 i rapporten omhandler de nasjonale festningsverkene særskilt. Vi har en kommentar til kostnadstallet på side 183. Der står det at det koster sektoren 180 mnok å drive festningene årlig. Det er feil.

Den årlige kostnaden for EBA i NFV sin portefølje (forvaltning, drift og ordinært vedlikehold) er totalt 155 mnok (budsjettall 2014). Inntekter for samme portefølje er 105 mnok, slik at festningene trenger et årlig tilskudd fra departementet på 50 mnok. Tilskuddet går til å dekke tilrettelegging av festningene for allmennheten, og finansiering av det areal som ikke er utleiebart (festningsmurer, kasematter, bygg som ikke kan leies uten investeringsmidler). Kostnaden for staten som belastes forsvarsbudsjettet er med andre ord 50 mnok.

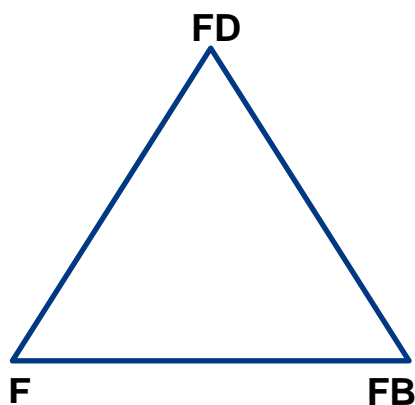
For mer informasjon rundt NFV, se vedlegg 3.

4) Det er en uklar rolleforståelse i forvaltningsmodellen mellom FB, Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvaret (F)

- *Det er foreslått å avklare roller og ansvar i forvaltningsmodellen og følge opp på etterlevelsen av rollene*

Forsvarsbygg er enig i at det er behov for ytterligere avklaringsarbeid for å tydeliggjøre roller og ansvar i forvaltningsmodellen. Dette vil også ha en positiv effekt på de øvrige anbefalte tiltak innenfor EBA. Etter vår oppfatning bør imidlertid McKinseys funn rundt rolleforståelsen tydeliggjøres. Vi mener at det foretas en sammenblanding av hvordan virksomhetsstyringen kan effektiviseres med prinsipiell rolleforståelse av forvaltningsmodellen. Vi ser at både uttalelsene «Forsvarsbygg oppleves å gå til dels utenfor sitt mandat» og «FB opplever FDs styring som for detaljert» kan bidra til å øke tid og ressursbruk, og dermed kostnader, i den løpende dialog og styring av etaten FB. Etter vårt skjønn er dette bidrag som kan effektivisere *virksomhetsstyringen*. I den sammenheng er det flere tiltak som bør vurderes for å redusere disse utfordringene, som allerede nevnt under punkt 1 og 2. Mange av disse forbedringene vil kunne bidra til reduserte forvaltningskostnader, lavere byggekostnader og generelt økt effektivitet.

Når det gjelder *tydeliggjøring av roller og ansvar i henhold til forvaltningsmodellen* er Forsvarsbygg av den oppfatning at dette vil kunne gi betydelige gevinster i å optimalisere utnyttelsen av EBA i sektoren. I den sammenheng er det relevant å kommentere utsagnet «FB opplever at kundeforholdet mellom dem og Forsvaret ikke er reelt»:



Forvaltningsmodellen er en samhandlingsmodell basert på samarbeid mellom likeverdige parter om en felles målsetning. *Forsvarsdepartementet* er i denne modellen eier av sektorens EBA. De ivaretar gjennom den rollen eierens behov for investeringer og ivaretagelse av de verdien EBA representerer. FD har i denne rollen satt bort både byggherrefunksjon og forvaltningsfunksjon av eiendommene til FB.

Forsvarsbygg bygger og forvalter sektorens EBA på vegne av FD. Som en del av sitt forvaltningsansvar leier de ut eiendommene til Forsvaret eller andre leietakere. Forvalterrollen er således utledet av eierrollen. I tillegg leveres andre EBA – tjenester til Forsvaret.

Forsvaret er leietaker og i tillegg bruker av tjenester som bestilles.

Forvaltningsmodellen er en samhandlingsmodell basert på et samarbeid mellom likeverdige parter om en felles målsetning. Det er således riktig at det ikke er et reelt kunde- leverandørforhold mellom Forsvaret og FB. Kundebegrepet er primært brukt for å få frem at tett brukeroppfølgning (serviceinnstilling) samt fokus på forutsatt leveranse er en viktig del av forvalterrollen. Vi ser at begrepsbruken knyttet til å definere forvalterrollen må bli tydeligere slik at misforståelser unngås.

Det bemerkes også at det også er behov for å få fram enda tydeligere hva som menes med at forvaltningsmodellen forutsetter at deler av samhandlingen mellom bruker og forvalter skal skje i form av forhandling.

Forvaltningsmodellen bygger på et prinsipp om kostnadsdekkende leie.

Hele denne modellen er basert på at det skal legges incentiver i de ulike rollene som samlet gir en best mulig utnyttelse av midler brukt til EBA. Det er derfor avgjørende at rollene er forstått og brukt etter intensjonen og at den er omforent hos alle aktører.

Forsvarsbygg sier seg enig i at dette ikke er implementert fullt ut, og at modellen kan gi økt effekt ved en bedre rolleforståelse.

Det er iverksatt en rekke aktiviteter som skal bidra til å tydeliggjøre roller og ansvar og dermed i neste omgang øke effektiv bruk av forvaltningsmodellen:

- Forbedring i anvendelsen av forvaltningsmodellen for EBA» med en rekke tiltak
- Revisjon av FDREBA
- Revisjon av «Rammeavtalen for EBA mellom FSJ og ADFB

- Eiendomsstrategi
- Oppdrag knyttet til Rapport «Forsvarets modenhet som kjøper av EBA-tjenester fra Forsvarsbygg

I dette arbeidet er det viktig med lederforankring og at alle aktører følger opp og etterlever forvaltningsmodellen.

Forsvarsbygg vil i tillegg foreslå at det gjennomføres en prosess der viktige aktører i alle tre roller deltar for å sikre en best mulig omforent forståelse av modellen og ansvarsfordeling.

Se for øvrig vedlegg 4 for ytterligere informasjon om rolleforståelse.

5) Det er kompetansegap i innkjøpsmetodikk

Forsvarsbygg er enig med McKinsey i at FBs innkjøpskompetanse bør styrkes. I 2014 ble det utarbeidet en innkjøpsstrategi for virksomheten der kompetanseløft på strategisk innkjøp utgjør en sentral del. Strategien omfatter både hvordan dette kan styrkes innen anskaffelser av entrepriser og innenfor FDVU og administrative innkjøp. Sentrale tiltak i handlingsplan som skal sikre oppfølging av anskaffelsesstrategien er bl.a.:

- Effektivisering av innkjøpsprosessen for driftsanskaffelser med stor andel små kjøp gjennom samling av bestillingsoppgaver
- Forbedret oppfølging av varemottak og kontraktsoppfølging
- Bedre kobling mellom driftsplaner/ vedlikeholdsplaner og innkjøp gjennom pakking av oppdrag
- Ta ut effekter innenfor anskaffelser av større grad av standardisering i investeringsvirksomheten og i etterfølgende driftsfase av EBA

Strategien er under implementering. McKinseys påpekninger indikerer allikevel at det kan være ytterligere potensialer som FB vil vurdere nærmere.

I tillegg til funn direkte knyttet til EBA- sektoren, har McKinsey også identifisert potensiale innenfor HR, IKT og økonomi. FB har valgt å kommentere dette sett fra eget ståsted:

6) HR, IKT og økonomi

HR og økonomi

På etatsnivå har Forsvarsbygg, for funksjonene HR og økonomi, langt på vei gjennomført de strukturelle anbefalingene som McKinsey-rapporten peker på. Standarder er harmonisert, oppgaver er rendyrket og samlokalisert og det har vært løpende fokus på forbedring av arbeidsprosesser. Imidlertid har etaten kartlagt ytterligere potensiale innenfor dagens struktur og er i gang med forbedring- og effektiviseringsarbeid innenfor HR og økonomi.

McKinsey-rapporten tar i stor grad utgangspunkt i ISL for å underbygge sine anbefalinger innenfor området HR og økonomi. Forsvarsbygg kan ikke regnes å være en del av denne modellen.

Et av tiltakene McKinsey foreslår er å harmonisere standarder, prosesser og systemer. Som McKinsey-rapporten peker på benytter Forsvarsbygg Agresso til sine HR og økonomifunksjoner. Agresso er en ERP løsning og ikke bare et "økonomi og lønssystem", da vi også benytter moduler i Agresso som understøtter Forsvarsbyggs investering- og driftsside. Dette er derfor et særdeles virksomhetskritisk system som det vil være svært utfordrende, ressurskrevende og risikofyllt å fase ut. Dermed anses det lite hensiktsmessig å gå over på en felles løsning med Forsvaret (SAP).

McKinsey foreslår videre en tredeling av aktiviteter, samt samlokalisering av transaksjonelle oppgaver. FB har allerede igangsatt arbeid med å reddyke rollene og ta ut effektene av disse. En ytterligere samorganisering av disse funksjonene for hele sektoren vil FB ønske å vurdere ut fra lønnsomhet og hensiktsmessighet. Rapporten peker på at det kan være stordriftsfordeler ved å samle transaksjonelle tjenester i to til tre større sentra på tvers i sektoren. Forsvarsbygg er allerede rigget for eventuelt å kunne imøtekomme en slik utvikling. Prinsipielt støtter FB en slik ordning, men iom at et potensielt gevinstpotensiale ikke synes å være tilstede, ser man ikke rasjonale for å implementere en slik ordning.

Forøvrig er det en vesentlig faktafeil. Forsvarsbyggs lønnsenhet er ikke på 15 medarbeidere, det korrekte antall årsverk er 6. Dette inkluderer 3 lønnsmedarbeidere, 2 på tid og reise samt 1 medarbeider innenfor refusjoner.

Se for øvrig vedlegg 5 for mer informasjon om HR og økonomi.

IKT

McKinsey-rapporten behandler i all hovedsak Forsvaret i IKT kapittelet. Denne tilnærmingen er nok mest hensiktsmessig da 97 % av sektorens IKT-kostnader medgår i Forsvaret (ref. kap.6.3.1.c).

De funn som rapporten peker på, og som i det aller vesentligste omhandler Forsvaret, er ikke overførbare til IKT virksomheten i Forsvarsbygg. Forsvarsbygg anser IKT-funksjon tilpasset virksomhetens behov- den er tilstrekkelig robust, fleksibel og skalerbar for å møte endrede behov og teknologiskifter. De foreslåtte tiltakene i McKinsey rapporten anses allerede implementert av Forsvarsbygg. FB støtter tiltaket om å samordne serverdrift og drift av graderte nettverk på tvers av sektoren.

FB har hatt en kritisk gjennomgang av stab-/støttekostnader, som også inkluderer IKT-området. Det er identifisert en reduksjon av FBs IKT- kostnader på linje med potensielle påpekt i McKinsey-rapporten.

Se for øvrig vedlegg 6 for mer informasjon om IKT.

Særskilt om konkurranseutsetting

McKinsey foreslår at Forsvaret kan leie eller utvikle EBA hos andre aktører enn FB, som vil bedre mekanismene i forvaltningsmodellen og gjøre FBs rolle tydeligere. McKinsey tar dette forholdet opp igjen under forslag til tiltak for å redusere byggekostnadene ved å åpne for Forsvaret til å velge andre leverandører.

Dette er et tema som fortjener særskilte kommentarer fra FBs side.

Forsvarsbygg er prinsipielt positive til konkurranse og at brukere av EBA i Forsvarsektoren skal ha muligheten til å velge leverandør. Som McKinsey påpeker vil dette gi tydelighet i roller, disiplinere alle aktører i forvaltningsmodellen, og ikke minst fremstå som et velegnet incitament for Forsvarsbygg til å levere konkurransedyktige tjenester.

For at en eventuell konkurranseutsetting skal oppnå hensikten, er det imidlertid avgjørende at det er et bevisst og gjennomtenkt valg, og at det følger av den rollebeskrivelsen som forvaltningsmodellen har lagt opp til. Blant annet innebærer dette at det er Forsvarsdepartementet, ikke Forsvaret (slik McKinsey beskriver), som eventuelt skal velge andre byggherreleverandører enn Forsvarsbygg for å forestå et byggeprosjekt for sektorens EBA.

Teoretisk og prinsipielt er det fullt mulig for Forsvarsdepartementet å foreta et slikt valg. Det må da forutsettes at denne leverandøren følger de samme spillereglene i prosessen slik at prosjektene blir underlagt den samme styring og politiske føringer som for andre byggeprosjekter i sektoren. Og det må da også forutsette at de samme krav for overlevering til forvalteren må gjøres gjeldende.

Tilsvarende er det også Forsvarsdepartementet som eventuelt vil kunne konkurranseutsette forvalteransvaret for deler av sektorens eiendomsportefølje. Også på dette området er det da avgjørende at de samme rammebetingelser gjøres gjeldende for forvaltningen.

Et prinsipielt forhold som bør tas med i betraktningen om et slikt alternativ skulle være ønskelig å ta i bruk, er utfordringen det vil være for sektoren å ha flere eiendomsforvaltere i en eventuell beredskapssituasjon.

Forsvaret kan for sin del benytte konkurranse til å:

- Velge andre utleiere. Det må antas at det da vil begrense seg i omfang dersom FB fortsatt forvalter militærleire og annen forsvarsspesifikk EBA
- Velge andre leverandører av EBA tjenester, deriblant tilleggstjenester

Dersom FD finner det interessant å vurdere eventuell konkurranseutsetting nærmere, vil FB foreslå en grundigere utredning der alle tre roller i forvaltningsmodellen blir representert.

Konklusjon/ gevinstpotensial

Funnene til McKinsey har langt på vei bekreftet det vi allerede vet i FB. Hovedkonklusjonen om at det er et betydelig gevinstpotensial gjennom forbedring av de ovennevnte utfordringene er det ingen tvil om. Det som er mer usikkert, er størrelsen på gevinstpotensialet og at potensialet kan realiseres uten noen omstillingskostnader. EBA massen som Forsvaret leier av FB er omfattende og variert, og

rapporten som ble fremstilt har i all hovedsak basert seg på tidligere funn og intervjuer. Etter FBs syn kan størrelsen på besparingspotensialet, samt tiltakene som McKinsey foreslår virke utfordrende i forhold til de rammene som FB i dag har anledning til å operere innenfor.

I kommentarene ovenfor er det allerede identifisert et betydelig besparingspotensial i forbindelse med FMR arbeidet.

Det er også identifisert effekter som følge av reduserte bygge kostnader, samt effektivisert drift. Etter vårt syn er McKinseys estimater for usikre og ambisiøse, og det krever detaljert utredning for å identifisere mulig besparingspotensial.

Rapporten har presentert funnene i den rekkefølgen som nevnt ovenfor. Det er presisert at pkt. 4 må avklares, så pkt. 1-3 kan forbedres. Dette er vi helt enig i, og vi anser også at rolleforståelsen og avklaringen av ansvar og myndighet er sentralt for gevinstpotensialet også ellers i forsvarssektoren.

Vedlegg 1

Vedrørende avhending og utrangering

1. Generell kommentar

Forsvarsbygg (FB) støtter McKinseys påpekning av potensiale for ytterligere utrangeringer og avhending av EBA. Til tross for store utrangeringer, særlig på starten av 2000-tallet, og en betydelig avhendingsvirksomhet, deler Forsvarsbygg oppfatningen om at det er ytterligere muligheter for økt arealeffektivitet og arealnedtrekk.

2. Våre refleksjoner rundt hovedfunn

Utrangering har vært et sentralt virkemiddel for å redusere Forsvarets kostnader. FB opplever likevel at spørsmålet har hatt varierende fokus i de ulike enhetene i årene siden FBs etablering. FB har i perioden hatt konkrete krav om inntekt og arealreduksjoner, som begge har blitt fulgt tett opp av både FD og egen organisasjon. FB er kjent med at krav om arealreduksjon også er satt til Forsvaret, men er usikker på hvilken prioritet dette målet har i gjennomføring og oppfølging. Perioden har båret preg av lange beslutningsprosesser og mange lokale omkamper, både fra Forsvaret selv og fra lokalsamfunn. Dette har det blitt færre av den senere tid, men det kan også ha en sammenheng med færre avhendingsprosjekter generelt. FBs erfaring er at utrangeringer og avhending ofte er kontroversielt, både internt og eksternt.

De senere årene har FB opplevd Forsvarsstaben som en sterkere pådriver for utrangering, men flere faktorer gjør at resultatene uteblir.

Mangel på incentiver

Rapporten peker på manglende incentivstruktur som en av hovedårsakene til lav utrangering. FB ser at dette er en utfordring som kan stoppe/forsinke nødvendig utrangering. De reelle kostnadsbesparelsene blir ikke synlige for lokal bruker. Det gjør heller ikke potensielle inntekter ved et evt. salg. Ved utrangering sitter den lokale brukeren ofte kun igjen med omstillingsarbeidet ved å tilpasse virksomheten til færre/andre arealer. For grunneiendom og visse typer EBA er også kostnadene ved å beholde arealene så lave at en kan risikere en «kjekt å ha»-tilnærming.

Avhengigheter og investeringsbehov

FB erfarer at også andre forhold hindrer utrangering og økt arealeffektivitet. De store utrangeringene som ble tatt på begynnelsen av 2000-tallet, var et resultat av at hele funksjoner og etableringer skulle ut av forsvarsstrukturen. Dette førte til utrangering av *samlet* eiendomsmasse, inkludert grunneiendom og infrastruktur. I dag består utrangeringsbeslutningene i hovedsak av oppsigelser av enkeltbygg eller – anlegg. I noen tilfeller ligger disse i tilknytning til etableringer som fortsatt er i operativ bruk, eller på grunneiendom som ikke frigis i forbindelse med utrangeringen. Dette innebærer at Forsvaret fortsatt vil ha driftskostnader på byggene knyttet til infrastruktur eller festeavgifter der etableringen ikke ligger på eid grunn. Iht. FDREBA skal Forsvaret bære fulle leiekostnader for bygg og anlegg dersom det foreligger hinder eller restriksjoner som gjør at anleggene ikke kan frigis, derav «kjekt å ha» prinsippet som nevnt ovenfor.

Flere bygg og anlegg benyttes av ulike forsvarsgrener. FB har erfart at ønsket utrangering fra en leietaker ikke automatisk medfører utrangeringsbeslutning fra øvrige leietakere. Dersom en av aktørene har et operativt behov for deler av eiendommen, vil dette beslaglegge hele eiendommen. Ledige arealer kan svært sjelden leies ut til andre aktører enn Forsvaret, og eiendommen kan ikke utrangeres før det er etablert alternative løsninger for Forsvarets behov. Ofte krever dette mindre investeringer som igjen sjelden oppnår prioritet i investeringsbeslutningene.

Det har blitt arbeidet med egne saker der en ser på mindre investeringer som muliggjør økt utrangering og avhending. Det har imidlertid vært en utfordring å synliggjøre lønnsomhet ved noen

av disse prosjektene, til tross for en forventet inntekt som følge av avhending. Den nødvendige investeringen for å ivareta Forsvarets behov bidrar i noen tilfeller et høyere kostnadsnivå enn den opprinnelige driftskostnaden ved å sitte i opprinnelig bygg.

Boligpolitikk

Rapporten peker på et misforhold mellom boligporteføljen og Forsvarets demografi, som igjen viser et stort utrangeringspotensiale. Boligporteføljen har en gjennomsnittlig tilstandsgrad som gjør at den heller ikke er optimal som et personalpolitisk virkemiddel. Boligpolitikken i Forsvaret er premissgivende for boligporteføljen. Dagens boligpolitikk innebærer behov for en viss overkapasitet av boliger, noe som gir få incentiver til utrangering. FB erfarer også tilbakeholdenhet i å utrangere boliger da man lokalt ikke er sikret tilgang på nye eller riktigere boliger ved å utrangere uegnede. FBs vurdering er at virkemidler for å endre strukturen i boligporteføljen, kombinert med en gjennomgang av Forsvarets boligpolitikk, er helt sentrale for å redusere boligporteføljen.

Avhendingsmetode

Etter utrangering er det FB som vurderer avhendingsmetode ut fra eiendommens tilstand og verdi. Tidvis opplever FB at Forsvaret motsetter seg avhendingsform. Dette gjelder særlig salg av boliger og annen eiendom som ligger nært operative anlegg. Begrunnelsen for slike innsigelser varierer, men frykt for uønsket naboskap kan være en årsak til manglende utrangering og beslutninger om innrangering.

3. Kommentarer til tiltakene

Styrking av incentiver

Det sterkeste incitamentet ville være å la brukeren beholde innsparingene lokalt. Dette ville innebære å belaste husleien på lavest mulig nivå, og samtidig gi rom for påvirkning av disponering av frigjorte midler. Samtidig må eier ha mulighet til å prioritere på tvers (av forsvarsgrener), og forvalter må gjøre betraktninger og tiltak på porteføljenivå. Det kan derfor være krevende å få til gode incentivstrukturer i et system der både bruker (F) og forvalter (FB) har samme eier. Dersom forvalteren ikke får leid ut eller avhendet de oppsagte lokalene til andre vil det fortsatt påløpe FDV-kostnader, som uansett belastes sektoren. Dermed oppleves systemet som et «nullsumspill» uten reelle incitamenter.

Som tidligere nevnt stopper en del utrangeringer på grunn av komplisert infrastruktur og/eller mangel på finansiering av tilpasninger som kreves for å frigjøre areal. Forsvarsbygg vil påpeke muligheten av å utrede en incentivmodell også knyttet til eventuelle inntekter, da behovet for inndekning av «flyttekostnader» synes å være en viktig stopper for utrangering.

Det sterkeste incitivet så langt har vært synliggjøring av kostnader som grunnlag for gode beslutninger. Dette er et grep som kan videreutvikles ved også å synliggjøre reelle kostnader og alternativverdi for beslutninger som tas. McKinsey rapporten peker på husleie i Oslo-området som et eksempel på at reell kostnad ikke synliggjøres. Det er Forsvarsbyggs erfaring at husleien rundt byområdene generelt ligger under, markedsleie. Et eksempel er det nå solgte «Ladebygget» i Trondheim sentrum, et bygg i hovedsak benyttet til lagerformål. Her estimerte megler Forsvarets leiekostnad til å utgjøre en tredjedel av markedsleie for næringsbygg i samme område. I forvaltningsmodellen synliggjøres heller ingen kostnader eller alternativ verdi av grunneiendom. Utrangering av eiendommer inklusive grunneiendommer vil innebære et økt inntektspotensial ved avhending, som igjen kan være et incitament for utrangering. Særlig dersom incentivstrukturen også knyttes opp mot inntekter og ikke bare reduserte kostnader.

Ny URG-gruppe

FB vurderer en ny URG-gruppe som et mulig tiltak for en oppdatert kartlegging av utrangeringspotensialet. Vi ser derimot ikke helt hvordan en slik gruppe skulle være organisert for å

kunne ta de nødvendige utrangeringsbeslutninger. Basert på våre erfaringer fra tidligere URG-arbeid, er FBs oppfatning at et nytt utrangeringsarbeid bør ha andre rammebetingelser for å kunne lykkes. Når eiendommer er identifisert som potensielle for utrangering bør forpliktete tidfestede beslutninger tas, og disse må følges opp både fra Forsvaret som utrangerer, FB som tar imot og igangsetter avhending, samt fra FD. En evt. ny URG-gruppe må også ha noen virkemidler for å få løst opp i eiendommenes fysiske avhengigheter og/eller manglende midler til flytting og løsning av restbehov. Et alternativ til en ny URG-gruppe er å følge opp de ikke utrangerte arealene fra forrige arbeid, samt resultatet fra det kommende FMR-arbeidet.

Utrangeringstiltak som forutsetning for investeringsbeslutninger

Når den samlede eiendomsporteføljen ikke er redusert i ønsket takt, handler det også om at det har vært investert betydelig i nye bygg og anlegg de siste årene. Dette er bygg og anlegg som i en helt annen grad er tilpasset dagens forsvar og ny teknologi, men som i mange sammenhenger gir økte driftsutgifter. Dersom Forsvaret ikke utrangerer bygg og anlegg i takt med innføringen av nye, vil det totale kostnadsbildet for EBA utvikle seg uheldig over tid. Et mulig tiltak for å få kontroll over kostnadsutviklingen er å innføre forpliktete utrangeringstiltak som en forutsetning for beslutning om nyinvesteringer. Slike tiltak kan gjennomføre både i forkant og etterkant av en nyinvestering. Det sentrale er at tiltakene gjøres forpliktende og følges opp.

4. Pågående tiltak

FB har i forbindelse med eget arbeid med reduksjon av stab- og støttekostnader igangsatt arbeidet med å se på egen arealbruk. Arbeidet består av identifisering av FBs egen arealbruk nå og frem mot 2020. Eventuelle overfløydige arealer kan enten frigis gjennom utrangering eller leies ut til Forsvaret dersom de er egnet. Det er forventet at FB i dette arbeidet vil møte mange av de samme utrangeringsutfordringene som skissert i pkt. 2.

FB er også en sentral rådgiver i FMR-arbeidet ved å synliggjøre muligheter og konsekvenser for EBA som følge av mulige beslutninger om Forsvarets strategiske innretning. Det er forventet at dette arbeidet vil synliggjøre store arealeffektiviseringsmuligheter.

5. Gevinster

McKinsey estimerer et kostnadsreduksjonspotensiale på 150-300 mill. kroner ved å redusere EBA-porteføljen. Det er stor variasjon i tallet, og det gis ingen detaljer om beregningsmåte. FB er derfor noe tvilende til anslagene uten å kjenne mer til bakgrunnen for estimatet. McKinsey anslår ingen omstillingskostnader. FBs erfaring tilsier at det er svært krevende å skulle gjennomføre betydelig effektivisering av eiendomsmassen uten å ta noen initielle kostnader. Til det er eksisterende eiendomsportefølje og infrastruktur for integrert og tilpasset andre konsepter og behov. Eksempelvis vil en effektivisering av boligporteføljen medføre at det må investeres i mer tidsriktige boenheter, før gevinster fra salg av overskuddsboliger kan påregnes.

Det er vår vurdering at McKinseys estimater best kan nås ved større strukturelle grep der hele funksjonsområder besluttes permanent ut av forsvarsstrukturen, slik tilfellet var i perioden 2001-2005 (da utrangeringsarbeidet ble fulgt opp med utrangeringskrav i tråd med Stortingets beslutning).

McKinsey-rapporten nevner ikke inntekter og kostnader knyttet til avhendingen av utrangert eiendom. Det er imidlertid en kjensgjerning at FB gjennom sin avhendingsvirksomhet ikke bare har redusert Forsvarets driftskostnader, men også har kunnet bidra til å finansiere miljøsanering og andre forpliktelser, samtidig som det er tilbakeført salgsinntekter til forsvarsbudsjettene. Dette er oppgaver som kan videreføres ved fortsatt og økt utrangering og effektivisering av EBA. Fra 2001 og frem til i dag er netto salgsinntekter tilbakeført FD på 3.3 mrd.kr. FB kan arbeide for å øke inntektene gjennom tiltak på aktuelle eiendommer. Dette krever riktignok mer tid i avhendingsprosessene, noe som går på bekostning av årlige inntektskrav.

Vedlegg 2

Vedrørende for høye byggekostnader

Generell kommentar

For å sikre at forsvarssektorens midler innenfor EBA brukes mest mulig hensiktsmessig over tid, arbeider Forsvarsbygg kontinuerlig med å effektivisere investeringsprosessene, forbedre løsninger og innkjøp (anskaffelser). Dette er viktig for å få høyest mulig effekt ut av investerte midler og frigjøre ressurser til Forsvarets operative evne.

Forsvarsbygg vil bruke McKinseys rapport om videre modernisering og effektivisering av forsvarsektoren inn i det interne forbedringsarbeidet sammen med allerede pågående tiltak for å redusere både investeringskostnader og gjennomføringstid.

Det er allikevel viktig å påpeke en del forhold knyttet til *riktigheten* av rapportens observasjoner, delkonklusjoner og *ikke minst* til anslått effektiviseringspotensiale.

Refleksjoner rundt hovedfunn – FB har høyere byggekostnader enn sammenlignbare aktører

Generelt om datautvalget samt sammenlikning mot Norsk prisbok

McKinsey har basert på datagrunnlag fra 2009 – 2013 vurdert at andelen av EBA som er sammenlignbar med «sivile bygningsmasse» er omkring 50 %. Det er videre lagt til grunn at dette også gjelder for den planlagte bygningsmassen fremover.

Her vil Forsvarsbygg påpeke at det i datagrunnlaget for prosjekter i perioden 2009-13 var totalt 227 prosjekter og at BDO i sin sluttrapport vurderte at det kun var 67 prosjekter, altså ca 30 % som var aktuelle å benchmarke mot andre aktører, *inkludert andre forsvarsaktører*. Av disse igjen er det kun 22 prosjekter, dvs ca 10 %, som er nybygg i kategorier som kan finnes i Norsk Prisbok, dvs «sivil bygningsmasse».

I FBs planportefølje (anskaffelsesplan) er det identifisert 24 prosjekter som planlegges realisert som nybygg i perioden 2015-18 innenfor «sivile byggkategorier». Prosjektene har en planlagt utbetaling i perioden på 1,7 mrd. kroner, eller ca. 25 % av samlet planramme for perioden (kapittel 1710, post 47). Dette inkluderer ikke investeringer knyttet direkte til kampflybasen på Ørland, da det i hovedsak er spesialbygg som har kommet langt i planfasen.

BDO-rapporten sier følgende om sammenlikning av Forsvarsbyggs prosjekter mot Norsk Prisbok (uttalelsen er blant annet basert på intervju med en av personene bak Norsk Prisbok):

«Det vil ikke være naturlig å sammenligne gjennomsnittsverdier i FB med Norsk Prisbok når det gjelder kostnad per kvadratmeter. Den reelle verdien av en slik sammenlikning må gjøres konkret for hvert prosjekt ut fra hvilke krav som er stilt til bygget. Ved å se på enkeltprosjekter vil FB ha bygg som er i området til referanseverdiene i alle byggkategorier. Nedenfor listes noen kjente forhold som i mange/alle tilfeller vil føre til høyere kvadratmeterkostnad i FBs gjennomførte prosjekter sammenlignet med kalkulert kvadratmeterkostnad i Norsk Prisbok.

- Prisene i Norsk Prisbok reflekterer et kvalitetsnivå som oppfyller den til en hver tid gjeldende Byggtekniske forskrift (TEK). Kostnader knyttet til krav utover den gjeldende Byggtekniske forskriften, dyrere materialvalg og arkitektonisk utforming («signalbygg») med mer, vil komme i tillegg til kostnadene i Norsk Prisbok.
- Kostnader for å tilfredsstille særskilte sikkerhetskrav og andre militære krav vil komme i tillegg til prisene i Norsk Prisbok.

- Prosjekteringskostnadene i Norsk Prisbok er basert på «kjente prosjekter» og er da ganske standard. FB utvikler i større grad unike prosjekter.
- Kostnader for å følge «forskrift om offentlig anskaffelser» i anbudskonkurransen medfører tilleggskostnader når det gjelder administrasjon sammenlignet med Norsk Prisbok.
- Utgifter til sentrale fellesfunksjoner (lokal og sentral stab) kommer i tillegg til administrasjonskostnadene i Norsk Prisbok. Dette er som forklart ovenfor forsøkt korrigert for i våre beregninger til del 2 av prosjektet.»

Således kan Forsvarsbygg ikke slutte seg til relevansen av sammenligning mot Norsk Prisbok og riktigheten av McKinseys påstand om at FB har betalt mer enn dobbelt så mye for administrasjonsbygg og lagerbygg relativt til prisene i Norsk Prisbok.

Høy andel av generelle kostnader

Forsvarsbygg sier seg enig i at det gjennom en sammenlikning mot andre aktører ser ut til at andelen prosjekt- og byggeledelse er noe høy sett opp mot andre aktører. Forsvarsbygg har allerede iverksatt tiltak for å redusere andelen prosjekt- og byggeledelse. Dette inkluderer anmodning til FD om økte fullmakter til å godkjenne investeringsprosjekter internt.

Overspesifisering og manglende standardisering

Forsvarsbygg vil iverksette tiltak for å videreutvikle allerede påbegynt arbeid med standardisering og krav knyttet til løsninger.

Uklare rolle- og ansvarsforhold

Spesielle og generelle brukerkrav fra Forsvaret kombinert med omfattende og til dels uklare beslutningsprosesser er tidkrevende og samlet sett prisdrivende.

Begrenset konkurranse

Forsvarsbygg har de siste årene opplevd en bedret konkurranse flere steder. Det er imidlertid alltid ønskelig å bedre konkurransen ytterligere. Bundling av prosjekter i regionene gjøres allerede i dag, men det er sjelden det foregår flere aktiviteter av betydning i et begrenset område som muliggjør dette. Imidlertid vil man der det er mulig og vurderes som hensiktsmessig, vil det gjøres forsøk på å «bundle prosjekter» eller fase utlysning av prosjekter for å tilpasse seg tilgjengelige ressurser i markedet.

Gap i innkjøpskompetanse sett opp mot god praksis hos andre eiendomsaktører

Forsvarsbygg vil i investeringsprosjekter vurdere å prøve ut flere typer entreprisekontrakter og benytte rammeavtaler der dette vurderes som hensiktsmessig. Kjøp av bygg, spesielt boliger, i det sivile markedet vurderes i hvert prosjekt opp mot gjennomføring i egen regi.

Pågående tiltak (Oversendt FD før påske)

- Påbegynt standardisering av visse bygningskategorier
- Forslag om fullmakt til å gjennomføre investeringsprosjekter <50 mill
- Påbegynt arbeidet med å strømlinje forme investeringsprosessene basert på benchmarking prosjekt (Brukt BDO i selve benchmarkingen – 2014)
- BIM i samarbeid med HS Gjøvik/NTNU
- Strømlinje forme anskaffelsesprosessene/innkjøpsmetodikk – basert på ny anskaffelsesstrategi og utredning

Forsvarsbygg støtter McKinseys forslag om å nedsette et forbedringsprosjekt for å *reducere byggekostnadene til forsvarssektoren.*

Gevinstpotensiale

McKinsey har i rapporten estimert effektiviseringspotensialet ved å redusere byggekostnadene til 280- 470 mill. kroner årlig. McKinsey oppgir selv dette til å være «mer ambisiøst», og er slik FB ser det helt urealistisk sett opp mot de årlige planrammer.

Forsvarsbygg slutter seg ikke til relevansen av sammenligning mot Norsk prisbok og riktigheten av McKinseys påstand om at FB har betalt mer enn dobbelt så mye for administrasjonsbygg og lagerbygg relativt til prisene i Norsk prisbok.

Hva som er et realistisk effektiviseringspotensiale bør være en del av forbedringsprosjektets mandat.

Vedlegg 3

Vedrørende Nasjonale Festningsverk

Forvaltning av nasjonale festningsverk

Forsvarsbygg har fått i oppdrag fra FD om på Statens vegne å forvalte 14 nasjonale festningsverk. Oppdraget utfordrer forvaltningsmodellen fordi hensikten med å forvalte festningene ikke er at de skal være et virkemiddel for sektorens primærvirksomhet, men å sikre at verneverdi ikke forringes, samt at festningene gjøres tilgjengelig som nasjonale kulturskatter for allmennheten. Arealer på de nasjonale festningsverkene leies ut både til forsvarssektoren og til sivile leietagere. For utleie til forsvarssektoren gjelder prinsippet om kostnadsdekkende leie. Utleie til sivile leietagere gjøres til markedspris.

Kapittel 6.10 omhandler de nasjonale festningsverkene særskilt. Vi har en kommentar til kostnadstallet på side 183. Der står det at det koster sektoren 180 mkr å drive festningene årlig. Det er direkte feil.

Den årlige kostnaden for festningene (forvaltning, drift og ordinært vedlikehold) for den porteføljen som er beskrevet i rapporten er totalt 155 mkr. Inntekter for samme portefølje er 105mkr, slik at festningene trenger et årlig tilskudd fra departementet på 50 mkr. Tilskuddet går til å dekke tilrettelegging av festningene for allmennheten, og finansiering av det areal som ikke er utleiebart (festningsmurer, kasematter, bygg som ikke kan leies uten investeringsmidler). Kostnaden for staten som belastes forsvarsbudsjettet er med andre ord 50 mkr.

Kapittel 6.9.3 omhandler EBA og viktigste observasjoner. På side 172 er det en kommentar om at dagens organisering med NFV som eget forretningsområde kan potensielt dublere oppgaver og kompetanse sett i forhold til Utleie. Det er mer formulert som et spørsmål enn en påstand, men vi ønsker likevel å gi noen kommentarer som ytterligere kan belyse spørsmålet som er stilt. Forsvarsbygg har blitt gitt følgende oppdrag av departementet gjennom langtidsplan 2016 og Iverksettingsbrev 2013:

- *Ivareta festningene gjennom **verdibevaring av anleggene** for å oppnå at den kulturhistoriske kvaliteten sikres og synliggjøres.*
- ***Tilrettelegge for ny bruk** ved festningene gjennom leietakere og eksterne samarbeidspartnere som lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner, kommuner og fylkeskommuner.*
- *Tilrettelegge for at de nasjonale festningene **gjøres allment tilgjengelig**. Hovedformålet er å formidle historisk kunnskap og skape arenaer for rekreasjon*

Alle tre oppdragene krever kompetanse og oppgaver utover det Utleie besitter. I forhold til det første oppdraget om verdibevaring av anleggene er alle fredet og det krever særskilt kulturminne kompetanse innenfor både forvaltning, drift og vedlikehold av byggene og uteområdene. Det andre oppdraget er knyttet til å leie ut byggene på forretningsmessige vilkår i det sivile markedet. NFV er Forsvarsbyggs spesialister på sivil utleie som er vesentlig annerledes enn utleie til militære. Sivile leieinntekter har økt hvert eneste år, er lønnsomt, og bidrar til å redusere departementets tilskudd.

Det tredje oppdraget er et samfunnsoppdrag med publikum som målgruppe, det er bare NFV i Forsvarsbygg som har kompetanse på dette området. Kompetansen er knyttet til arrangementer og aktiviteter, kortidsutleie, tilrettelegging for 2,3 millioner besøkende både helt konkret og i forhold til

informasjon og PR. Dette oppdraget krever utstrakt samarbeid med det sivile samfunnet både i form av lokale og regionale myndigheter, næringsliv, kulturliv og organisasjoner. Oppsummert har NFV og Utleie hvert sitt unike oppdrag, ulike markeder med forskjellige kunder, uensartet portefølje og hver sin misjon. Utleie skal være Forsvarets foretrukne leverandør av tjenester innen EBA, men NFV skal skape nytt liv på historisk grunn. Utleie er til for Forsvaret og skal til enhver tid tilpasse seg deres behov. Festningene er fredet nasjonal kulturarv som først og fremst skal komme allmennheten til gode. I den grad Forsvaret er tilstede på festningene så er det med militær kultur aktivitet som er rettet mot festningene som kulturarenaer og historiske monumenter. Med disse særegenhetene har Forsvarsbygg funnet det mest hensiktsmessig å organisere porteføljen i to forretningsenheter for å løse oppdragene best mulig, arbeide målrettet og effektivt i eget marked mot sine kunder.

Inntektsøkning og resultatforbedring.

Siden 2011 har det vært gjort et betydelig forbedringsarbeid hvor den samlede resultatforbedring på 27 mnok har gått til økning av vedlikehold av porteføljen. Departementet har stilt krav om årlig resultatforbedring i kommende periode. Porteføljen har i overkant av 20.000 kvm som er kan leies ut dersom det finnes investeringsmidler. Mulighet for å lånefinansiere lønnsomme prosjekter kan gjøre det mulig å realisere lønnsomme prosjekter.

Vedlegg 4

Vedrørende rolleforståelse

Generelle kommentarer

Forsvarsbygg støtter rapporten i at det er behov for å tydeliggjøre roller og ansvar i forvaltningsmodellen. Dette vil også ha en positiv effekt på de øvrige anbefalte tiltak innenfor eiendom, bygg og anlegg (EBA).

Det pågår flere parallelle arbeider som i tillegg til McKinsey rapporten vil bidra til å tydeliggjøre roller og ansvar mellom aktørene i Forvaltningsmodellen. De fleste arbeidene er konkretisert gjennom oppfølging og gjennomføring av tiltak etter «Forbedring i anvendelsen av forvaltningsmodellen for EBA», herunder:

- Revisjon av Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefelt eiendom bygg og anlegg (FDREBA)
- Revisjon av «Rammeavtalen for eiendom, bygg og anlegg mellom Forsvarssjefen og Administrerende direktør Forsvarsbygg (RA)»

Forsvarsbygg er også i ferd med å utarbeide en eiendomsstrategi, som også tydeliggjør og beskriver Forvaltningsmodellen og roller og ansvar mellom aktørene.

I tillegg pågår det et arbeid for å følge opp Internrevisjonsrapportene: «Forsvarets modenhet som kjøper av EBA-tjenester fra Forsvarsbygg» og «Forsvarsbyggs leveranseevne til kunden».

Det kan synes som det i McKinsey-rapporten er gjort en sammenblanding mellom prinsipiell *rolleforståelse* i Forvaltningsmodellen og hvordan *virksomhetsstyringen* kan effektiviseres. Vi ser at både uttalelsene «Forsvarsbygg oppleves å gå til dels utenfor sitt mandat» og «FB opplever FDs styring som for detaljert» kan bidra til å øke tid og ressursbruk, og dermed kostnader, i den løpende dialog og styring av etaten FB. Etter vårt skjønn er dette bidrag som kan effektivisere virksomhetsstyringen og derigjennom kunne bidra til reduserte forvaltningskostnader, lavere byggekostnader og generelt økt effektivitet.

Forvaltningsmodellen

Forvaltningsmodellen i forsvarssektoren ble etablert for å synliggjøre EBA-kostnadene i forsvarssektoren for å sikre en riktigere prioritering av den totale ressursanvendelsen samt å gi brukerne incitamenter for å rasjonalisere bruken av ressurser. Forvaltningsmodellen er vedtatt av Stortinget.

Forvaltningsmodellen for forsvarssektoren er grunnleggende for samhandlingen mellom eier (FD), forvalter (FB) og bruker (Forsvaret m fl). Modellen legger til grunn en «integriert samhandling» basert på full åpenhet og at alle aktørene har klare roller med en definert felles målsetning om å finne fram til optimale løsninger for forsvarssektoren.

Forvaltningsmodellen er en samarbeidsmodell hvor de 3 hovedaktørene - eier (FD), forvalter (FB) og bruker (Forsvaret m fl) - har en felles målsetning om å finne frem til hvilken løsning som er best for forsvarssektoren.

Selv om forvaltningsmodellen har som utgangspunkt at eier, forvalter og bruker har samme primærmål, så har hver aktør sin rolle å ivareta. Dette innebærer at departementets totaløkonomiske føringer alltid vil kunne overstyre forvalters forslag om hva som er den beste EBA faglige løsningen. Brukers hovedrolle er å tydeliggjøre operative behov og samarbeide med forvalter for å sikre at foreslått EBA løsning dekker behovet.

Forsvarsbygg - forvalter og rådgiver

Forsvarsbygg (FB) er en etat som, på vegne av Forsvarsdepartementet, har som oppgave å forvalte sektorens eiendommer, bygg og anlegg (EBA). FBs rolle som forvalter er definert gjennom etableringen av en egen forvaltningsmodell for EBA i forsvarssektoren.

FBs forvalterrolle er utledet fra FDs eierrolle og er eiers virkemiddel for å sikre at eiendommene støtter opp under sektorens primærvirksomhet. Forvaltningsmodellen forutsetter at FBs rådgiverrolle er en integrert del av forvalterrollen. I praksis innebærer det at FBs fokus er å finne fram til EBA løsninger som best sikrer bruksverdien av eiendomsporteføljen. Med bruksverdi menes at eiendomsporteføljen på en kosteffektiv måte skal kunne ivareta forutsatt bruk. En hovedoppgave for FB som forvalter er å tverr-prioritere alle tilgjengelige EBA ressurser slik at bruksverdien ivaretas.

At rådgiverrollen er en integrert del av forvalterrollen har sammenheng med at forvaltningsmodellen forutsetter et åpent samarbeid mellom aktørene basert på en felles målsetning. Å være tydelig på egen rolle opp mot felles målfokus styrker FBs mulighet til å opparbeide nødvendig troverdighet til å fylle sin rolle i modellen. Som en konsekvens at forvaltningsmodellen forutsettes å være en samarbeidsmodell ble det ved innføringen i 2002 forutsatt at all behov for EBA fagkompetanse i sektoren skal ivaretas av Forsvarsbygg.

All FBs forvaltning/rådgivning skal ta utgangspunkt i målet om å ivareta bruksverdi på vegne av eier. Eier vil i tillegg kunne gi føringer om at totaløkonomiske hensyn skal ivaretas.

Kostnadsdekkende leie

Forvaltningsmodellen er basert på et prinsipp om kostnadsdekning. Dette innebærer at vederlag internt i sektoren skal avgrenses til det som er nødvendig for å dekke faktiske kostnader. Dette gjelder både fastsetting av leie samt FBs leveranse av tilleggstjenester.

Kostnadsdekkende leie defineres på porteføljenivå som den leie som er nødvendig for å opprettholde bruksverdien av porteføljen.

Prinsippet om kostnadsdekning forutsetter at forvalters leveransenivå er omforent med bruker.

Refleksjoner rundt hovedfunn

FB opplever at kundeforholdet mellom Forsvaret og FB er ikke reelt.

Forvaltningsmodellen er en samhandlingsmodell basert på samarbeid mellom likeverdige parter om en felles målsetning. Det er således riktig at det ikke er et reelt kunde- leverandørforhold mellom Forsvaret og FB. Kundeforholdet er primært brukt for å få frem at tett brukeroppfølgning (serviceinnstilling) samt fokus på forutsatt leveranse er en viktig del av forvalterrollen. Vi ser at i ettertid at begrepsbruken knyttet til å definere forvalterrollen må bli tydeligere slik at misforståelser unngås.

Det bemerkes også at det også er behov for å få fram ennå tydeligere hva som menes med at forvaltningsmodellen forutsetter at deler av samhandlingen mellom bruker og forvalter skal skje i form av forhandling.

Forvaltningsmodellen bygger på et prinsipp om kostnadsdekkende leie.

«Kundeforholdet» mellom Forsvaret og Forsvarsbygg har opp gjennom tiden avstedkommet mange diskusjoner og rollesammenblandinger. Dette har blant annet sammenheng med at Forsvarsbygg både er og skal opptre som en forvalter og rådgiver for Forsvarssektoren samtidig som man skal drive virksomheten på en forretningsmessig god måte innenfor for rammen av forsvarlig forvaltning og «spillereglene» i Forvaltningsmodellen.

Kunde – leverandørforholdet mellom Forsvaret og Forsvarsbygg må ha som utgangspunkt i hva som er best for Forsvarssektoren. Forvaltningsmodellen bygger på et prinsipp om kostnadsdekkende leie.

Kostnadsdekkende husleie forutsetter at både pris og ytelse er definert i forkant. Leiepris er således ikke noe forhandlingstema. Når forvaltningsmodellen likevel definerer et forhandlingsprinsipp, så er det for at bruker skal vurdere om han skal bruke pengene på noe annet enn EBA. Det kan diskuteres om uttrykket forhandling er velegnet til å beskrive en samhandling hvor begge aktører forutsetningsvis skal ha fokus på en felles målsetning om hvilken løsning som best tjener forsvarssektoren. I praksis vil det ikke være noen reell forhandling mellom bruker og forvalter, men primært en diskusjon om hvordan brukerkrav best skal dekkes. Forsvarsbygg vil arbeide for en omforent oppfatning i sektoren om hvordan forhandlingsprinsippet i forvaltningsmodellen skal forstås.

Prinsippet om kostnadsdekning gjelder også for andre tjenester og leveranser (forsyningstjenester og tilleggstjenester, renholdstjenester og rådgivningstjenester) Forsvarsbygg leverer til Forsvaret. Forhandlingene for disse tjenestene og leveransene vil dreie seg om ytelser vs pris.

Spesielt om tilleggstjenester:

Tilleggstjenester defineres som tjenester for å dekke behov som ikke er forutsatt å inngå i leieavtale, forsyningsavtale eller renholdsavtale. Som utgangspunkt har Forsvarsbygg ikke monopol på tilleggstjenester. Tilleggstjenester bør konkurransesettes og det bør være opp til bruker om han vurderer det som best for sektoren å benytte en annen leverandør enn Forsvarsbygg.

I praksis anses det ikke mulig å få en integrert samhandling i h t forvaltningsmodellen til å fungere dersom Forsvarsbygg i en konkurranse om skal innta samme rolle som en ekstern leverandør. I h t forvaltningsmodellen er det Forsvarsbygg som skal ivareta EBA kompetansen i sektoren, og vi bør derfor posisjonere oss for å kunne bidra fullt ut med denne kompetansen også når det gjelder brukers kjøp av tilleggstjenester.

Løsningen er at bruker kan velge om han vil benytte seg av eksterne leverandører, men at det er full åpenhet om hva leveransen, basert på prinsippet om kostnadsdekning, vil koste dersom bruker velger å benytte Forsvarsbygg som leverandør.

Ved å åpne for at Forsvaret kan leie og utvikle EBA hos andre aktører eller kjøpe andre tjenester hos andre aktører enn Forsvarsbygg kan markedsmekanismene som pr i dag ikke fungerer godt nok i

forvaltningsmodellen videreutvikles. Dette kan også ha en skjerpende og effektivitetsøkende effekt i Forsvarsbygg.

Ved eventuell leie eller kjøp av tjenester fra andre enn Forsvarsbygg må man velge løsninger som Forsvarssektoren totalt sett er tjent med og unngå suboptimalisering.

Forsvarsbygg oppleves å gå til dels utenfor sitt mandat

Forsvarsbygg synes i utgangspunktet at det er positivt at medarbeidere setter seg inn i relevante Stortingsdokumenter og andre offentlige dokumenter som lover, forskrifter, direktivet, retningslinjer og faglige normer som påvirker Forsvarsbyggs rolle og virksomhet. Dette bidrar til å forstå virksomheten i en større sammenheng og holde seg faglig og samfunnsmessig oppdatert.

Forsvarsbygg er helt enig i at det er FD sin oppgave og tolke Stortingsdokumenter og omsette disse i iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg. Forsvarsbygg skal ikke bruke ressurser til oppgaver som er utledes av egne i tolkninger av Stortingsdokumenter som fraviker fra FDs iverksettelsesbrev til Forsvaret.

Forsvarsbygg opplever FDs styring som for detaljert

Forvaltningsmodellen legger til grunn en «integrert samhandling» basert på full åpenhet og at alle aktørene har klare roller med en definert felles målsetning om å finne fram til optimale løsninger for forsvarssektoren.

I en integrert samhandlingsmodell kan det være hensiktsmessig med uformelle kontaktpunkter og dialog mellom FD og Forsvarsbygg. Dette krever imidlertid en bevissthet hos begge parter slik at dette ikke forveksles med styring.

Det er viktig at den integrerte samhandlingen ikke medfører unødig detaljstyring. FDs styring begrenses til oppdrag gitt i IVB og presiseringer, endringer eller tillegg (PET) til IVB, samt oppfølging og styring i etatsstyringsmøter.

Det er riktig at Forsvarsbygg ikke opplever å ha full kontroll og forutsigbarhet i egen økonomi på grunn av detaljstyring av enkeltposter og tildelinger og omgrupperinger langt ut i året. Detaljstyring av styring og av enkeltoppgaver og godkjenningsprosesser for enkeltprosjekter påvirker også kontroll og styrbarhet på økonomien. Dette kan også påvirke effektiviteten i virksomheten gjennom ressurskrevende saksbehandling og rapportering.

Forsvarsbygg mener at en større frihet vil bidra til høyere effektivitet.

Forsvarsbygg anbefaler en gjennomgang av mål, styringsparametere og andre oppdrag sammen med FD i den hensikt å forenkle styring og rapportering og øke Forsvarsbyggs frihetsgrad slik at virksomheten kan effektiviseres.

Forsvarsbygg har nylig fremmet en anbefaling til FD om økte fullmakter på investeringssiden.

For å opprettholde verdiene på eiendommene på en kosteffektiv måte bør samtlige verdibevarende innsatsfaktorer (investering, komponentutskifting og vedlikehold) optimaliseres i en helhetlig sammenheng. Det kan være utfordrende å optimalisere den verdibevarende innsatsen når innsatsfaktorene har ulike pengestrømmer, ulike beslutningsprosesser og beslutningstagere.

Man bør også søke å finne bedre rammebetingelser for aktiv porteføljestyling for å tilpasse eiendomsporteføljen til Forsvarets behov. Investeringer i ny EBA, verdibevaring av eksisterende EBA og avhending av EBA bør i større grad sees i sammenheng – ikke minst i forhold til styring, rammebetingelser og fullmakter. En annen tilknytningsform, f eks forvaltningsbedriftsmodellen vil gi bedre rammebetingelser for aktiv porteføljestyling, bedre verdibevaring og behovstilpasning av eiendomsporteføljen.

Foreslått tiltak

Forsvarsbygg er enig i at det er behov for ytterligere avklaringsarbeid for å tydeliggjøre roller og ansvar i forvaltningsmodellen. Det er iverksatt en rekke aktiviteter som kan bidra til å tydeliggjøre roller og ansvar og som i neste omgang kan bidra til gevinstrealisering innenfor effektiv bruk og administrasjon av forvaltningsmodellen (eierstyring, avtaleregime, «forhandlinger», fakturering mm). I tillegg vil tydeliggjøring av roller og ansvar bidra veslig, med gevinstrealisering, innenfor arealreduksjon, investeringsvirksomheten/byggekostnader samt drift og forvaltning av EBA.

Det er allerede gjennomført samt at det pågår en rekke tiltak som vil medvirke til forbedringer i forvaltningsmodellen, herunder:

- Forbedring i anvendelsen av forvaltningsmodellen for EBA» med en rekke tiltak
- Revisjon av FDREBA
- Revisjon av «Rammeavtalen for EBA mellom FSJ og ADFB
- Eiendomsstrategi
- Oppdrag knyttet til rapportene «Forsvarets modenhet som kjøper av EBA-tjenester fra Forsvarsbygg» og «Forsvarsbyggs leveranseevne til kunden».

I dette arbeidet er det viktig med lederforankring og at alle aktørene følger opp og etterlever forvaltningsmodellen. Det kan også være nødvendig med mer og bedre opplæring i forvaltningsmodellen, hos alle aktørene.

Forsvarsbygg vil i tillegg foreslå at det gjennomføres en prosess der viktige aktører i alle tre roller deltar for å sikre en best mulig omforent forståelse av modellen og ansvarsfordeling.

Vedlegg 5

Vedrørende HR og økonomi

Generell kommentar

En forutsetning ved etablering av Forsvarsbygg som forvaltningsorgan var at virksomheten skulle drives etter tilnærmet forretningsmessige prinsipper. Forsvarsbygg har derfor ført virksomhetsregnskapet etter periodiseringsprinsippet (God regnskapsskikk –GRS) siden 2002, da også verdsettelse av eiendomsmassen ble foretatt. I tillegg avlegger FD regnskap til statsregnskapet etter kontantprinsippet. Ved opprettelsen av Forsvarsbygg og i de nærmeste årene etter ble derfor funksjonene HR og økonomi gjenstand for restrukturering og tilpasset beste praksis sett opp mot både offentlig og privat sektor innenfor sine områder.

På etatsnivå har Forsvarsbygg, for funksjonene HR og økonomi, langt på vei gjennomført de strukturelle anbefalingene som McKinsey-rapporten peker på. Standarder er harmonisert, oppgaver er rendyrket og samlokalisert og det har vært løpende fokus på forbedring av arbeidsprosesser. Imidlertid har etaten kartlagt ytterligere potensiale innenfor dagens struktur og er i gang med forbedring- og effektiviseringsarbeid innenfor HR og økonomi.

McKinsey-rapporten tar i stor grad utgangspunkt i ISL for å underbygge sine anbefalinger innenfor området HR og økonomi. Forsvarsbygg kan ikke regnes å være en del av denne modellen. Forsvarsbygg er et statlig forvaltningsorgan og baserer sine grunnleggende styringsprinsipper på "Reglement for økonomistyring i staten" § 4. Forsvarsbyggs interne styring, herunder krav til myndighets- og ansvarsstrukturer, styringsprosesser, intern kontroll og kontroll av transaksjoner er i tråd med "Bestemmelser om økonomistyring i staten" kap.2.

Forsvarsbygg benytter felles standarder og systemer for rapportering til statsbudsjettet, statsregnskapet og statens betalingssystemer etter bestemmelser fastsatt av Finansdepartementet og følger gjeldende regelverk for offentlige virksomheter.

Forsvarsbygg har bla som en konsekvens av at renholdstjenester ikke lenger skal leveres fra Forsvarsbygg fra 2016, igangsatt et forbedrings- og effektiviseringsarbeid med sikte på å tilpasse stab- og støtteapparatet til denne nedskaleringen av tjenestenivået. I dette arbeidet inngår HR og økonomifunksjonen som en viktig del og foreslåtte tiltak i stab-støtteprosjektet sammenfaller langt på vei med de funn og anbefalinger som er gitt i McKinsey-rapporten. Gevinstpotensialer er også regnet på og bør slik vi vurderer det samsvare godt med hva McKinsey-rapporten peker på kan være mulig å hente ut.

Våre refleksjoner rundt hovedfunn.

Innenfor området HR og økonomi er hovedfunnene i det aller vesentligste med fokus på Forsvaret. Hovedfunnene underbygger allikevel de funn Forsvarsbygg tidligere (høsten 2014) har avdekket gjennom igangsatt forbedrings- og effektiviseringsarbeid innenfor stabs- og støttefunksjonene i egen organisasjon. En rekke tiltak er i prosess og vil bli implementert i tiden som kommer.

Faktafeil

I det aller vesentligste er faktaopplysninger i McKinsey-rapporten korrekte innenfor området HR og økonomi. Imidlertid er det 1-en vesentlig faktafeil. Forsvarsbyggs lønnsenhet er ikke på 15 medarbeidere, det korrekte antall årsverk er 6. Dette inkluderer 3 lønnsmedarbeidere, 2 på tid og reise samt 1 medarbeider innenfor refusjoner.

Kommentarer til tiltakene

Harmonisere standarder, prosesser og systemer

FB avlegger som nevnt regnskap etter to finansielle rammeverk, kontantregnskap etter statsregnskapets bestemmelser og periodisert virksomhetsregnskap etter regnskapslovens bestemmelser (GRS- God Regnskapsskikk). I dialog med FD har FB gitt en tilbakemelding om at det vil være fullt mulig å gå over til SRS fra årsskiftet 2016 dersom en nylig høring om oppdatering av de anbefalte statlige regnskapssandardene og vurdering av obligatorisk bruk innenfor eksisterende ordning går igjennom. FB er derfor godt forberedt for eventuelle endringen som måtte komme ved en overgang til periodiserte regnskaper for hele sektoren. De gap som det derfor pekes på i McKinsey-rapporten hvor struktur, organisering og arbeidsprosesser viser store gap sett opp mot gode praksiser i annen offentlig, og spesielt privat, sektor ansees derfor ikke like relevant for Forsvarsbygg. Se for øvrig kommentar under avsnitt for rendyrking av oppgaver.

Som McKinsey-rapporten peker på benytter Forsvarsbygg Agresso til sine HR og økonomifunksjoner. Agresso er en ERP løsning og ikke bare et "økonomi og lønnsystem". Dette er et særdeles virksomhetskritisk system som vil være svært utfordrende, ressurskrevende og risikofyllt å fase ut.

Agresso i Forsvarsbygg omfatter:

- Agresso Økonomi: Løsningen omfatter hovedbok, kunde- og leverandørreskontro, budsjettering, anleggsverdiregnskap, bankavstemming og støtte for periodeavslutningen. Denne systemmodulen gikk i produksjon i 1995 men er senere oppdatert en rekke ganger.
- Agresso HR&Lønn: I løsningen inngår delmoduler for: Lønn, Personal, Fravær/Refusjon, HMS, Reiseregning, Lønnsforhandling, HR-Rapportering, Timeføring Web-selvbetjening og Arbeidsflyt. Denne systemmodulen gikk i produksjon i 2001 men er senere oppdatert en rekke ganger.
- Agresso planlegger: Løsningen omfatter budsjett-, prognose- og planleggingsverktøy, som er integrert med alle de sentrale delene av Agresso som Forsvarsbygg benytter. Modulen ble implementert 2012/13.
- Agresso innkjøp og eHandel: Agresso Innkjøp og eHandel er en fullt integrert løsning som støtter, automatiserer og standardiserer alle stadier i innkjøpsprosessen fra et behov oppstår til faktura er bokført i regnskapet. Modulen ble implementert 2013.
 - Forsvarsbygg tilfredsstillt kravene til elektronisk faktura, p.t. har vi 75 % elektronisk andel på inngående fakturaer.
- Agresso prosjekt: Agresso Prosjekt gir støtte for optimalisert ressursbruk og automatisering og styring av alle prosesser i et prosjekt. Løsningen dekker hele syklusen fra en mulighet oppstår, via gjennomføring og til prosjektavslutning. Samtidig sikrer systemet at nødvendige verktøy for å utføre oppgavene er tilgjengelig underveis i prosessen. Løsningen gjør det mulig å planlegge, fange og rapportere kostnadselementer underveis i prosjektet og til slutt fakturere de ulike elementene i henhold til avtalte regler. Agresso prosjekt er integrert med øvrige moduler i Agresso. Løsningen er under implementering og skal erstatte de nåværende systemene Artemis/Visual Cost.

Forsvarsbygg ser det lite hensiktsmessig eller kostnadseffektivt og eventuelt skulle gå over på en felles systemløsning på tvers av sektoren (SAP).

Rendyrke en tredeling av aktiviteter, og samlokalisere transaksjonelle oppgaver

Det anbefales å rendyrke en tredeling av funksjonenes aktiviteter i hhv. strategiske, transaksjonelle og operasjonelle oppgaver.

For området HR og økonomi tar rapporten utgangspunkt i ISL og konkluderer blant annet med at strategiske oppgaver bør ligge på departementsnivå. I et sektorperspektiv kan dette være riktig innenfor noen områder for alle etater, men i det aller vesentligste er det Forsvaret som vil omfattes av dette og da i relasjon til ISL.

Forsvarsbygg har allerede samordnet og samlokalisert transaksjonelle oppgaver både innenfor HR og økonomi, disse er organisert i Forsvarsbygg fellestjenester HR, Lønn og regnskap. Operasjonelle oppgaver er organisert i Forsvarsbyggs forretningsområder og strategiske oppgaver er organisert i Forsvarsbygg konsernstab.

I likhet med McKinsey-rapporten har vi avdekket at våre forretningsområder over tid har påtatt seg flere transaksjonelle oppgaver innenfor HR og økonomiområdet. Forsvarsbygg har igangsatt et arbeid med å rendyrke rollene og ta ut effektene av dette.

McKinsey rapporten peker på at det kan være stordriftsfordeler ved å samle transaksjonelle tjenester i to til tre større sentra på tvers i sektoren. Forsvarsbygg er allerede rigget for eventuelt å kunne imøtekomme en slik utvikling. Imidlertid kan vi ikke se at dette vil være hensiktsmessig eller realiserbart på økonomiområdet. Forsvarsbygg er i et Kunde-Leverandørforhold med øvrige etater i sektoren, av denne årsak vil det av naturlige og forvaltningsmessige årsaker være hensiktsmessig å holde økonomiområdet adskilt. For HR området er det realiserbart å samle transaksjonelle oppgaver i sektoren, imidlertid kan vi ikke se et gevinstpotensialet i dette utover det Forsvarsbygg har realisert eller er i ferd med å gjøre.

Implementere felles operasjonelle praksiser

Forsvarsbygg har i perioden 2012-2015 implementert nytt kvalitetssystem. Dette inkluderer felles operasjonelle praksiser i Forsvarsbygg (prosesser). Vi har satt kontinuerlig forbedring i system og alle prosesser er underlagt årlige revisjoner.

For økonomiområdet spesielt startet vi i 2014 et forbedringsprogram som omfattet arbeid med felles styrende dokumenter, økonomimodell og utvalgte utfordringsområder. Programmet videreføres i 2015 og effekter følges opp.

For HR området har vi implementert Forsvarssektorens modell for strategisk kompetansestyring.

Pågående tiltak

Forsvarsbygg har pågående forbedrings- og effektiviseringsarbeid innenfor både HR og økonomiområdet. Vi har organisert arbeidet i to programmer: Forbedringsprogrammet og Kostnadsreduksjonsprogrammet MOT 2020.

Forbedringsprogrammet har fokus på økonomiområdet og har til hensikt å sørge for kontinuerlig forbedring av økonomiområdet.

Kostnadsreduksjonsprogrammet MOT 2020 har fokus på kostnadsreduksjoner. Det er beregnet å kunne tas ut gevinster som etter vår vurdering bør kunne samsvare godt med hva McKinsey-rapporten peker på.

Gevinstcaset

McKinsey rapporten gir Forsvarsbygg lite grunnlag for å mene noe om gevinstcaset innenfor HR og økonomi på sektornivå. Imidlertid har våre egne funn høsten 2014 avdekket et tilsvarende gevinstpotensiale som det rapporten antyder, men da innenfor egen etat.

Vedlegg 6

Vedrørende IKT

Generell kommentar

McKinsey-rapporten behandler i all hovedsak Forsvaret i IKT kapittelet. Denne tilnærmingen er nok mest hensiktsmessig da 97 % av sektorens IKT-kostnader medgår i Forsvaret (ref. kap.6.3.1.c). De funn som rapporten peker på, og som i det aller vesentligste omhandler Forsvaret, er ikke overførbare til IKT virksomheten i Forsvarsbygg.

Forsvarsbygg har i de senere år gjennomført flere benchmarkinger og modenhetsvurderinger på IKT-området, etaten har kommet meget godt ut av dette.

Forsvarsbygg har i dag en virksomhetsarkitektur som understøtter etatens oppgaveløsning på en tilfredsstillende måte. Våre arbeidsprosesser er dokumentert i etatens kvalitetssystem, vår informasjonsarkitektur understøtter arbeidsprosessene, systemarkitekturen er tilpasset informasjonsarkitekturen og infrastrukturen ivaretar de krav som er nødvendig for å drifte systemarkitekturen.

Informasjonssikkerhet er og vil alltid være et kontinuerlig utfordringsområde, derfor har Forsvarsbygg vedvarende fokus på dette. Forsvarsbyggs IT-styring har vært gjenstand for endring de siste år. Så sent som i 2015 har vi opprettet IT-styre ledet av administrerende direktør, dette for å bedre kjernevirksomhetens involvering og beslutningstaking i IKT-saker.

Forsvarsbyggs IKT-organisering ble endret i 2010/11, vi endret da organiseringen fra arketype 3 til 2 (ref. McKinsey-rapportens modell i kap.6.4.3.a.).

Våre refleksjoner rundt hovedfunn.

Forsvarsbyggs IKT-funksjon er tilpasset virksomhetens behov, den er tilstrekkelig robust, fleksibel og skalerbar for å møte endrede behov og teknologiskifter. Når man betrakter IKT-funksjonen i et sektorperspektiv finnes det, etter vår mening, enkelte utvalgte områder som har et potensiale for stordriftsfordeler uten at det går på bekostning av den enkeltes etats behov for «skreddersøm». Områdene vi tenker på er spesielt serverdrift og drift av graderte nettverk.

Hovedfunnene i rapporten omtaler i det aller vesentligste Forsvaret. Imidlertid konkluderer rapporten med at utfordringene gjelder hele sektoren. Dette er et bilde Forsvarsbygg ikke kjenner seg igjen i. Vi har følgende kommentarer til observasjonene beskrevet i rapportens kap.6.4.3.:

- Forsvarsbygg har et oversiktlig og tilpasset systemlandskap til våre virksomhetsbehov.
- Forsvarsbyggs IKT-prosjekter har en varighet på mellom 6 mnd.-1,5år.
- Forsvarsbygg har en hensiktsmessig IKT-organisering (arketype 2).
- Det er klarhet i ansvarsforhold på IKT-området i Forsvarsbygg.
- Det er klarhet i prosjektgjennomføring og metode i Forsvarsbygg. Vi benytter offentlig sektors prefererte prosjektmodell for IKT-prosjekter (www.prosjektveiviseren.no).
- Investeringsprosessen for IKT-prosjekter er ukomplisert i Forsvarsbygg. Etaten har aldri fått finansiert IKT-prosjekter som særskilte/øremerkede bevilgninger fra departementet.
- Finansiering av IKT-prosjekter i Forsvarsbygg går over Forsvarsbyggs ordinære driftsbudsjett.

Kommentarer til tiltakene

Vi kommenterer i fortsettelsen hvert enkelt av de foreslåtte tiltakene i rapporten:

- a. *Tydeliggjøre roller og ansvar gjennom en reorganisering av IKT*

Forsvarsbygg har en hensiktsmessig organisering av IKT-funksjonen tilpasset virksomhetens behov og i tråd med «Best Business Practice». Vi har gjennom en årrekke knyttet til oss Gartner Group som rådgiver i slike spørsmål samt deltatt i nasjonale nettverksgrupper nettopp for å optimalisere funksjonen og for å holde oss oppdatert om strømninger på IT-området.

Som rapporten peker på mener også Forsvarsbygg at serverdrift og drift av graderte nettverk burde samordnes på tvers av sektoren.

- b. Ferdigstille kartlegging over dagens systemlandskap og skape et fremtidig målbilde*
Hele Forsvarsbyggs virksomhetsarkitektur er kartlagt og dokumentert herunder systemlandskapet. Forsvarsbyggs IT-strategi revideres årlig og ny strategi vil utarbeides parallelt med ny forretningsstrategi.
- c. Løfte effektiviteten innen utvikling, forvaltning og drift*
Forsvarsbygg er effektive innen utvikling, forvaltning og drift på IKT-området. Dette er dokumentert gjennom benchmark, senest i 2015.
- d. Modernisere og konsolidere systemer*
Forsvarsbygg har en modernisert systemarkitektur. Dette er og vil være et kontinuerlig arbeid, Forsvarsbygg må kunne sies og være meget langt fremme på dette området. Forsvarsbygg har fokus på å sanere eldre systemer når nye implementeres.
- e. Bygge kompetanse i investeringsprosessen og forenkle finansieringen av IKT*
Forsvarsbygg benytter offentlig sektors prefererte prosjektmodell, våre prosjektledere er oppdaterte på denne. Finansiering av IKT-prosjekter er en del av den årlige budsjettprosessen i Forsvarsbygg og alle investeringer behandles i IT-styret.

Pågående tiltak

I sammenheng med at ansvaret for renholdstjenester overføres fra Forsvarsbygg til Forsvaret har etaten hatt en kritisk gjennomgang av stab/støttekostnader, dette inkluderte også IKT-området. Forsvarsbygg vil redusere sine samlede IKT-driftskostnader med 10-12 % innen utgangen av 2016, dette harmoniserer bra med McKinsey-rapportens estimerte gevinstpotensiale hva gjelder Forsvarsbyggs andel av sektorens totale IKT-kostnader.

Gevinstcaset

Forsvarsbygg har ikke grunnlag for å uttale seg om bakgrunn eller nivået på gevinstcaset. Imidlertid vil Forsvarsbygg kunne forplikte seg på vår andel av dette basert på de tiltak Forsvarsbygg allerede har planlagt.