



Nr. 2006:7

Omstillingen av Forsvaret 2002-2005

- dokumentering av resultater og måloppnåelse

Forord

Denne rapport utgjør en dokumentering av resultater og erfaringer fra omstillingen av Forsvaret i perioden 2002-2005, en av de mest omfattende endringer i offentlig sektor i nyere tid.

Arbeidet med rapporten har blitt rettet inn mot å få frem et bredt bilde av omstillingen, og i mindre grad dybdeanalyser. Arbeidet bygger i all hovedsak på intervjumateriale og ugraderte dokumenter. Arbeidet er utført med utgangspunkt i at innholdet i rapporten skal kunne gjøres offentlig tilgjengelig som en publikasjon i rekken av Statskonsults rapporter. Rapporten inneholder derfor en del bakgrunnsinformasjon som er myntet på å sette lesere uten særlig kjennskap til forsvarssektorens problemstillinger bedre i stand til å tilegne seg materialet.

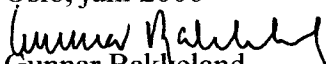
Rapporten trekker frem noen anbefalinger basert på funn som synes nokså utvetydige, innen områder som etter Statskonsults vurdering er sentrale for Forsvaret å arbeide videre med under den fortsatte omstillingen.

Vi ønsker å takke for Forsvarets medvirkning i form av forberedelser til dokumentgjennomgang og tilretteleggelse for intervjufasen, og spesielt respondentene som har satt av tid til å dele sine synspunkter med oss:

Arne Bård Dalhaug, Svein Ivar Hansen, Torgeir Hagen, Egil Johansen, Øyvind Strandman, Barthold Hals, Arild I. Skram, Erik Gustafson, Geir Kjosnes, Trond Karlsen, Erik Hernes, Knut Olav Drivenes, Knut Riiber, Lars Atle Holm, Per Skjegstad, Kjell Ove Orderud-Skare, Svein Harthor Andersen, Anders Lundesgaard, Trond Jørgensen, Eivind Solberg, Tone Rønoldtangen, Geir Anda, Erling Danielsen, Anders Nenseth, Hans Blundell, Harald Wessel.

Arbeidet er utført av Ingunn Botheim, Thomas Brachel (prosjektleder) og Gunnar Bakkeland i Statskonsult. Statskonsult står ansvarlig for rapportens innhold.

Oslo, juni 2006


Gunnar Bakkeland

Adm. Direktør

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Sammendrag	5
1.1	Måloppnåelse	5
1.2	Måloppnåelse i ulike deler av FMO	6
1.3	Vurdering av virkemiddelbruken	6
1.4	Betydningen av ARGUS/FOKUS i omstillingen	7
1.5	Statskonsults anbefalinger	8
2	Innledning	9
2.1	Oppdrag	9
2.2	Formål	9
2.3	Avgrensning og utdyping av problemstillinger	9
2.3.1	Dokumentasjon av resultater og måloppnåelse	10
2.3.2	Årsaksforhold knyttet til mulige forskjeller i måloppnåelse i ulike deler av FMO	11
2.3.3	Betydningen av ARGUS/FOKUS som instrument for omstilling	11
2.4	Metode	11
2.4.1	Dokumentstudier	11
2.4.2	Intervjuer	12
3	Bakgrunn og mål for omstillingen	13
3.1	”Det tapte tiår”	13
3.2	Målbilder	14
3.2.1	Visjon og målsettinger for omstillingsperioden	14
3.2.2	Målbilde 2002-2005	15
3.2.3	Målbilde 2005-2008	15
4	Virkemidler og tiltak	17
4.1	Generelle virkemidler	17
4.2	Omstillingsspesifikke virkemidler	17
4.2.1	Omstillingsregnskapet	18
4.2.2	Systemunderstøttelse	19
4.3	Strukturelle virkemidler	19
4.4	Program ARGUS og Program FOKUS som virkemidler	20
4.4.1	Om målsettinger for ARGUS	20
4.4.2	Om målsettinger for FOKUS	22
5	Dokumentasjon av resultater og måloppnåelse	23
5.1	Stortingspålagte omstillingsmål	23
5.1.1	Driftskostnader	23
5.1.2	Årsverk	24
5.1.3	EBA	25
5.1.4	Materiell	27

5.1.5	Struktur- og organisasjonsendringer	28
5.2	Utviklingen i operativ evne	28
6	Respondentenes synspunkter på omstillingen	30
6.1	Overordnede resultater og måloppnåelse	30
6.1.1	Forholdet mellom kvantitative og kvalitative mål	31
6.2	Forsvarsgrenvise resultater	31
6.2.1	Hæren	31
6.2.2	Sjøforsvaret	32
6.2.3	Luftforsvaret	32
6.2.4	Heimevernet	33
6.3	Kvantitative mål	33
6.3.1	Driftskostnader	33
6.3.2	Årsverk	34
6.3.3	EBA	34
6.3.4	Materiell	34
6.3.5	Organisasjonsendringer	35
6.4	Kvalitative mål	35
6.4.1	Operativ evne	35
6.4.2	Effekter av horisontal samhandel	36
6.4.3	Regionale støttefunksjoner (RSF) oppleves som lite funksjonelt	37
6.4.4	Styringsrelasjoner	38
6.5	Omstillingsutfordringer for logistikk- og støttevirksomheten	39
6.5.1	Forutsetninger for, og gjennomføring av etableringen av FLO	39
6.5.2	Omstillingen av FLO i perioden	40
6.6	Synspunkter på betydningen av ARGUS og FOKUS	42
6.6.1	ARGUS/FOKUS og programorganiseringens betydning	42
6.6.2	Nærmere om ARGUS' roller	42
6.6.3	Nærmere om ARGUS' oppgaver	43
6.6.4	Nærmere om Program FOKUS' roller	44
6.6.5	Nærmere om Program FOKUS' oppgaver	45
6.7	Respondentenes syn på gjenstående utfordringer	47
6.7.1	Budsjetter og rammer	47
6.7.2	Kompetanse, rekruttering	47
6.7.3	Konsolidering	48
6.7.4	Omdømme	48
7	Statskonsults vurderinger	50
7.1	Statskonsults vurdering av resultater og måloppnåelse i omstillingsperioden	50
7.1.1	Eksempler som underbygger vurderingen av vellykket omstilling	50
7.1.2	Eksempler på gjenstående utfordringer fra gjennomført omstilling	52
7.2	Om bruken av virkemidler i omstillingsperioden	54

7.2.1	Statskonsults vurdering av virkemiddelbruk i omstillingsperioden _____	55
7.2.2	Avgangsstimulerende tiltak (AST) _____	55
7.2.3	Horisontal samhandel (HS) _____	56
7.2.4	Systemunderstøttelse - Program GOLF _____	57
7.2.5	Andre virkemidler _____	58
7.2.6	Virkemiddelbruk – konklusjon _____	59
7.3	Om betydningen av ARGUS/FOKUS som instrument for omstilling _____	59
7.3.1	Statskonsults vurdering av mandatet for ARGUS _____	59
7.3.2	Statskonsults vurdering av programdirektivet for FOKUS _____	61
7.3.3	Gjennomføring i forhold til Grunnlagsdokument ARGUS og prosjektdirektiv FOKUS _____	61
7.4	Statskonsults vurderinger av omstillingen i FLO _____	63
8	Anbefalinger _____	66

1 Sammendrag

Omleggingen av Forsvaret er en av de største omstillinger innen offentlig sektor i nyere tid. Omstillingen har berørt alle forsvarsgrener og den skulle føre til en omfordeling av ressurser mellom støttefunksjoner og "den spisse ende", dvs den operative virksomheten.

Forsvarsstaben (FST) har bedt Statskonsult om bistand til å dokumentere måloppnåelse og erfaringer fra omstillingen i perioden 2002-2005. Det har videre vært et mål å identifisere viktige faktorer som har påvirket måloppnåelse, resultater og effekter av tiltakene. Et tredje mål med prosjektet har vært å dokumentere erfaringer som kan være til nytte i det videre omstillingsarbeidet.

Prosjektet har vært avgrenset omkring følgende tre områder:

- 1) Dokumentasjon av resultater og måloppnåelse
- 2) Årsaksforhold knyttet til mulige forskjeller i måloppnåelse i ulike deler av Forsvarets militære organisasjon (FMO)
- 3) Betydningen av ARGUS/FOKUS som instrument for omstilling

1.1 Måloppnåelse

Etter gjennomgang av styrende dokumenter og fremlagt materiale samt intervjuer, mener Statskonsult at de overordnede målsettingene for omstillingsperioden 2002-2005 i hovedsak ble oppnådd.

De Stortingspålagte omstillingsmålene i St.prp. nr. 45 (2000-2001) om å "reduere de årlige driftskostnadene med om lag to milliarder kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging" samt målene om å nedbemanne med 4461 årsverk (FMOs andel) og redusere med 2 mill m² EBA er nådd med god margin. Videre må en på bakgrunn av undersøkelsen kunne si at også målet om å legge grunnlag for et tidsmessig forsvar med betydelig forbedret operativ evne er innfridd.

Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at det er en utbredt oppfatning blant informantene om at omstillingen i perioden har vært preget av et ensidig fokus på kvantitative økonomiske mål, og at denne ubalansen i prioriteringen av omstillingsmålene har påvirket resultater og måloppnåelse. Det blir hevdet at enkelte mål overskygger andre, og at målene til dels har endret seg underveis i omstillingen.

Resultatet er etter manges mening en ressurs- og kompetansesvikt på en del områder. Støttetjenestene er redusert til fordel for styrkeproduksjon og operativ virksomhet, men mange hevder at både operativ virksomhet og støttetjenesten er blitt dyrere i dag, fordi man er avhengig av å kjøpe støttetjenester dyrere enn da Forsvaret tidligere produserte disse innfor virksomheten.

Selv om mange mener at fokus på kvantitative mål var nødvendig for å nå de mer overordnede omstillingsmålene, gjenstår det klare utfordringer med hensyn til å endre måten å jobbe på. Man har nedbemannet, men oppgavene eksisterer fortsatt - "man fjerner ikke oppgaver ved å fjerne folk".

Målet om årsverksreduksjoner er det som har vært mest krevende i omstillingen. Man har klart å redusere antall ansatte og sånn sett nådd omstillingsmålet, men mange legger vekt på at fokus på årsverksreduksjoner

har vært ødeleggende. Innfrielse av den totaløkonomiske målsettingen burde vært styrende. I stedet ble årsverksnedtrekk et mål i seg selv.

1.2 Måloppnåelse i ulike deler av FMO

Det er bred enighet blant respondentene om at omstillingen av Hæren har vært stor og utfordrende. Konseptendringen har for Hæren innebåret en meget omfattende omstilling. Når det gjelder struktur og organisasjon, blir det uttrykt at Hæren har gjort mye i sør, mens det i nord fortsatt gjenstår mange utfordringer.

Representanter fra Sjøforsvaret opplever at de er i mål med omstillingen, og at det har vært en styrt prosess fra ledelsens side, som hele tiden har sett hvor hen det bar. Den utbredte felles forståelsen av konsentrasjon rundt Bergen gjorde det lettere å selge omstillingen internt i Sjøforsvaret enn i de andre grenene.

Det er en utbredt oppfatning at det har skjedd minst omstilling i Luftforsvaret i perioden. Delvis forklares dette med at Luftforsvaret var tilfreds med tidligere gjennomførte omstillingstiltak. Hovedproblemet er at for mange baser har nødvendiggjort rammekutt og osthøvelsomstilling. Luftforsvaret har derfor mye igjen å gjøre, og store omstillingsutfordringer venter.

Omstillingen i Heimevernet (HV) sies å ha gått forbausende bra. Det pekes på at HV tradisjonelt har vegret seg for endringer, mens nåværende GIHV har gått inn med klart mandat om å snu, og at GIHV oppleves veldig klar i sin kommunikasjon og lederstil. Samtidig sies det at HVs operasjon er enklere enn i forsvarsgrenene, og derfor lettere å omstille.

FLO blir av mange nevnt som den delen av FMO som har hatt størst problemer med å nå målene. Samtidig gis det uttrykk for at det er denne delen av Forsvaret som har hatt – og fremdeles har – de største utfordringene. Det har vært en kulturell utfordring for FLO å gå fra å være en ikke-organisasjon til å bli ett, med nærmest årlige omstillinger i hele perioden, sist i september 2005. Ansatte ble lei omstilling, ansvar og myndighet ble uklart, hvordan man skal samhandle ble uklart og det har tatt tid og krefter bort fra kjernevirksomheten.

Mange respondenter peker på en opplevelse av svak styring av omstillingen i FLO både fra FLOs ledelse og fra FOKUS, og noen hevder at omstillingen burde vært gjennomført annerledes uten at det pekes på alternative gjennomføringsveier. Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene er at endringsmotstanden og kulturelle forskjeller mellom grenene ble undervurdert, og det reises spørsmål om organisasjonen var moden for den store kulturendringen som var nødvendig for å lykkes med omstillingen i FLO.

1.3 Vurdering av virkemiddelbruken

Forsvaret hadde i forbindelse med omleggingen tre typer virkemiddel å spille på i omleggingen – generelle, dvs. i hovedsak målretting av virksomheten og de styringsmekanismer som ligger i styringskonseptet og de årlige tildelinger, omstillingsspesifikke, dvs. i hovedsak de vedtak Stortinget har fattet om organisasjonsendringer samt avgangsstimulerende tiltak, og strukturelle tiltak, bl.a. horisontal samhandel, bortsetting og praktisering av verneplikt.

Statskonsult mener alle typer virkemidler ble tatt i bruk, men at effekter og resultater varierer ganske mye. De generelle har vært nødvendige men ikke tilstrekkelige i seg selv, og det må kunne forutsettes at FMO utøver god intern styring under ivaretagelse av både daglig drift og en samtidig omstilling. Bruken av avgangsstimulerende tiltak (AST) som virkemiddel har vært avgjørende for å nå målene, men har også blitt brukt i et slikt omfang at det er en utbredt oppfatning om at Forsvaret nå har en stor utfordring kompetansemessig. Etter Statskonsults vurdering kunne en systematisk kartlegging av fremtidig kompetansebehov gjort bruken ytterligere målrettet. Gjennomføring av organisasjonsendringer synes å ha skjedd som forutsatt.

Av de strukturelle virkemidlene representerte innføringen av horisontal samhandel (HS), og etableringen av et kunde - leverandørforhold mellom primær- og støttevirksomheten, et kostnadsbevisstgjørende tiltak i omstillingen. Det er en allmenn oppfatning blant respondentene i intervjuundersøkelsen at HS ble innført for tidlig i forhold til en organisasjon som bare delvis var moden. Store grenvise forskjeller blir trukket frem. Likeledes er det en gjennomgående oppfatning at HS ble implementert for langt ut i organisasjonen, og Statskonsult deler disse oppfatningene. Likevel har det vært av vesentlig betydning å få etablert en større grad av bevissthet omkring hva produkter og tjenester faktisk koster.

1.4 Betydningen av ARGUS/FOKUS i omstillingen

Program ARGUS ble opprettet for å følge opp omstillingsarbeidet. FOKUS avløste ARGUS i 2006 som ansvarlig for å følge opp den videre omstillingen av Forsvaret.

Nesten samtlige informanter gir uttrykk for at ARGUS var helt sentral og av vesentlig betydning for å nå omstillingsmålene. Sterk toppledelsesforankring, tidlig oppstart og etablering utenfor linjen nevnes av nesten samtlige som årsaker til suksess.

FOKUS har ikke klart å etablere en tilsvarende sterk posisjon. Mange har pekt på ensidig fokusering mot monitorering og omstillingsregnskap, knappe ressurser og opplevelsen av mindre omstillingskompetanse som forklaring. Det trekkes frem at verdien av FOKUS i sin nåværende form er liten. De fleste viser til at FOKUS, i motsetning til ARGUS, ikke oppleves som aktiv i å få frem gode forutsetninger for å lykkes med den videre omstillingen.

Noen har hevdet at det er kunstig å beholde en så vidt liten enhet som FOKUS har blitt ”på siden av” et forsvar i stadig omstilling. Det sies at det hadde vært riktig å legge ned FOKUS og overføre oppgavene til linjen, og eventuelt gjenopprette FOKUS når det måtte komme et tydelig behov for det. På den annen side er det flere informanter som mener det fortsatt er viktig å ha et element som FOKUS i den videre omstillingen. De samme respondentene mener også at det er nødvendig at FOKUS er etablert utenfor linjen. Flere ønsker seg et FOKUS med oppfølgende oppgaver og at FOKUS’ organisasjon settes sammen med personell som har tung kompetanse og større erfaringsbredde.

1.5 Statskonsults anbefalinger

Omstillingen i perioden 2002-2005 kan i utgangspunktet beskrives som vellykket. I den videre omstillingen vil vi likevel peke på noen utfordringer som Forsvaret står overfor:

- *Vurdere program FOKUS.* Statskonsult mener Forsvaret står overfor et valg med hensyn til om FOKUS skal tilføres kapasitet og kompetanse i den grad som må til for at programmet skal virke i henhold til intensjonen. Alternativt bør en vurdere å slå sammen programmets aktivitet med andre sentrale funksjoner i linjen, f. eks. økonomi- eller controllerfunksjonen i FST.
- *Styrke tilsyn og fagmyndighet.* Gjennomgangen tyder på at det kan være hensiktsmessig å legge til rette for styrket evne til egenrevisjon og kontroll. Statskonsult mener arbeidet bør ta utgangspunkt i en gjennomgang av rolledeling og utøvelse av bestiller-, leverandør- og tilsynsfunksjonen.
- *Gjennomgang av forvaltnings- og logistikk-løsningen.* Intervjuene viser en mulig, ny endring – bort fra en enhetlig felles logistikk til en mer grensespesifikk logistikkunderstøttelse. I den grad dette måtte medføre riktighet vil det aktualisere ny konseptuell tenking om logistikkens organisering og styring. Statskonsult mener en gjennomgang av forvaltnings- og logistikk-løsningene som utvikles i forsvarsgrenene og FLO med sikte på å avklare eventuelt avvikende mål og ambisjoner bør vurderes gjennomført. En slik gjennomgang vil også bidra til å avklare hva som skal organiseres innenfor rammene av grenorganisasjon, resp. fellesorganisasjon.
- *Styrke kompetanseutvikling og –styring.* Forsvaret har tapt mye kompetansekapital grunnet den målstyrte nedbemanningen. Behovet for systematisk kompetansekartlegging og kartlegging av kompetansebehovet er åpenbart viktig å ivareta, ettersom dette vil utgjøre grunnlaget for målstyrt utvikling av de kunnskaper og ferdigheter Forsvaret vil ha behov for både på kort og lengre sikt.
- *Fortsatt ledelsesforankret omstilling.* At Forsvarets ledelse frontet omstillingen personlig ble ansett som en viktig grunn til at man lyktes. Samtidig etterspørres ledelsens fortsatte sterke støtte og synlighet i den videre omstillingen. Statskonsult mener derfor Forsvaret bør vurdere hvordan arbeidet med å ytterligere forsterke bildet av en toppledelsesforankret og –støttet omstilling kan gis større kraft, herunder holdningsskapende og teambyggende tiltak samt systematisk og kontinuerlig informasjon om status, veien videre og konsekvenser av omstillingsarbeidet.

2 Innledning

2.1 Oppdrag

Omleggingen av Forsvaret er en av de største omstillinger innen offentlig sektor i nyere tid, kjennetegnet av stort omfang og høy kompleksitet, stor geografisk spredning, endring av organisasjon og prosesser, samt behov for tilpassing av teknologiunderstøttelse av nye og eksisterende prosesser. Utfordringene har ofte vært beskrevet som den doble ubalansen: den mellom oppgaver og midler til disposisjon, samt den mellom drift og investeringer. Omstillingen har berørt alle forsvarsgrener inklusive Heimevernet (HV), og den skulle føre til en omfordeling av ressurser mellom støttefunksjoner og den operative virksomheten.

Det er imidlertid grunn til å tro at omstillingen har slått ulikt ut dersom man ser på tvers av forsvarsgrener og støttefunksjoner. I noen deler av virksomheten må en anta at omstillingen har ”gått med høyere kvalitet” – høy grad av måloppnåelse innenfor gitte kostnads- og tidsrammer samtidig som den daglige produksjon har vært tilfredsstillende ivaretatt. I andre deler av virksomheten må det motsatte antas å være mer fremtredende.

På denne bakgrunn har Forsvarsstaben (FST) bedt Statskonsult om bistand til å dokumentere måloppnåelse og erfaringer fra omstillingen i perioden 2002-2005.

Prosjektet er gjennomført i perioden 28. mars til 31. mai 2006.

2.2 Formål

Målet med prosjektet er å dokumentere resultater fra utvalgte deler av Forsvarets omstilling i perioden 2002 - 2005. Det er videre et mål å identifisere viktige faktorer som har påvirket måloppnåelse, resultater og effekter av tiltakene. Et tredje mål med prosjektet er å dokumentere erfaringer slik at disse kan gjenbrukes i det videre omstillingsarbeidet.

2.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger

Omstillingen av Forsvaret er en svært omfattende og mangesidig prosess. Det er konkretisert mål og gjennomført tiltak innenfor en rekke områder. For enkelte områder av omstillingen er erfaringer, måloppnåelse og effekter dokumentert, mens andre initiativ ikke har vært gjenstand for samme kartlegging eller analyse.

En gjennomgang av alle sider ved omstillingen ville være svært omfattende og utenfor rammen av dette prosjektet. Det har derfor vært behov for å avgrense prosjektet i forhold til:

- hvilke områder og temaer som skal inngå i gjennomgangen (bredde)
- hvor detaljert man skal kartlegge og analysere de ulike temaene (dybde)

Gjennomgangen holdes på et overordnet nivå. Dette vil gi oppdragsgiver en mulighet for å få belyst flere aktuelle problemstillinger. Samtidig har det vært

viktig å legge vekt på at analysene skulle tilføre oppdragsgiver verdi, og at problemstillingene som ble valgt skulle behandles med tilstrekkelig grundighet.

Prosjektet er avgrenset til ikke å omfatte problemstillinger av åpenbar militærfaglig karakter. Dette forhindrer likevel ikke en overordnet vurdering av resultater oppnådd sett i forhold til føringer av politisk karakter nedfelt i omstillingsperiodens styrende dokumenter.

En hensiktsmessig avgrensning av oppdraget vil derfor være å konsentrere innsatsen omkring følgende tre problemområder:

- 1) Dokumentasjon av resultater og måloppnåelse
- 2) Årsaksforhold knyttet til mulige forskjeller i måloppnåelse i ulike deler av Forsvarets militære organisasjon (FMO)
- 3) Betydningen av ARGUS/FOKUS som instrument for omstilling

Til grunn for valget av problemområder legger vi et sammenliknende perspektiv. Gjennomgangens formål er knyttet til erfaringsdokumentering og læring, og det er elementer av både reaktivitet og proaktivitet i tilnærmingen.

2.3.1 Dokumentasjon av resultater og måloppnåelse

Målene for omstillingen ble definert i St.prp. nr. 45 (2001-2002) med flere, jf. pkt. 2.4.1. og utdypet i tilhørende iverksettelsesbrev (IVB). Et sentralt spørsmål i gjennomgangen har vært i hvilken grad disse kan målene sies å være nådd ved omstillingsperioden slutt i 2005.

I arbeidet med å kartlegge og dokumentere mål og resultater har vi valgt å legge til grunn et skille mellom ulike måltyper. Det er et åpenbart skille mellom kvalitative og kvantitative mål samt økonomiske og ikke-økonomiske måltyper. Erfaringsmessig rettes oppmerksomheten altoverveiende mot mål som kan telles (kvantifiseres), mens det ofte er de ikke-økonomiske gevinstene (organisatoriske, kulturelle, omstillingsevne, -tretthet og -vilje) som påvirker evne til måloppnåelse i fremtiden. Figur 1 illustrerer dette og det er tatt inn eksempler på de ulike måltyper.

	Økonomiske	Ikke-økonomiske
Kvantitative	<ul style="list-style-type: none">○ Kvadratmeter○ Årsverk○ Kroner	<ul style="list-style-type: none">○ Organisasjon, eks. antall lokasjoner○ Operativ evne, eks. reaksjonstid, utholdenhet
Kvalitative	<ul style="list-style-type: none">○ Horisontal samhandel	<ul style="list-style-type: none">○ Interoperabilitet○ Endringsevne○ Omdømme

Figur 1: Mål- og resultatyper

Statskonsult har i sitt arbeid foretatt en avgrensning mellom ex ante politiske føringer og krav samt militærfaglige betraktninger, og ex post resultater og erfaringer fra gjennomført omstilling. Statskonsults arbeid har vært rettet inn mot sistnevnte. Imidlertid må førstnevnte hensyntas i den grad en søker å forstå, og ikke bare kartlegge, resultater og erfaringer fra omstillingen.

2.3.2 Årsaksforhold knyttet til mulige forskjeller i måloppnåelse i ulike deler av FMO

I et læringsperspektiv har det vært sentralt å undersøke årsaksforhold og søke å forklare hvorfor enkelte mål er innfridd, mens andre tiltak ikke har resultert i samme grad av måloppnåelse.

I et komparativt perspektiv har det også vært interessant å se på mulige forskjeller i grad av måloppnåelse i ulike deler av FMO. Med utgangspunkt i dokumentasjonen av resultater av omstillingen har Statskonsult sett nærmere på om forskjellig grad av måloppnåelse kan skyldes:

- forskjeller i kultur, roller og ansvarsforhold i ulike deler av FMO
- overordnet styring og ledelse
- forskjeller i fokus på hhv kvantitative og kvalitative mål
- forskjeller i struktur- og prosessfokus

I den grad informasjon relatert til ulike rammebetingelser, f.eks. økonomi, regelverk, politiske målsetninger, kom frem under analysen, har Statskonsult søkt å belyse betydningen av dette i arbeidet.

2.3.3 Betydningen av ARGUS/FOKUS som instrument for omstilling

Program ARGUS og senere Program FOKUS har vært Forsvarssjefens instrument for omstilling gjennom omstillingsperioden fra 2002 til 2005. ARGUS ble etablert og var operativt allerede fra 2000, slik at programorganisering som virkemiddel i omstillingen var etablert allerede da. Denne perioden må derfor tas i betraktning når en skal vurdere betydningen av ARGUS som omstillingsinstrument gjennom omstillingsperioden 2002-2005.

ARGUS/FOKUS' roller og ansvar har endret karakter underveis i prosessen og Statskonsult har søkt å belyse om dette har hatt betydning for omstillingens resultater.

2.4 Metode

Gjennomføringen av prosjektarbeidet har tatt utgangspunkt i en arbeidshypotese om at det i omstillingen av Forsvaret vil avdekkes forskjeller mellom mål og resultater. Statskonsult har gjennomført dokumentstudier og intervjuer i forbindelse med datainnsamlingen. I tillegg har Statskonsult hatt løpende kontakt med oppdragsgiver i prosjektperioden.

2.4.1 Dokumentstudier

Eksisterende dokumentasjon har vært en viktig del av datagrunnlaget. Opplysninger om ressurser, årsverk, eiendom, bygg og anlegg (EBA) osv ved omstillingens start og slutt (2002-2005) er viktige kvantitative uttrykk for omstillingen. Beskrivelser av endringer i organisasjonen, geografisk lokasjon, endringer i styringssystem osv har også vært viktig.

De vesentligste dokumenter Statskonsult har benyttet som grunnlag for sitt arbeid har vært:

-
- Inst. S nr. 25 (2000-2001), jf. St.prp. 55 (1999-2000), Forsvarets logistikkfunksjoner – Framtidig virksomhet, styring og organisering.
 - Innst. S. nr. 342 (2000-2001), jf. St.prp. 45 (2000-2001), Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.
 - Innst. S. nr. 232 (2001-2002), jf. St.prp. 55 (2001-2002), Gjennomføringsproposisjonen – Utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.
 - Innst. S. nr. 232 (2002-2003), jf. St.prp. 53 (2002-2003), Om Forsvarets investeringsvirksomhet.
 - Innst. S. nr. 93 (2003-2004), jf. St.prp. 12 (2003-2004), Iverksettingen av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon.
 - Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. 42 (2003-2004), Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008.
 - Årlige iverksettelsesbrev (2002-2005).
 - NOU 1999:8, Materiellforvaltningen i Forsvaret - Framtidig virksomhet, styring og organisering (STYFOR).
 - Forsvarsstudie 2000 (FS 2000).
 - Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU 03).
 - Grunnlagsdokument for ARGUS, med senere tillegg.
 - Programdirektiv for FOKUS.
 - Forsvarssjefens årsrapporter 2002-2005.
 - Diverse notater, briefe, taler, presentasjoner.

Enkelte dokumenter er gradert, men bruken av disse har i arbeidet med rapporten begrenset seg til å sikre en overordnet forståelse av omstillingens forløp, og refereres ikke direkte til i materialet.

2.4.2 Intervjuer

I tillegg til å benytte foreliggende dokumentasjon har Statskonsult gjennomført intervjuer med representanter for ulike deler av Forsvaret. Valg av informanter har blitt gjort i samråd med oppdragsgiver. I valget av informanter har Statskonsult lagt vekt på å få informanter med god kunnskap om omstillingen i Forsvaret – både prosessene og resultatene. Statskonsult har derfor intervjuet både nåværende og tidligere representanter fra FMO. Det har også vært viktig å sikre representasjon fra ulike deler av organisasjonen. Respondentene har kommet fra Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet, Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO), ARGUS, FOKUS, Forsvarsstaben, samt operativ virksomhet. Representanter for arbeidstakerorganisasjonene har også vært intervjuet. I samråd med oppdragsgiver kom intervjuundersøkelsen ikke til å omfatte representanter fra Forsvarsdepartementet.

Statskonsult har gjennomført 26 intervjuer mot planlagt 30. Avviket skyldes at ikke alle respondenter hadde anledning til å delta i løpet av tidsperioden intervjuene ble gjennomført. Det er ikke grunn til å tro at resultatene fra intervjuundersøkelsen påvirkes i vesentlig grad av dette. Intervjuene har vært gjennomført som delvis strukturerte dybdeintervjuer over 1,5 til to timers varighet med bruk av intervjuguide.

3 Bakgrunn og mål for omstillingen

I dette kapitlet redegjøres for bakgrunnen for omstillingen, forankring i styrende dokumenter og tilhørende målbilder.

3.1 ”Det tapte tiår”

Bakgrunnen for stortingets vedtak vedrørende omstillingen av Forsvaret var et forsvar i en dyp strukturell krise, forklart ved nærmest resultatløse omstillinger på 1990-tallet, og to vedvarende ubalanser. Den første ubalansen lå i forholdet mellom kostnader og bevilgninger. Forsvaret hadde i en årrekke blitt tilført mindre ressurser enn det som var nødvendig for at det skulle kunne drives og fornyes på en ansvarlig måte. Resultatet av dette var blant annet at mange nødvendige materiellinvesteringer ble skjøvet ut i tid, tæring på beredskapslagre, utilstrekkelig vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg, samt lavt trenings- og øvingsnivå.

Den andre ubalansen lå i forholdet mellom organiseringen av Forsvaret og Forsvarets oppgaver, hvor det ble vist til at Forsvaret ikke var hensiktsmessig organisert i forhold til de oppgavene det var forutsatt å skulle løse, verken de nasjonale eller de internasjonale.

For å skape et troverdig forsvar som kunne løse dagens og framtidens oppgaver, vedtok Stortinget at Forsvarets organisasjon og struktur skulle gjennomgå omfattende endringer. Formålet med dette var å redusere de årlige driftskostnadene med omlag to milliarder kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging. I tillegg ble det vedtatt en grunnleggende endring av Forsvarets utforming, i samsvar med de mål Norge hadde sluttet seg til i NATO. Reduksjonene i Forsvarets omfang var hovedsaklig økonomisk betinget, endringene i utformingen var hovedsaklig sikkerhetspolitisk og teknologisk betinget.

Det nye Forsvaret skulle bli et mindre forsvar, men med bedre kvalitet og høyere reaksjonsevne. I tillegg til de økonomiske og sikkerhetspolitiske rammebetingelser, var krav til opprettholdelse og utvikling av kompetanse dimensjonerende for strukturen. For å realisere behovet for en driftsinnsparing på minst 2 mrd kroner pr år, ville det blant annet kreve en kraftsamling av Forsvarets virksomhet med konsentrasjon til færre geografiske steder og å redusere bemanningen i fredsorganisasjonen med ca 5000 årsverk, herunder en betydelig reduksjon av stabs-, støtte- og ledelsesenheter, og en styrket strategisk ledelse av Forsvaret.

Omstillingen av Forsvaret ble planlagt gjennomført som en toppstyrt og ledelsesforankret prosess, hvor helhet, sammenheng og tempo utgjorde viktige prinsipper.

Hovedmålet for styrkeproduksjonen var en kompetent og tilstrekkelig bemanning i fred, krise, krig og internasjonale operasjoner. For operativ virksomhet var hovedmålet avdelinger og enheter som innfrir gitte reaksjonskrav, og som kunne delta i operasjoner hjemme eller ute, alene eller i fellesskap med alliansepartnere. Hovedmålet for logistikk var funksjonelt materiell og rasjonell infrastruktur tilpasset organisasjonens størrelse og oppgaver. Samlet sett skulle dette ende opp i en omstilt organisasjon som

snarest og senest innen utgangen av 2005 fremsto som mindre, men med bedre kvalitet og høyere reaksjonsevne.

Om det fortsatte behovet for omstilling av Forsvaret uttalte Forsvarssjefen i sitt foredrag i Oslo Militære Samfund 28 november 2005 at

”Selv om Regjeringens omstillingsmål for perioden 2002-2005 – en reduksjon på 5.000 årsverk, 2 mrd kr pr år på drift og avhending av 2 mill m² EBA – er gjennomført, er det viktig å være klar over at Forsvaret ikke med det er omstilt en gang for alle... Situasjonen [er] i realiteten den at det i løpet av relativt kort tid må gjøres noen helt grunnleggende valg mht Forsvarets fremtid. Den omstillingen som er gjennomført til nå har med andre ord vært riktig og nødvendig for å avhjelpe problemene – men den har ikke løst dem.”

Forsvarssjefen pekte også på en vedvarende ubalanse mellom ambisjonsnivå og ressursnivå i Forsvaret, representert ved en funksjonell ubalanse (faktisk vs. nødvendig base- og infrastruktur for å understøtte operativ virksomhet, og en økonomisk ubalanse (en operativ og ikke-operativ struktur som overstiger Stortingets budsjettvedtak).

Statskonsult forstår dette som en påpekning av behovet for ytterligere omlegging, i tråd med Iverksettelsesbrevet fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets etater for omstillingsperioden 2005-2008.

3.2 Målbilder

3.2.1 Visjon og målsettinger for omstillingsperioden

Forsvarssjefens visjon:

"Omstillingen skal gi oss et tidsmessig forsvar for nasjonal sikkerhet og internasjonalt engasjement"

To overordnede målsettinger:

- Legge grunnlag for et moderne forsvar med betydelig forbedret operativ evne
- Omorganisere iht. stortingspålagte omstillingsmål

Omstillingen er et planmessig arbeid for å nå Forsvarets strategiske mål:

- Militær tilstedeværelse og synlighet
- Fremskaffe risikovurderinger og tidlig varsel
- Evne til å håndtere episoder og kriser
- Evne til å forsvare norsk territorium
- Evne til militært samvirke med allierte
- Forsvarsrelatert samarbeid med andre land

For å øke FMOs operative evne, skal driftsutgiftene reduseres og omprioriteres.

Dette betyr at Forsvaret, samtidig som det må oppnå de stortingspålagte omstillingsmålene, skal:

- tilpasse avdelinger, våpensystemer og operasjonskonsepter til fremtidens krav

-
- modernisere og øke den nasjonale stridsevne og reaksjonsevne
 - utvikle et mobilt og fleksibelt nasjonalt forsvar som gjør oss bedre rustet som internasjonal bidragsyter
 - produsere økt stridsevne
 - trene og øve mer – nasjonalt og internasjonalt
 - øke kvaliteten og operativiteten på våre styrker
 - ha evne til stor deltagelse i internasjonal tjeneste

3.2.2 Målbilde 2002-2005

Omorganiseringen av Forsvaret i tråd med vedtakene i Innst. S. nr. 342 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000-2001) innebærer på overordnet nivå følgende endringer i Forsvarets omfang og organisasjon snarest mulig og senest innen 31. desember 2005:

- Samlet skal driftsutgiftene for Forsvaret reduseres med minimum 2 milliarder kroner per år, sammenlignet med et alternativ uten omlegging.
- Personell: Antall årsverk skal reduseres med minimum 5000 i forhold til antallet i FMO per 1. september 2000. Innen utløpet av omstillingsperioden skal samlede utgifter til personeldrift reduseres til et maksimalnivå som skal defineres nærmere i samarbeid mellom Forsvarsdepartementet (FD) og etatene innen 31. desember 2001.
- EBA: Omfanget av bygningsmassen skal reduseres med minimum 2 millioner kvadratmeter; EBA som ikke skal benyttes i den nye strukturen, skal være utfaset og i størst mulig grad avhendet. Innen utløpet av omstillingsperioden skal samlede utgifter til EBA-drift reduseres til et maksimalnivå som skal defineres nærmere i samarbeid mellom FD og etatene innen 31. desember 2001.
- Materiell: Materiell som ikke skal benyttes i den nye styrkestrukturen, skal være utfaset og i størst mulig grad avhendet. Innen utløpet av omstillingsperioden skal samlede utgifter til materiell drift reduseres til et maksimalnivå som skal defineres nærmere i samarbeid mellom FD og etatene innen 31. desember 2001.
- Organisasjon: All virksomhet skal ha opphørt ved alle enheter som er vedtatt nedlagt – nye enheter skal være fullt operative.

3.2.3 Målbilde 2005-2008

Den neste planperioden for 2005-2008 overlapper med inneværende omstilling for 2002-2005 med ett år. Det gir muligheter for å kunne iverksette vedtatte tiltak tidlig, og parallelt med pågående omstillingstiltak. En viktig forutsetning for å finansiere den videre moderniseringen og dreiningen av Forsvaret frem mot 2008 er fortsatt effektivisering innenfor logistikk- og støttevirksomheten. Utviklingen av Forsvarets operative kapasiteter er derfor kritisk avhengig av at innsparingsgevinster blir hentet ut enten i forkant eller parallelt med ønskede opptrappinger.

IVB fra FD til Forsvarets etater for perioden 2005-2008 formaliserer tiltak og oppdrag til etatene for oppfølging av Stortingets behandling av og vedtak knyttet til Inst. S. Nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004).

For perioden 2005-2008 skal følgende økonomisk-administrative mål realiseres:

- Forskyve minimum 2 mrd. 2004-kroner fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet¹ og materiellinvesteringer relativt til 2004-nivået. Av dette skal netto minimum 600 mill. kr frigjøres fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) i løpet av 2006-2008. Beløpet på minimum 600 mill. kr kommer i tillegg til de innsparinger som er omtalt i PET nr.1/2004 til IVB for gjennomføringsåret 2004 – FLO.
- Redusere de samlede driftsutgiftene ned til et nivå i 2008 som ligger 0,9 mrd. kr lavere enn 2004-nivået. FMO inkludert stadig tjenestegjørende personell i internasjonale operasjoner skal bestå av maksimalt 15 300 årsverk snarest mulig og senest innen utgangen av 2006. Videre skal det foretas ytterligere tilpasninger for å bringe antall årsverk i FMO ned til anslagsvis 15 000 årsverk innen utgangen av 2008².
- Tilføre operativ virksomhet over 1,5 mrd. kr for å øke den operative strukturens relevans og tilgjengelighet.
- Styrke materiellinvesteringer med mer enn 1,3 mrd. kr³, og redusere EBA-investeringer med inntil 1 mrd. kr i forhold til 2004-nivået.
- Redusere EBA ned til maksimalt 3,5 mill. kvm.

¹ St.prp. nr. 42 (2003-2004) omtaler en kraftig dreining av driftskostnader mot *operativ drift*. *Driftskostnader*, som de fremgår av tabell inkluderer ikke omstillingstiltak og operasjonsrelaterte merutgifter til internasjonale operasjoner. *Operativ drift* omfatter virksomhet i avdelinger som er direkte knyttet til en operativ leveranse, enten gjennom fredsoperativ virksomhet, gjennom beredskap for en operativ leveranse, eller gjennom avdelingsutdanning rettet mot en bestemt operativ leveranse. All annen virksomhet på driftssiden er kategorisert under logistikk- og støttevirksomhet. Forklaringen på dreiningen mot *operativ drift* er dels en nedbygging av annen virksomhet, dels en økning i leveranser under *operativ drift*, og dels at en rekke avdelinger i støtte- og logistikkvirksomhet etablerer beredskap mot en operativ rolle. Dreiningen forstås ikke som en økt aktivitet i avdelinger som allerede sorterer under *operativ drift*. For å styre, etterprøve og dokumentere dreiningen mot *operativ drift*, er det nødvendig med en spisset definisjon, med MRIer og knytning til kontoplanen. FD vil, i samarbeid med FST, utvikle nødvendige parametere med hensyn til dette i løpet av høsten 2004.

² Årsverkstallet er ikke korrigert for gevinster knyttet til den videre moderniseringen av FLO, herunder en utskillelse av FLO/TV.

³ Midler til NATO-investeringer er trukket ut av dette tallet, men inngikk i materiellinvesteringsbeløpet gitt i St.prp. nr. 42 (2003-2004), se tabell 1. Videre er det foretatt en nedjustering som følge av et noe senere gevinstuttak bl.a. i FLO og RSF enn lagt til grunn i St.prp. nr. 42.

4 Virkemidler og tiltak

Iverksettelsesbrevet for omstillingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 beskriver tre grupper virkemidler for å nå målene for omstillingen, jf. kapittel 3:

- generelle virkemidler
- omstillingsspesifikke virkemidler
- strukturelle virkemidler

De ulike gruppene av virkemidler er nærmere beskrevet i dette kapitlet.

4.1 Generelle virkemidler

De generelle virkemidlene er virkemidler som har blitt benyttet før omstillingsperioden og som vil bli benyttet også etter omstillingen. Dette er virkemidler Forsvaret har tilgjengelig også i sin løpende virksomhet.

De overordnede generelle virkemidlene dreier seg først og fremst om virkemidler knyttet til Forsvarets styringskonsept. Det ble forutsatt at vedtatt styringskonsept skulle operasjonaliseres og tas i bruk i hele organisasjonen. Vesentlig i styringskonseptet er at oppgaver og myndighet klargjøres og delegeres og at ansvar og myndighet er i samsvar med hverandre. En konsekvens av dette var at virksomhets- og budsjettansvar skulle legges på samme sted i organisasjonen og at oppgaver følges av ressurser.

Oppdragene fra departementet skulle således kun gis i form av målsetninger, tidsfrister og overordnede rammer for gjennomføringen. Det var opp til Forsvarssjefen (FSJ) og øvrige sjefer i underliggende virksomheter å fordele og gjennomføre oppdragene.

Kontrollen med gjennomføringen skulle skje i form av en løpende resultatoppfølging i hele organisasjonen. Budsjettering og resultatoppfølging skulle således være sentrale virkemidler i omstillingen.

4.2 Omstillingsspesifikke virkemidler

De omstillingsspesifikke virkemidlene ble innført for at Forsvaret skulle håndtere de ekstraordinære utfordringene knyttet til omstillingen. De viktigste virkemidlene var de organisasjonsendringene som ble vedtatt i Stortinget. Kun gjennom nedleggelse av hele enheter kunne Forsvaret nå målet om store reelle innsparinger.

Det skulle gjennomføres en rekke større og mindre organisasjonsendringer. Blant de største endringene var:

- Integrert strategisk ledelse (ISL). Nedleggelse av Forsvarets overkommando (FO) og opprettelse av Forsvarsstaben (FST) med samlokalisering med Forsvarsdepartementet
- Nedleggelse av de daværende forsyningskommandoene, sjøforsvarsdistriktene og distriktskommandoene i Hæren. Opprettelse av Fellesoperativt hovedkvarter (Jåttå), Landsdelskommando Nord (Reitan) og Landsdelskommando Sør (Trondheim)
- Etablering av FLO

-
- Etablering av forvaltningsbedriften Forsvarsbygg
 - Reduksjoner i styrkestrukturen i alle forsvarsgrener
 - Opprettelse av ARGUS - Forsvarssjefens instrument for omstilling
 - Opprettelse av FAP – Forsvarets avhendingsprosjekt

For en nærmere omtale av organisasjonsendringene vises det til bl. a. Iverksettelsesbrevet (2001-2002), St.prp. nr. 45 (2000-2001) og St.prp. nr. 77 (2000-2001) Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning.

Et sentralt virkemiddel for å oppnå målene for omstillingen var avgangsstimulerende tiltak (AST). Fra 2000 ble Forsvarets ledere gitt ansvar for å benytte AST for å oppnå den nødvendige reduksjon i bemanningen. Personell med kompetanse Forsvaret ønsket å beholde skulle ikke innvilges AST. Derimot skulle personell med kompetanse Forsvaret hadde for mye av i forhold til behovene, aktivt oppmuntres til å søke AST.

For å kunne gjennomføre omfattende organisasjonsendringer ble det lagt opp til utstrakt bruk av fullmakter for de som var ansvarlige for å gjennomføre tiltakene. Blant annet skulle:

- omstillingsspesifikke aktiviteter settes bort i den grad det ble vurdert å være hensiktsmessig
- beslutningsprosessene knyttet til avhending av materiell og EBA forenkles
- midlertidige EBA-løsninger benyttes der det var hensiktsmessig
- eksisterende EBA utnyttes i den grad det var hensiktsmessig

Totaløkonomiberegninger skulle danne grunnlaget for å vurdere hensiktsmessigheten av å benytte virkemidlene, men hurtighet i gjennomføringen av omstillingstiltak skulle betraktes som en målsetting i seg selv. I den grad det ikke påløp betydelige ekstrakostnader ved ovennevnte tiltak, skulle man derfor nytte disse for å skape hurtighet i gjennomføringen.

4.2.1 Omstillingsregnskapet

Omstillingsregnskapet gir en totaloversikt over FMOs samlede status på omstillingen, og representerer således en sentral kilde i arbeidet med kartleggingen av resultater og måloppnåelse.

Program ARGUS/FOKUS rapporterte månedlig status i omstillingen på de fem områdene:

- Driftskostnader
- Personell
- EBA
- Materiell
- Organisasjon

For at Forsvarets politiske og militære ledelse skulle kunne holde løpende oversikt over framdriften i og retningen på omstillingen, ble det utarbeidet et sett med resultatindikatorer. Disse utgjorde kjernen i omstillingsregnskapet, som sammen med det etablerte periodiske rapporteringsregime utgjorde de sentrale oppfølgingsverktøy for omleggingen. Omstillingsregnskapet var

sentralt i FMOs resultat- og kontrollrapporter (RKR) og i Forsvarssjefens årsrapport.

Resultatindikatorer ble utarbeidet innenfor tre styringslinjer – operativ virksomhet, styrkeproduksjon og logistikk. Langs disse linjene ble det utarbeidet konkrete oppdrag til FSJ og de andre etatssjefene. For disse oppdragene ble det så stilt krav til resultater på fire styringsområder – personell, materiell, EBA og organisasjon.

Rasjonalet bak omstillingsregnskapet var at FD og den øvrige ledelsen av forsvarssektoren med jevne mellomrom gjennom omleggingsperioden – ved å sammenligne de faktisk oppnådde resultater med MRIene – skulle kunne besvare to spørsmål med tilstrekkelig grad av presisjon: Går omleggingen av Forsvaret etter planen? Og, dersom den ikke gjør det, hvorfor? Dette ville så gi grunnlaget for igangsetting av korrektive tiltak.

4.2.2 Systemunderstøttelse

For å kunne følge resultatoppnåelsen innen de ulike styringsområdene har det vært en forutsetning at særlig budsjett- og regnskapsinformasjon ble gjort tilgjengelig. Dette skulle på litt sikt realiseres gjennom et felles økonomistyringsverktøy i Program GOLF. Inntil dette ble realisert skulle eksisterende økonomistyrings- og rapporteringssystemer utnyttes optimalt.

Bakgrunnen for etableringen av GOLF lå i behovet for et helhetlig forvaltningssystem som blant mange gode målsettinger skulle legge til rette for at Forsvaret skulle kunne innfri krav og føringer satt i Statens økonomireglement. I tillegg skulle GOLF understøtte nye virksomhetsprosesser samt gi understøttelse av ledelses-, styrings- og HR-prosessene. Videre skulle et helhetlig ressursstyringssystem erstatte store deler av ”arven” bestående av et hundretalls randsonesystemer og grensespesifikke systemer.

4.3 Strukturelle virkemidler

De strukturelle virkemidlene ble ansett som nødvendige for å kunne styre Forsvarets utvikling også på lengre sikt, dvs. ut over omstillingsperioden. De viktigste strukturelle virkemidlene var:

- Horisontal samhandel (HS)
- Bortsetting av virksomhet
- Praktiseringen av verneplikt
- Balansert personellstruktur

HS mellom primærvirksomheten (styrkeproduksjon, operativ virksomhet) og støttevirksomheten (logistikk, EBA) innebærer en innføring av et kunde – leverandørforhold mellom de to delene av Forsvaret. Konkret dreier dette seg om at forsvarsgrenene og HV kjøper tjenester av FLO og av Forsvarsbygg. Målsetningen med innføring av HS var å synliggjøre kostnader slik at både kunder og leverandører skulle stimuleres til å minimalisere kostnadene knyttet til sin del av virksomheten og gjennom dette bidra til store innsparingseffekter totalt sett. Det ble gjort klart for alle ledere og ansatte at de realiserte driftsinnsparinger skulle bidra til at Forsvaret kunne utvide sin operative virksomhet og øke sin operative evne.

OPP (offentlig privat partnerskap) i forsvarssektoren omfatter virkemidlene *bortsetting, partnering og offentlig privat samarbeid (OPS)*, og er en del av en utvikling der offentlig sektor i økende grad tar privat sektor i bruk for å løse offentlige oppgaver. Virkemidlene innebærer et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom den offentlige og private part. Målet med OPP var å oppnå økt fokus på strategiske områder, effektiv ressursutnyttelse, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon, ved en best mulig utnyttelse av de til enhver tid rådende markedsressurser. OPP skulle bidra betydelig i omleggingen av Forsvaret; primært på lang sikt, bl.a. ved å muliggjøre en omprioritering av ressurser fra støttevirksomhet til høyere prioritert virksomhet, men også på kort sikt, som et virkemiddel i den pågående omleggingen. Forsvaret skulle i samarbeid med FD løpende vurdere hvilke deler av virksomheten som egnet seg til bortsetting.

Stortinget ga sin tilslutning til at Forsvarets behov i hovedtrekk skulle være styrende for størrelsen på og fordelingen av innkallingsstyrken. Det var derfor opp til FMO, i samråd med FD, å justere praktiseringen av verneplikten i henhold til de operative behov.

Forsvarssektoren skulle tilføres ytterligere virkemidler for å kunne kontrollere mengden av og typen personell i organisasjonen, disponeringen av personellet og kompetansen det råder over. Nøyaktig hvilken form disse virkemidlene ville få, skulle bli klart i løpet av første del av omleggingsperioden. Forsvarssjefen og de øvrige etatssjefer, i samråd med departementet, skulle i framtiden sørge for en balansert personellstruktur.

4.4 Program ARGUS og Program FOKUS som virkemidler

Grunnlagsdokumentet for Program ARGUS ble godkjent av STSJ/FO 21 januar 2000. Bakgrunnen var en anstrengt økonomisk situasjon for Forsvaret, behov for å rasjonalisere fredsdriften, effektivisere interne støtteprosesser, legge fundament for en forsvarlig styring og optimalt kost-nytteforhold av investeringer i og drift av Forsvarets informasjonssystemer (FIS), samt å tilpasse Forsvaret til de endringer man da forventet skulle komme som en følge av FS 2000. Til bakgrunnsbildet hører også at Forsvaret i flere år hadde erkjent behovet for omstilling og flere omstillingstiltak ble initiert. Gjennomføringen førte imidlertid til manglende og varierende resultater, og i hvert fall ikke til varige gevinster som på substansielt vis kunne påvirke situasjonen som ble omtalt som den doble ubalansen.

Forsvaret gjennomførte prosjekt Fokus i første halvår 1999. I rapporten pekes det på en rekke områder hvor det lå til rette for å forbedre effektiviteten i fredsdrift, eksempelvis gjennom strukturendringer og forbedringer av virksomhetens prosesser. Utnyttelse av informasjonsteknologi skulle stå sentralt i prosessforbedringene.

4.4.1 Om målsettinger for ARGUS

Program ARGUS ble i Grunnlagsdokumentet gitt følgende hovedmålsettinger:

-
1. Oppnå betydelige kostnadsreduksjoner i Forsvarets freds- og støttevirksomhet.
 2. Rasjonalisere og effektivisere organisasjonen underlagt FSJ.
 3. Forberede tilpassingen av Forsvarets fredsvirksomhet til strukturutviklingen som gis i den neste Langtidsmelding.

Program ARGUS skulle konsentrere seg om fem områder:

1. *Organisasjon*, herunder bevirke at
 - a. Det blir utarbeidet og praktisert et styringssystem, blant annet som en hensiktsmessig ramme for horisontal samhandel, som stimulerer til effektiv ressursutnyttelse.
 - b. Det blir etablert enighet i ledelsen for hvordan gevinstene og en kosteffektiv organisasjon skal realiseres, samt heve omstillingskompetansen i Forsvarets organisasjon.
 - c. Forsvarets overkommando organiseres for å bli bedre i stand til å styre virksomheten. Dette skal blant annet baseres på et videreutviklet styringssystem, og utviklede mål- og resultatindikatorer.
2. *Informatikk*, herunder bevirke at det etableres
 - a. En enhetlig styring av IS/IT-området.
 - b. Rutiner som sikrer at pågående og planlagte investeringer innen dette området er målrettet og gir effektive virksomhetsprosesser og drift av Forsvaret.
 - c. Et helhetlig driftskonsept for Forsvarets informasjonssystemer.
3. *Logistikk*, herunder bevirke at det blir utviklet effektive metoder/prosesser innen forsyningskjeden slik at kostnadene reduseres og at produktene tilfredsstiller det militæroperative behov. Følgende områder skal behandles:
 - a. Balansert og funksjonelt lagerhold.
 - b. Verksted/repasasjonstjenester.
 - c. Driftsanskaffelser av ikke strategiske produkter – bruk av rammeavtaler.
 - d. Transport.
4. *Administrasjon*, herunder bevirke at det blir utviklet administrative prosesser i Forsvaret slik at kostnadsnivået tilknyttet disse reduseres. Spesielt skal disse prosesser behandles:
 - a. Lønnsadministrasjon.
 - b. Forvaltning av vernepliktige.
 - c. Personelladministrasjon.
 - d. Økonomi- og regnskapsprosesser.
 - e. Rekruttering og informasjonsvirksomhet.

-
- f. Totalprosjekteringsprosesser.
5. *Gevinster*, herunder bevirke at det blir utarbeidet og praktisert
- a. En metodikk for oppfølging og måloppnåelse ved omstillingstiltak i Forsvaret.
 - b. En metodikk for gevinstmåling i forbindelse med endringer i Forsvaret.
 - c. En metodikk for å omdisponere innsparte midler.

Det ble også stilt krav om helhetlige løsninger (unngå suboptimalisering), resultatorientering (kvantifisert potensial for innsparing) samt høyt tempo (tellende resultater innen ett år fra iverksettelse).

4.4.2 Om målsettinger for FOKUS

Program FOKUS fikk sitt programdirektiv 19 januar 2006. Av sentrale målsettinger nevnes i første rekke følgende:

Program FOKUS skal bidra til å sikre nødvendig gjennomføringskraft i den videre moderniseringen av FMO frem mot utgangen av 2008 i tråd med IVB 2005-8 og de årlige IVBer. Programmet skal gjennomføres som et toppstyrt og ledelsesforankret program, hvor helhetlige løsninger, resultatorientering, tempo og forsvarlig forvaltning utgjør viktige prinsipper.

Programmet skal overvåke gjennomføringen av omstillingsaktivitetene med tanke på fremdrift, gevinstrealisering, effektivisering og risiko, samt føre omstillingsregnskap, etablere referansebane og rapportere en omforent omstillingsstatus til Forsvarets ledelse.

Program FOKUS skal ha et spesielt ansvar for oppfølging av moderniseringen og effektiviseringen av FMOs logistikk- og støttevirksomhet, samt innføringen av felles integrerte forvaltningssystemer.

Programmet er FSJs gevinstrealiserings- og omstillingsprogram, og har et koordinerende ansvar for alle aktiviteter som berører disse felter. Programmet skal se på virksomhetsprosessene underlagt FSJs samlede ansvarsområde. Programmet skal koordinere utarbeidelsen av et verktøy for systematisk oppfølging og måling av Forsvarets operative leveranser og evne i forhold til politiske målsettinger.

5 Dokumentasjon av resultater og måloppnåelse

I dette kapitlet redegjøres for resultater og måloppnåelse knyttet til de overordnede målsettinger med omstillingen. Informasjonsgrunnlaget omfatter offentlige dokumenter, rapporter, notater og annen tilgjengeliggjort dokumentasjon om Forsvaret fra perioden 2002-2005.

I kapittel 5.1 redegjøres for dokumentasjon av resultater og måloppnåelse knyttet til de Stortingspålagte omstillingsmålene. I denne sammenhengen er det relevant også å redegjøre for de videre utfordringene i målbildet for omstillingsperioden 2005-2008.

Selv om mandatet ikke omfatter en vurdering av Forsvarets operative evne, er det naturlig å kort redegjøre for tilgjengelig dokumentasjon av utviklingen i operativ evne som omstillingsmål. Derfor redegjøres det i kapittel 5.2 kort for hvordan de reduserte og omprioriterte driftsutgiftene bidrar til målet om økt operativ evne.

Som påpekt under avgrensning av Statskonsults oppdrag har Statskonsult ikke foretatt vurderinger av militærfaglige mål og resultater, herunder dokumentasjon på utviklingen av operativ evne.

5.1 Stortingspålagte omstillingsmål

5.1.1 Driftskostnader

5.1.1.1 Referansebanen

Referansebanebegrepet refererer til et fremtidig utviklingsforløp for Forsvarets driftskostnader under et alternativ uten omlegging, og er utarbeidet av FD og FMO i samarbeid. Referansebanen inkluderer alle driftsutgifter unntatt kapittel 1792 Norske styrker i utlandet. Referansebanen viser driftsutviklingen pr år uten omlegging, og er beregnet ut fra 2000 nivået med en årlig økning på 3,9% (lønns- og prisstigning pluss ukompensert lønns- og prisstigning).

Det Stortingspålagte omstillingsmålet for reduksjon av driftskostnader innebærer at ... ”Samlet skal driftsutgiftene for Forsvaret reduseres med minimum 2 milliarder kroner pr år, sammenlignet med et alternativ uten omlegging.” (FDs IVB av 22 juni 2001 vedrørende omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005, pkt 2.1.1)

5.1.1.2 Resultater

Driftskostnadene er redusert med 2 mrd. kroner årlig ved utløpet av omstillingsperioden, og det Stortingspålagte omstillingsmålet for reduksjon av driftskostnader er således innfridd. Utviklingen i driftskostnadene - Driftsbanen - hadde ved utgangen av 2005 et endelig resultat, uten merinntekter, på 2 385 mill kroner årlig innsparing i forhold til et alternativ uten omstilling for perioden 2002-2005. Inkludert merinntekter ble resultatet 2 874 mill kroner innspart forhold til et alternativ uten omlegging.

5.1.2 Årsverk

5.1.2.1 Mål og metode

For å innfri de stortingspålagte årsverksreduksjonene, skulle FMO identifisere tiltak som sammen med pågående omstrukturering skulle kunne oppfylle kravet til 5000 stillinger. Tiltakene skulle ha fokus på modernisering, og endret struktur og effektiviserte prosesser skulle resultere i måloppfyllelse.

Den prinsipielle metode som ble valgt innebar å verifisere nåsituasjonen, identifisere gapet i forhold til målsettingen, anwise tiltak, kvalitetsfeste og følge opp tiltakene med periodisering, avviksanalyser og korrigerende tiltak.

5.1.2.2 Endret referansebane årsverk

Årsverksforbruket i FMO pr 1 september 2000 ble definert som basislinje for omstillingen i perioden 2002-2005. Denne basislinjen har imidlertid vært gjenstand for en del diskusjon underveis i omstillingen, og dette fikk konsekvenser for målene som ble satt for omstillingen.

Når årsverk på kapittel 1792 Internasjonale operasjoner, ansatte i daglig drift i Hæren, samt regulativlønnede lærlinger ble tatt med, ble de reviderte tallene per 29 mars 2004 dermed 20 700 årsverk i basislinjen pr 1 september 2000.

Nedtrekksmålet på 4 461 ble opprettholdt, og målet justert tilsvarende til 16 239 årsverk pr 31 desember 2005. Korrigeringen medførte et mer korrekt bilde av FMOs reelle årsverksforbruk.

5.1.2.3 Resultater

Det stortingspålagte målet om en bemanningsreduksjon på 5000 årsverk innen utgangen av 2005 i forhold til antallet pr 1 september 2000, ble nådd medio 2005.

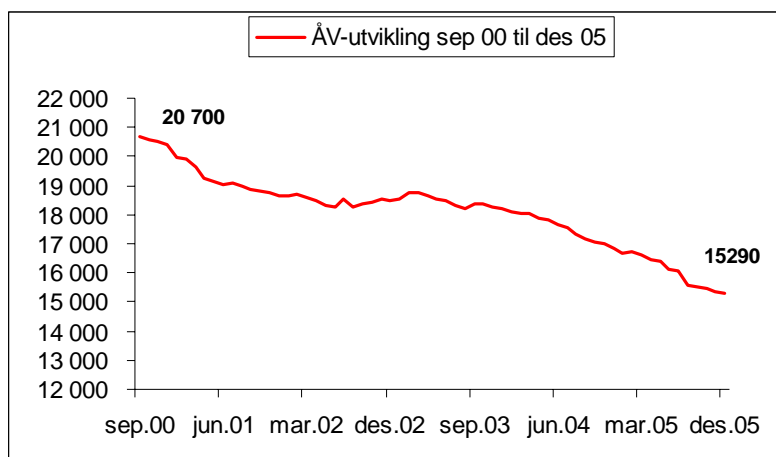
For omstillingsperioden 2002-2005 ble FMO pålagt et nedtrekkskrav på 4 461 årsverk i forhold til september 2000. På dette tidspunktet utgjorde FMO 20 700 årsverk. Pr 31 desember 2005 utgjør FMO 15 290 årsverk. Dette innebærer en netto nedbemanning på 5 410 årsverk siden september 2000. Forsvarets stortingspålagte årsverksreduksjon er dermed oppnådd med god margin.

Tabell 1 viser utviklingen i årsverk med utgangspunkt i basis- og mållinjen.

Tabell 1: Utviklingen i årsverk pr 31 desember siden 1 september 2000.

	Basis	Mål	Resultat	Akkumulert res.	Rest
2000	20 700	16 239	321	321	20 379
2001	20 700	16 239	1 756	2 077	18 623
2002	20 700	16 239	125	2 202	18 498
2003	20 700	16 239	300	2 502	18 198
2004	20 700	16 239	1 339	3 842	16 859
2005	20 700	16 239	1 559	5 410	15 290

En periode våren 2003 gikk årsverk opp igjen, og Beslutningsnotat nr 16 var viktig for å opprettholde fokus på årsverksnedtrekket. Det ble identifisert et behov for å sette inn ytterligere tiltak, og etter at antall årsverk en periode gikk opp, lyktes man igjen med nedtrekksmålet i 2004. Figur 2 viser denne utviklingen.



Figur 2: Utvikling i årsverk fra september 2000 til desember 2005.

5.1.2.4 Personellutfordringer i omstillingsperioden 2005-2008

De største utfordringer fremover knyttes til årsverksreduksjoner i FLO, samt oppbemanning av Hæren. Oppbemanningen i Hæren er avhengig av at midler frigjøres i FLO og tilføres Hæren. Årsverksendringene skal gjennomføres samtidig som FMOs personell- og gradsstruktur tilpasses nye krav og rammer.

FDs omstillingsmål for perioden 2005-2008 er 15 000 årsverk, hvilket betyr at rest netto nedtrekk i perioden 2005-2008 er lik 204 årsverk. Det er en utfordring å harmonisere FDs mål og FSJs rammer. Totalt sett skal FMO oppbemanne i 2006, men oppbemanningen må skje kontrollert og av riktige kapiteleiere.

FLO har pr 1 januar 2006 fått eierskapet til regionale støttefunksjoner (RSF). FLO, herunder RSF, skal til sammen nedbemanne med ca 1 000 årsverk i perioden 2006-2008. I løpet av samme perioden skal Hæren oppbemanne, men dette vil være betinget av evnen til å rekruttere godt kvalifisert personell, og økonomisk ramme til å understøtte årsverksøkning. Før Hæren oppbemannet er det derfor vesentlig for overholdelse av FMOs budsjett at FLO nedbemannet i henhold til gitte rammer.

Ved siden av nedbemanningen i FLO og oppbemanning i Hæren, er kompetansetilpassning den største personellutfordringen for omstillingsperioden 2005-2008.

5.1.3 EBA

5.1.3.1 Mål og metode

Avhendingen av store mengder overflødig EBA på en rask og kostnadseffektiv måte ble vurdert å være en av de største utfordringene knyttet til omleggingen

av Forsvaret i perioden. EBA representerer en betydelig ressurs, og det var et mål med avhendingen at den skulle gi et betydelig positivt bidrag i forhold til driftsreduksjoner og salgsinntekter.

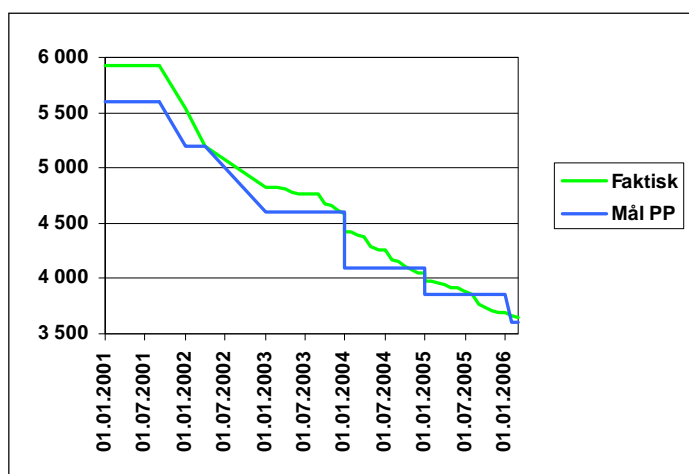
Iverksettelsesbrevet vektla at EBA som FMO ikke ville etterspørre i ny struktur raskt skulle identifiseres og utrangeres/fristilles. Utrangert EBA skulle deretter avhendes så raskt som mulig, men likevel med størst mulig gevinst for øye. En helhetlig plan for avhending av utrangert EBA som ivaretok totaløkonomiske hensyn for Forsvaret skulle etableres, og avhendingen ble organisert slik at det helhetlige ansvar for gjennomføringen ble entydig plassert. Det skulle avsettes tilstrekkelige ressurser til å sikre et tilfredsstillende tempo i gjennomføringen av avhendingen prioritert skulle gis til de leire og bygninger som ventelig ville gi størst inntekt ved salg og/eller størst mulig reduksjon i driftsutgifter for Forsvaret. Kostnadene og inntektene ved avhending skulle synliggjøres og innarbeides i de årlige budsjettforslag. Avhending av EBA skulle koordineres med avhendingen av materiell slik at ikke avhendingen av materiell forsinket avhendingen av EBA.

5.1.3.2 Resultater

Kravet i St.prp. nr. 45 (2000-2001), om en reduksjon i bygningsmasse i bruk på minimum 2 mill m² innen utgangen av 2005 ble oppnådd i april 2005. Pr 31 desember 2005 har FMO totalt utrangert 2,233 mill m² EBA. Dette er 157 000 m² EBA mer enn minimumskravet. EBA-reduksjonen må derfor sies å ha vært vellykket, men en stor andel av utrangert EBA har hatt lav husleie. Det har derfor vært betydelige utfordringer knyttet til leie og drift av EBA i daglig bruk.

Tabell 2: Årlig utviklingen i EBA pr 31 desember

	Mål	Resultat
2000	5 600	5 926
2001	5 200	5 537
2002	4 600	4 830
2003	4 600	4 582
2004	4 100	4 057
2005	3 850	3 693



Figur 3: Utviklingen i EBA 2001-2005

5.1.3.3 EBA-utfordringer i omstillingsperioden 2005-2008

Iverksettelsesbrevet til St.prp. nr. 42 (2003-2004) har en målsetting om å redusere med ytterligere 400 000 m² innen utgangen av 2008. Dette er en ambisiøs målsetting siden det minst krevende areal nå regnes for utrangert.

5.1.4 Materiell

5.1.4.1 Mål

En annen utfordring knyttet til omleggingen av Forsvaret i perioden var knyttet til avhendingen av store mengder overflødig materiell på en rask og kostnadseffektiv måte. Materiell representerer en betydelig ressurs, og det var et mål at avhendingen skulle gi et betydelig positivt bidrag i forhold til driftsreduksjoner og salgsinntekter.

Materiell som var overflødig i ny struktur skulle snarest mulig identifiseres og avhendes.

5.1.4.2 Resultater

Målsetningen for materiellavhending er i hovedsak oppnådd. FMOs store materiellsystemer er avhendet i henhold til St.prp. nr. 45/55 (2000-2001/2001-2002) med unntak av salg av F-5. Det er for tiden to aktuelle aktører som vurderer kjøp av F-5 og salg forventes realisert i løpet av 2006.

Avhending av det øvrige materiellet, i henhold til St.prp. nr. 45 (2000-2001), er fullført med unntak av mengdemateriell som skal benyttes til omfordeling av materiell og/eller kvalitetsheving av eksisterende materiell. NASAMS ble avhendet i 2005 med 65 mill kroner i inntekter.

Totale salgsinntekter i omstillingsperioden 2002-2005 har vært på ca 340 mill kroner. Kostnader har utgjort ca 125 mill kroner. Dette gir en nettogevinst på 215 mill kroner i tillegg til at fremtidig kostnader knyttet til EBA og vedlikehold er unngått.

Tabell 3: Materiellresultater

	Mål	Resultat	Akkumulert res.
2002	20,1	12,8	12,8
2003	7,3	37,1	49,9
2004	15	80,0	129,9
2005	100	85,2	215,1
Sum	142,4	215,1	215,1

5.1.4.3 Materiellutfordringer i omstillingsperioden 2005-2008

Arbeidet med å synliggjøre materiellbehov i den nye operative strukturen, målbilde 2005–2008 er forsinket. Dette arbeidet skulle i henhold til St.prp. nr. 42 (2003-2004) være fullført innen 15 juni 2005, men er så vidt Statskonsult vet pr mai 06 ennå ikke ferdigstilt. Sen ferdigstilling av fremtidig behov vil påvirke mål om å være ferdig med avhending av alt overskuddsmateriell innen 31

desember 2007. Konsekvensen er at avhendingen trolig ikke vil kunne ferdigstilles før 31 desember 2008.

5.1.5 Struktur- og organisasjonsendringer

Alle struktur- og organisasjonsendringstiltak som skulle gjennomføres i perioden 2002-2005, er gjennomført, de fleste før fastsatt tidsfrist, og investeringsnivået ble løftet fra 7,6 mrd kroner i 2000 til 9,3 mrd kroner i 2005. Strukturendringer innebærer at virksomhet opphører ved enheter som er vedtatt nedlagt. Virksomheter som er besluttet nedlagt, jf. St.prp. nr. 45 (2000-2001), er realisert. Målsettingen er således oppnådd.

5.2 Utviklingen i operativ evne

FSJs visjon var at omstillingen skulle gi ”et tidsmessig forsvar for nasjonal sikkerhet og internasjonalt engasjement.” Dette innebærer å skape et moderne, fleksibelt, gripbart forsvar som har robuste og deployerbare militære kapasiteter med evne til å løse et sett med oppgaver. Dette innebærer også prioritering av kvalitet framfor kvantitet. De reduserte og omprioriterte driftsutgiftene skulle bidra til målet om økt operativ evne.

Utviklingen i operativ evne kan bl.a. leses ut fra FSJ årsrapporter. Rapportene bærer preg av at konsept- og strukturendringen for alvor tar til parallelt med sparetiltakene i begynnelsen av omstillingsperioden. Utviklingen i rapportene går fra å omtale fremtidig forbedret operativ evne, til å rapportere den faktiske operative evnen i siste del av omstillingsperioden.

I 2002 legges det vekt på at fokus må være på gevinstrealisering og måloppnåelse. Med gjennomførte opprettelser og nedleggelse i forbindelse med den organisatoriske omstillingen, konkluderes det med at grunnlaget er lagt for et moderne forsvar med en forbedret operativ evne. Omstillingen til ny forsvarsstruktur vil ha høyeste prioritet, samtidig som omfattende omstillingsprosesser i NATO vil kreve ytterligere prioritering av kvalitet, reaksjonsevne og deployeringsevne.

I 2003 rapporteres det fortsatt at en skal skape et moderne, fleksibelt, gripbart forsvar som har robuste og deployerbare militære kapasiteter, og at en er på rett vei. Den operative evnen rapporteres i hovedsak å være tilfredsstillende, og forbedret fra 2002. Deltakelse i internasjonale operasjoner hevet erfarings- og kompetansenivået i deltakende enheter og i Forsvarets operative ledelse. Også den nasjonale operative virksomheten og styrkeproduksjonen rapporteres å være tilfredsstillende.

I 2004 vurderes den operative evne å være hovedsakelig tilfredsstillende, den operative strukturs kompetanse og operative evne er styrket på flere områder. Kvalitet og reaksjonsevne har økt i alle forsvarsgrener, og gitt fleksible og gripbare innsatsstyrker med evne til raske forflytninger og bedret evne til krisehåndtering.

2005 var et krevende driftsår for FMO, og som følge av reduserte økonomiske rammer ble det gjennomført betydelige reduksjoner innen trenings- og øvingsaktiviteten. FSJ rapporterer imidlertid at dette ikke vil gi langvarige konsekvenser for avdelingenes operative status, men det forutsetter at det lave

aktivitetsnivået ikke videreføres. 2005 må derfor betraktes som et unntaksår, sies det.

Den operative evnen er i grovt videreført på samme nivå som i 2004, men treningsstandarden er redusert i alle forsvarsgrener. For enkelte strukturelementer innebærer det reduserte aktivitetsnivået i 2005 at operativ status ligger under eksisterende NATO krav. For kampfly er leveransenivået på lengre sikt kritisk lavt med tanke på å opprettholde vedtatt struktur og ambisjonsnivå, hovedsakelig på grunn av for få flytimer. En konsekvens av den reduserte øvingsaktiviteten i fjoråret, er at de nasjonale styrkene går inn i 2006 med et lavere treningsnivå enn normalt, både når det gjelder individuelle ferdigheter og evne til taktisk samvirke.

På tross av reduserte rammer har styrkeprodusentene, støttet av FLO, gjennom 2005 levert operative kapasiteter/avdelinger både til nasjonale formål og til flernasjonale operasjoner utenlands. Deltagelse i internasjonale operasjoner gir Forsvaret nyttig erfaring i samarbeid med NATO og andre deltakende nasjoner. Norske styrkebidrag inngår normalt i flernasjonalt samarbeid. Forsvaret har i 2005 gjennomført en rekke tiltak for økt flernasjonalt samarbeid innen logistikk, og dette vil kunne medvirke til å redusere de totale kostnadene. Videre legges det vekt på å øke interoperabiliteten gjennom standardiseringstiltak i flernasjonalt samarbeid, slik at det legges til rette for effektivt samvirke i operasjonene.

6 Respondentenes synspunkter på omstillingen

I dette kapitlet presenteres funnene fra intervjuene. Informantenes synspunkter på resultater og måloppnåelse lar seg best beskrive langs dimensjonene trukket opp i Figur 1 der mål- og resultattyper deles opp i kvantitativ og kvalitative, og økonomiske og ikke-økonomiske. Videre er det grunn til å skille mellom synspunkter på omstillingens overordnede mål og resultater, og de enkelte målelementer langs dimensjonene. Det vil dessuten være naturlig å se nærmere på synspunkter om grenvise forskjeller.

Respondentenes synspunkter på årsakssammenhenger knyttet til resultater og måloppnåelse i omstillingen gjøres rede for fortløpende.

6.1 Overordnede resultater og måloppnåelse

Et flertall av respondentene vurderer omstillingen som organisasjonsmessig tiltak som vellykket. De mener omstillingen var påkrevet og nødvendig, og at Forsvaret i dag leverer mer relevant operativ evne, i tråd med målsetningene. Dessuten vurderes de stortingspålagte omstillingsmålene som innfridd av de fleste respondentene.

Mange respondenter la vekt på at Forsvaret i løpet av omstillingsperioden har endret karakter på svært mange områder. Den kanskje viktigste endrede rammeforutsetningen er knyttet til et paradigmeskifte i sikkerhetspolitikken. Som en konsekvens av et endret trusselbilde og nye oppgaver for Forsvaret, ble mobiliseringsstrukturen tydelig feil, jf. FS 2000. Forsvaret har siden foretatt en konseptendring, og endret karakter fra et invasjonforsvar til et mobilt, alliansebasert innsatsforsvar.

På mange måter har omstillingen forløpt merkelig smertefritt, sier en av respondentene. Å endre organisasjonen så raskt krever instruksverk og metode, motivasjon og endringsvilje, og man har klart å gjennomføre omstillingen til tross for at "den abstrakte infrastruktur" i utgangspunktet ikke hadde tilstrekkelig endringsevne.

Mange mener at personellreduksjonen på 5000 årsverk i løpet av en begrenset tidsperiode var imponerende, selv om gjennomføringen ideelt sett burde omfattet en initiell kartlegging av kompetanse og nødvendige ressurser. I praksis var ikke dette mulig, gitt kravet om å nå nedtrekksmålet innen tidsperioden. Det fantes ingen alternativer, og selv om mindre justeringer kunne vært gjort, var omstillingen stort sett vellykket.

Andre respondenter stiller spørsmålsteget ved hva som ligger i begrepet vellykket. For å foreta en vurdering, må en se på sammenhengen mellom krav og mål på den ene siden, og forventede resultater på den annen. Når en siden skal vurdere om omstillingen har vært vellykket, forutsetter man at krav og mål er riktige.

6.1.1 Forholdet mellom kvantitative og kvalitative mål

Det er en utbredt oppfatning blant respondentene at omstillingen i perioden har vært preget av et ensidig fokus på kvantitative økonomiske mål, og at denne ubalansen i prioriteringen av omstillingsmålene har påvirket resultater og måloppnåelse.

Det blir hevdet at enkelte mål overskygger andre, og at målene til dels har endret seg underveis i omstillingen. Mens St.prp. nr. 45 (2000-2001) innebar volumreduksjon og fokusering på kvantitative mål, vektla MFU 03 og St.prp. nr. 42 (2003-2004) et gripbart forsvar og en kvalitetsreform i virksomheten. Rekkefølgen på målene har også betydning, sier noen, fordi de kvantitative målene ble prioritert på bekostning av det senere fokuset på kvalitet. Derfor ser en i dag både ressurs- og kompetansesvikt på en del områder. Tjenestene har også blitt mer kostbare, blir det hevdet. Støttetjenestene er redusert til fordel for styrkeproduksjon og operativ virksomhet, men mange hevder at både operativ virksomhet og støttetjenesten er blitt dyrere i dag, fordi en er avhengig av å kjøpe støttetjenester dyrere enn Forsvaret tidligere produserte disse innenfor virksomheten. Enhetsprisen på tjenester ble opplevd å gå opp, selv om totalkostnadene ble lavere.

De kvantitative parametrene oppleves av et flertall å ha vært styrende for omstillingen. Når det gjelder innfrielse av disse målene er det mange som mener at rammekutt har fungert rimelig godt, men at mange av de viktige underliggende problemstillingene har blitt neglisjert i forhold til fokuset på årsverksreduksjoner og EBA. Dermed, sier noen, er ikke Forsvaret omstilt, men rasjonalisert.

Dermed har det i omstillingsarbeidet vært en ubalanse i forholdet mellom kvalitative og kvantitative målsetninger, og den helhetlige omstillingen er derfor ikke oppnådd, sies det. Ubalanser eksisterer fortsatt. I dag har Forsvaret tilstrekkelig operativ kapasitet, men mangler produksjonskapasitet i FLO.

6.2 Forsvarsgrenvise resultater

6.2.1 Hæren

Overordnede sikkerhetspolitiske vurderinger ligger til grunn for omstillingen, og det er bred enighet blant respondentene om at omstillingen av Hæren har vært størst og mest utfordrende. Hærstrukturen var foreldet, og mobiliseringsstrukturen ble tydelig feil etter paradigmeskiftet. Det er i dag ingen troverdige sikkerhetspolitiske scenarier som kan forsvare en mobiliseringshær.

Konseptendringen har for Hæren innebåret en meget omfattende omstilling. Enkelte sier at de har opplevd omstillingen i Hæren som rotete mens andre peker på at gjennomføringen av omstillingen i Hæren har vært den mest krevende når det gjelder endringen fra et mobiliseringsforsvar til innsatsstyrker. Enkelte karakteriserte Hærens styrker som et isfjell, som etter gjennomføringen av omstillingen er snudd, og det er oppnådd kvalitative resultater som Hæren kan være stolt av. Det pekes på at hærstrukturen har stor troverdighet i dagens

scenarier. Innsatsstyrkene er deployerbare med ”logtail”, de er raskt gripbare, moderne og med evne til ”plug and play” med koalisjonsstyrker.

Når det gjelder struktur og organisasjon, blir det uttrykt at Hæren har gjort mye i sør, mens det i nord fortsatt gjenstår mange utfordringer.

Enkelte sier at Hæren er desimert til et par bataljoner og 2000 operative soldater, men likevel er forsvarsgrenen uforholdsmessig kostnadskrevende. Det høye kostnadsnivået må skyldes at Hærens organisasjon fortsatt er for topptung og lite effektiv.

Representanter fra Hæren tilbakeviser kritikken om manglende effektivitet og effekt av verneplikten, og hevder at utgangspunktet for kritikken er galt. Garden, med sine 1200 soldater og Garnisonen i Sør-Varanger, med sine 200, leverer operasjoner kontinuerlig.

6.2.2 Sjøforsvaret

Representanter fra Sjøforsvaret opplever at Sjøforsvaret er i mål med omstillingen, og at det stort sett bare er Håkonsvern igjen av basestrukturen ellers kun ”småplukk”. Omstillingen har gått greit i Sjøforsvaret fordi Håkonsvern var den store basen også tidligere.

Det har stedvis vært gjort gradvise reduksjoner, for eksempel i Horten, og dermed har det blitt mindre politisk støy. Videre har det vært en styrt prosess fra ledelsens side, som hele tiden har sett hvor hen det bar. Den utbredte felles forståelsen av konsentrasjon rundt Bergen gjorde det lettere å selge omstillingen internt i Sjøforsvaret enn i de andre grenene. De øvrige enhetene var så små at den politiske motstanden ikke ble så stor. Dessuten har Sjøforsvaret alltid vært politisk dyktig. Et godt samarbeid med lokalpolitikere og verftsindustri har gjort at disse har talt Sjøforsvarets sak i politikken.

I dag oppleves struktur og organisasjon i Sjøforsvaret rimelig strømlinjeformet. Operativ struktur i Sjøforsvaret er redusert fra 90 enheter i 1980 til mellom 20 og 30 i dag. Kvaliteten er bedre på det gjenværende materiellet. Det fokuseres på interoperabilitet mellom maritime enheter spesielt, og deretter også med andre grener.

6.2.3 Luftforsvaret

Det er en utbredt oppfatning at Luftforsvaret har utrettet minst i omstillingsperioden. Delvis forklares dette med at Luftforsvaret var tilfreds med tidligere gjennomførte omstillingstiltak. Inneværende omstillingsprosess oppleves rotete, og det har vært vanskelig å synliggjøre behovet for videre omstilling internt i Luftforsvaret. Hovedproblemet er at for mange baser har nødvendiggjort rammekutt og osthøvelsomstilling. Luftforsvaret har derfor mye igjen å gjøre, og store omstillingsutfordringer venter. Forsøk har vært gjort på å sentralisere til en luftstasjon på Ørlandet, men det er stor politisk uvilje mot nedleggelse. Flere respondenter har beskrevet en opplevelse av Luftforsvaret som mindre aktiv på den politiske arenaen enn Sjøforsvaret og Hæren. De andre forsvarsgrenene har vært flinkere til å jobbe mot det politiske miljøet, og slik sikret større grad av ivaretagelse av sine grenspesifikke interesser.

I Luftforsvaret har de lokale sjefene avgitt personell til FLO, i større grad enn i Hæren og Sjøforsvaret. Når det nå kuttes ytterligere i FLO, rammes Luftforsvaret hardt. Enkelte mener det vil være fornuftig å reversere omstillingen, og overføre det kritisk viktige personellet tilbake til lokal sjef og kommandolinjer. Dermed ville enhetlig ledelse bli gjenopprettet. Foreløpig er personellet usikre på egen rolle, fordi de svarer til både gammel og ny sjef. Etter hvert som disse får tilhørighet i FLO blir det vanskeligere. Dette vil særlig være en utfordring i internasjonale operasjoner, hvor enhetlig ledelse er avgjørende viktig.

Et vedvarende endringstrykk på FLO gjør at organisasjonen ikke klarer å levere det den skal til grenene. Økt etterspørsel fra eksempelvis Luftforsvaret må derfor møtes med kjøp av tjenester fra eksterne leverandører. Hvis FLO skal redusere sin produksjonskapasitet ytterligere, stopper den positive virksomheten. FLO er dimensjonert etter et tall som er satt, ikke modellerte prosesser. FLO må få sette strukturen før man gjør ytterligere effektiviseringer. Det må heller jobbes annerledes. Man har oppnådd mange forbedringer innenfor logistikkprosesser. Eksempelvis har en i Bodø klart å produsere flere flytimer med samme ressurser ved å jobbe annerledes.

Hvis FLO skal kunne redusere antall årsverk, må en sentralisere virksomheten i Luftforsvaret. Mange har pekt på at "... hele Luftforsvaret bekvemt får plass på et amerikansk hangarskip". En kraftsamling på én base ville frigjøre teknikere og FLO personell, og Forsvarsbygg ville kunne selge unna baser og flystasjoner.

6.2.4 Heimevernet

Omstillingen i HV sies å ha gått forbausende bra. Det pekes på at HV tradisjonelt har vegret seg for endringer, mens nåværende GIHV har gått inn med klart mandat om å snu. Samtidig oppleves GIHV veldig klar i sin kommunikasjon og lederstil. Personellet må være med eller slutte. HVs operasjon hevdes å være enklere enn i de øvrige forsvarsgrenene, og derfor lettere å omstille. Grunnlagsarbeidet er slutført, og iverksettes ferdig i 2006. Ny HV-struktur med innsatsstyrke, forsterkningsstyrke og oppfølgingsstyrker, har vært vellykket. Reduksjonen i personellet fra 83000 til 50000 oppnås riktignok gjennom overføring av personell til reservestykker.

6.3 Kvantitative mål

6.3.1 Driftskostnader

Mange respondenter stiller spørsmålsteget ved om driftskostnadene faktisk er redusert. Mens årsverk gikk ned gikk kostnaden opp. Det er et paradoks at den dobbelte ubalansen består etter omstillingen. Gevinster kommer ikke så raskt som man tror og blir mindre.

Andre respondenter peker på at ubalansen er i ferd med å bli snudd, fra for mye drift og lite investering til for lite drift og for mye investering. Det er slik at en ikke kan ta i bruk og drifte de nye investeringene, fordi en mangler ressurser og kompetanse.

6.3.2 Årsverk

Respondentene er samstemmige i synet på at det er målet om årsverksreduksjoner som har krevd mest i omstillingen. Man har klart å redusere antall ansatte og sånn sett nådd omstillingsmålet, men mange legger vekt på at fokus på årsverksreduksjoner har vært ødeleggende. Innfrielse av den totaløkonomiske målsettingen burde vært styrende. I stedet ble årsverksnedtrekk et mål i seg selv.

Mange opplever det svært uheldig å fokusere så ensidig på antall årsverk og ikke på oppgaver som skal løses. Man har nedbemannet, men oppgavene eksisterer fortsatt - ”man fjerner ikke oppgaver ved å fjerne folk”. Dessuten vet en ikke hva slags kompetanse de gjenværende har. Ingen har utredet kompetansesgapet som ble en konsekvens av omstillingen. Overfokusering på årsverk og det noen kaller en ukontrollert bruk av AST har resultert i uheldige endringer i personellstrukturens kompetansesammensetning. Flere legger vekt på at driftskostnadene har økt som en følge av nedbemanningen, men at dette ikke kommer tydelig frem fordi pengene trekkes fra andre budsjettposter, som kjøp av tjenester.

Når det gjelder bruken av AST som virkemiddel sier de aller fleste respondentene at det var uheldig å åpne opp for alle, slik at også nøkkelkompetanse ble borte. Mange beskriver virkemiddelbruken som ukritisk, og uheldig for den videre omstillingen. De mener det vil ta tid å bygge opp ny kompetanse, og en burde fokusert mer på at det ville bli et kompetansetap som følge av den omfattende bruken av AST.

På den annen side sier et overveiende flertall av respondentene at å gjennomføre personellreduksjoner i så stort omfang ikke ville vært mulig uten å åpne opp for alle på et tidlig stadium. Dessuten sier et flertall at det ikke hadde vært mulig å innfri kravet om å redusere driftsutgiftene med to mrd. kroner uten å redusere årsverkene.

6.3.3 EBA

De aller fleste respondenter trekker frem EBA-reduksjon som det mest vellykkede omstillingstiltaket. Samtidig oppleves det som det enkleste å realisere. Det var betimelig med fokus på EBA, og innføringen av kostnadsdekkende husleie bidro til utviklingen av en sunn kostnadsbevissthet.

6.3.4 Materiell

Respondentene er samstemmige når det gjelder måloppnåelse på materiellsiden. Avhending har vært vellykket, men en kunne tatt ut mer om en hadde valgt å videreføre utelukkende materiell som er relevant i forhold til konseptendringen. Forsvarets nye innretning burde legges til grunn for materiellavhendingen, og slik kunne materiellavhending bidratt til å redusere årsverksbehov på mange områder.

6.3.5 Organisasjonsendringer

Respondentene opplever i hovedsak nedleggelsen av leire som et vellykket grep. Nedleggelse av organisasjonselementer gikk på mange måter bedre enn man kunne frykte. Årsakene til dette ligger i god informasjon og godt forarbeid fra ARGUS og grundig forankringsarbeid i forbindelse med St.prp. nr. 45 (2000-2001). Alle toppene var med ut og frontet omstillingen lokalt og ga de berørte en mulighet til å forberede seg på det som ville komme.

Mange peker på at et godt samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene også var viktig. Arbeidstakerorganisasjonene fikk ressurser til å jobbe med omstillingen, og denne forankringen på ledernivå i organisasjonene bidro til resultatene. Arbeidstakerorganisasjonene opplever også at det var et strategisk riktig trekk av forsvarsledelsen å involvere de tillitsvalgte slik det ble gjort. I deler av omstillingen der de tillitsvalgte ikke fikk tilstrekkelig innflytelse på prosessene viste det seg at gjennomføringen ble vanskeligere.

Et flertall av respondentene peker på at for få strukturelementer er tatt ut. En blir tvunget til å leve videre med organisasjons- og strukturelementer som det av politiske grunner er vanskelig å få nedlagt. Mange legger vekt på at det fortsatt er mulig å rasjonalisere Forsvaret. Forsvaret må flytte til færre steder, og legge ned øvrig struktur. De største utfordringene knyttet til basestrukturen i Luftforsvaret er uløste. Konkrete forslag om samlokalisering og kraftsamling både av jagerflyvåpenet og luftvern har strandet på politisk motstand. Samtidig er det, som følge av årsverksreduksjonene, i dag færre personell som må spres på stasjonene, mens oppgavene for en stor del består. I neste forsvarsstudie vil stasjonene måtte bli ytterligere utfordret.

Enkelte andre hevder at en har gjort det som er mulig med styrkestrukturen. Hvis man blir redusert til enda flere steder vil de bli lite synlige og miste legitimiteten i befolkningen. Derfor er dette også et politisk spørsmål.

6.4 Kvalitative mål

6.4.1 Operativ evne

Ved siden av den overordnede målsetningen om å innfri de stortingspålagte omstillingsmålsetningene, er det å legge grunnlaget for et moderne forsvar med betydelig forbedret operativ evne det fremste målet med omstillingen. Spørsmålet om frigjorte midler og ressurser er overført til operativ virksomhet og styrkeproduksjon, er således en sentral problemstilling som søkes belyst i intervjuundersøkelsen.

Respondentene er stort sett enige om at den operative evne er økt som følge av omstillingen i perioden. Den operative virksomheten har økt, og den har blitt mer relevant. Det brukes mer penger på den operative virksomheten, og pengene anvendes mer fornuftig enn tidligere. Imidlertid er flere respondenter skeptiske til spørsmålet om hvorvidt det er de frigjorte midlene fra drift og støttevirksomheten som er overført til "den spisse ende".

Enkelte respondenter hevder at drift og støttetjenestene har blitt dyrere. De argumenterer for at personellnedtrekket har økt behovet for å kjøpe tjenester fra andre aktører i markedet, og fordi understøttelse av operasjoner generelt har

blitt mer kostbart. Forsvarsgrenene er dyrere å drive i dag enn tidligere, fordi de benytter færre vernepliktige og flere ansatte soldater som er dyrere i drift.

På den annen side har leveringsdyktigheten (for eksempel antall flytimer) økt. Midler er kanalisert inn i betydelig mer relevant operativ virksomhet. Ettersom avdelingene brukes mer nå enn før, brukes og slites også materiellet i større grad, og det økte vedlikeholdsbehovet er kostbart. I tillegg er mobiliseringslagrene redusert og en har dermed mindre lagervare å tære på. Dette gjør at utholdenheten er redusert. Budsjettet brukes til å produsere kampkraft og operativ evne, i tråd med forutsetningene. Hurtigreaksjonsevnen øker, men ikke utholdenheten. Dette gjelder både personell og materiell, som må kunne ta seg igjen etter deltakelse i operativ virksomhet nasjonalt og internasjonalt. Enkelte hevder det er et for hardt press på personellet som er i utenlandsoperasjoner over lengre tid, bl.a. lider familierelasjonene.

Et flertall av respondentene sier at målene om operativ evne langt på vei er innfridd. Det er mer penger til øvings- og treningstid, og kvaliteten har følgelig økt. Det var et klart behov for omstilling, og operativ virksomhet er styrket. Den spisse ende har blitt bedre, mer effektiv, raskere, relevant, anvendbar og verdsatt. Målet om gripbarhet er på plass. Forsvaret kan stille med personell, materiell og kompetanse på kort tid.

Andre legger vekt på at det ensidige økonomiske fokus de siste årene gjør at det er vanskelig å se hele bildet, og at en derfor må følge opp med krav til rapportering på dette. Hvordan en måler økt operativitet er også avhengig av hvordan en ser på flytimer, seilingsdøgn osv. Et paradoks i forbindelse med deltakelse i internasjonale operasjoner, er at eksempelvis F-16 flygere i Afghanistan får mange operative flytimer, men ensidig av typen overvåking, og de må hjem til Norge for å ta del i annen operativ trening.

Et flertall av respondentene mener at hovedprosessene innenfor styrkeproduksjon, logistikk og operativ virksomhet foreløpig ikke har egenskapene som kreves i alle scenarier (fred, krise, krig, internasjonale operasjoner). Særlig er det mange som peker på at vi mangler utholdenhet.

6.4.2 Effekter av horisontal samhandel

Respondentenes meninger om effekter av innføring av horisontal samhandel (HS) er varierte, men det er et gjennomgående trekk at alle mener at den viktigste - og etter noens mening kanskje eneste positive effekten - har vært synliggjøring av kostnader. Noen mener også at en positiv effekt har vært en tydeligere rolle- og ansvarsdeling mellom FLO og Gler.

I hovedtrekk gir informantene uttrykk for at HS har virket disiplinerende i forhold til uttak og forbruk av tjenester etter hvert som man vennet seg til at også tjenesteproduksjon kostet penger. I noen grad er man bevisst på at HS sier noe om hvor pengestrømmer går, men ikke noe om den reelle økonomiske situasjonen. Effekten av HS angis av flere å ha vært at man har lært å tenke økonomi, HS har hatt en oppdragende effekt, men kunnskapen har vært for lav.

Flere respondenter har ment at organisasjonen nærmest oppfattet HS som anstaltmakeri, og det vises til en unison tilbakemelding fra avdelingene at de ikke skjønnte HS. Man klarte ikke å overbevise dem om fordeler og nødvendighet, man klarte ikke å synliggjøre konkrete resultater, man manglet

suksesshistorier og man klarte ikke å vise hvor og hvordan HS har gitt positive effekter. Tvert imot omtales HS anekdotisk med utallige eksempler som er ment å dokumentere at HS ikke virker. Som et eksempel trekkes det her frem negative erfaringer fra samhandel med Forsvarsbygg, hvor inntrykk synes å være skapt av at HS i seg selv skulle ha ført til betydelig husleieøkning.

Hva gjelder praktiseringen av HS er bildet nokså entydig. Nesten samtlige respondenter hevder at HS ble innført og praktisert på et uhensiktsmessig lavt nivå i organisasjonen hvor det i realiteten forelå få eller ingen frihetsgrader til å utøve HS. Flere respondenter gir uttrykk for at det i organisasjonen skjer en sammenblanding av HS som konsept og kostnadsføring i regnskapene.

I noen grad peker respondenter på HS som en forklaring på budsjettsprekken i 2004, mens det for andre er helt åpenbart at HS som sådan ikke kunne årsaksforklare merforbruket. Snarere vises det til at forklaringer må søkes i varierende praksis med hensyn til fullmaktsbruk: hvem og hvor mange hadde anvisningsmyndighet på ulike nivåer, og hvem hadde myndighet til å forplikte organisasjonen? Flere peker på at det har vært uklare roller og ansvarsforhold, og mange viser til at den modifiering av HS-praksis, roller og ansvar som FSJ har tatt til orde for er fornuftig, samtidig som det holdes fast ved en fortsatt utvikling av sterkere kostnadsbevissthet.

I tillegg viser flere til at det eneste grunnlag å fakturere i 2004 på var på nivået leveranseavtaler mellom Gler og Sjø FLO. Kostnadene ble riktignok synliggjort men på lavere nivå fantes det ikke regnskapsgrunnlag å utstede rett faktura på. Noen få respondenter går derfor så langt som å hevde at de følte seg ført bak lyset av GOLF LP1 fordi det kun erstattet en del av systemene og ikke tidlig nok ivaretok et materiellregnskap. Når FLO leverte til grenene, klarte en ikke å spore pengene. Svaret ble å forlate HS på lavere nivå, og for praktiske formål benytte seg av Luftforsvarets modell med utøvelse av HS begrenset til leveranseavtalenivået Sjø FLO – GI. Feil i fakturagrunnlag og manglende faktureringer, sammen med manglende forpliktelsesoversikt og i noen grad utilstrekkelig dialog mellom grener og FLO om det reelle innholdet i HS-avtalene skapte negative holdninger til HS.

6.4.3 Regionale støttefunksjoner (RSF) oppleves som lite funksjonelt

Flertallet av respondentene gir uttrykk for at RSF ikke har fungert etter hensikten. De gir uttrykk for at ideen med RSF er god i begrenset omfang, men at det blir feil når RSF innføres i store geografiske områder. RSF tar ikke tilstrekkelig hensyn til geografiske forskjeller, og da blir innholdet i tjenesten ikke godt nok. Flere gir uttrykk for at konseptet ble for rigid. Det blir også pekt på at rasjonaliseringen av støttefunksjonene var for ambisiøs i forbindelse med innføringen av RSF.

RSF inneholdt i utgangspunktet mange tjenester, men tjenester som økonomi og personalforvaltning ble fjernet etter hvert. Mange mener derfor at RSF er blitt desimert. Samtidig som det pekes på at dette kanskje har vært en fornuftig tilpasning, blir det også pekt på at et mer begrenset RSF kanskje heller ikke gir de samme mulighetene til å ta ut gevinster.

Det har også blitt uttrykt at det hele tiden har manglet en forankring av RSF på sentralt nivå i FMO. En gjennomgang av sjefsmøtebriefene støtter opp om en

slik uttalelse. Briefene antyder mangel på beslutninger vedrørende fremdrift i etableringen av et ”nøkkelferdig” RSF-konsept klart til overlevering fra ARGUS/FOKUS til FLO. Den manglende forankringen sentralt førte også til en manglende forankring ute og ingen felles forståelse for RSF. Det har blitt nevnt at ingen av Glene ønsket RSF og at dette primært har vært et ”ARGUS-prosjekt”. Av samme grunn har det vært vanskelig å få sjefene ute til å avgi personell til RSF. Det har også blitt nevnt at RSF ikke har vært det området som har blitt tettest fulgt opp i forbindelse med omstillingen. Rammebetingelsene for RSF har slik sett ikke vært de beste.

Det har imidlertid også fremkommet mer positive synspunkter på RSF. Enkelte synes det er en god ide, men at det har tatt for lang tid å få systemet til å fungere. Samtidig pekes det på at man bør gi RSF noe mer tid til å finne sin plass og evaluere seg selv før man vurderer å gjøre endringer.

Det har også blitt hevdet at det ville vært vanskeligere å gjennomføre nedbemanningen av støttefunksjonene uten opprettelsen av RSF. Enkelte mener også at RSF har bidratt til et mer serviceorientert personell.

6.4.4 Styringsrelasjoner

6.4.4.1 Intern styring

De fleste respondentene er enige om at styringssøylene har vært fornuftige å opprette, mens enkelte andre respondenter stiller spørsmål ved om det er fornuftig å være organisert i tre søyler innenfor et så lite forsvar. Noen hevder at tre styringssøyler kompliserer bildet. Det legges vekt på at operativ virksomhet er drift, og at det operative elementet må inkludere logistikk. Samtidig har operativ søyle lite styring på styrkeproduksjon. NATOs logistikkdefinisjon omfatter både personell og utdanning, og noen hevder at styrkeproduksjon burde vært fordelt på operasjon og logistikk. Derfor bør en kontinuerlige vurdere om søyleinndelingen er riktig, blir det hevdet. Styringssystemet med tre søyler er basert på ideen om leverandør og kunde, men virkeligheten er mer komplisert, og derfor er det vanskelig å få styringssystemet til å fungere optimalt. Manglende felles integrert forvaltningssystem kompliserer bildet ytterligere.

6.4.4.2 Forholdet til departementet

Mange informanter peker på at det var uheldig at nedleggelsen av FO og opprettelsen av en integrert strategisk ledelse i FD kom midt i omstillingen. Enkelte viser til at man midt i den krevende delen av omstillingen tok mye gjennomføringskraft fra forsvarssjefen inn i FD. Dette førte til manglende kapasitet til gjennomføring.

Det vises også til at det størrelsemessige forholdet mellom FD og FST er diametralt endret fra hvordan det var mellom FD og FO. Tidligere var departementet merkbart mindre enn FO, mens nåværende FD består av ca 300 ansatte som gir styringssignaler til FST på knappe 200 ansatte. Mange opplever at det er flere bestillere enn det er utførere, og at de ulike bestillerne ikke alltid er samsnakket.

Selv om mange er positive til ideen om ISL, er det likevel en utbredt oppfatning at FD i større grad detaljstyrer FMO nå enn tidligere. I tillegg til at antallet ansatte har økt i FD, vises det også til at antallet offiserer i departementet er en årsak til dette. Ansatte med bakgrunn fra FO har en større tendens til å henvende seg direkte til ulike deler av FMO i stedet for å forholde seg til de formelle styringsarenaene og det riktige nivået i hierarkiet.

Det vises også til Forsvaret får mange utredningsoppdrag fra FD som tar fokuset vekk fra både drift og omstilling. Det uttrykkes et ønske og en forhåpning om at man med ISL i større grad kan gjøre denne typen oppgaver sammen. Det nevnes også at ISL gir bedre mulighet for FD og FST til å snakke samme språk, økt forståelse for hverandre og kanskje mindre detaljstyring etter hvert. Det pekes også på at den politiske styringen av FMO har blitt bedre samtidig som FMO har fått større muligheter til å legge frem sine saker for departementet.

6.5 Omstillingsutfordringer for logistikk- og støttevirksomheten

6.5.1 Forutsetninger for, og gjennomføring av etableringen av FLO

Noen av respondentene hevder at mandatet for etableringen av FLO var uklart i utgangspunktet, og at konsekvensene heller ikke var klare ved start. Mens noen hevder at grep ble tatt for raskt, mener flere at omstillingen burde vært gjennomført raskere og at man heller burde ha foretatt justeringer underveis.

Likevel mener de fleste at det er vanskelig å se at etableringen kunne vært gjennomført på annen måte enn gjennom flat overføring pr 1 januar 2002. Likeledes mener mange at det var riktig å bruke mye tid på planlegging før 2002, og at det var riktig å etablere et ProFLO. Men samtidig mener mange at ProFLO ble operativt for sent og at ProFLO aldri fikk den rollen det var tiltenkt som omstillingsdriver. Disse mener forklaringen er å finne i den maktbasen de gamle forsyningskommandoledelsene representerte, og at disse ikke aksepterte den sentrale rollen ProFLO i realiteten var tenkt å inneha.

Mange peker også på at verktøy og virkemidler til rådighet i omleggingen av logistikk- og støttevirksomheten har endret seg underveis, uten at omstillingsmålene ble endret. Som eksempler nevnes at bruk av konkurranseutsetting med mulig bortsetting, selskapsdannelse og offentlig-private samarbeidsløsninger er mindre aktuelle virkemidler i dag.

Noen nevner også at PTO-perspektivet på gjennomføringen av omstillingen ble forlatt i og med divisjonaliseringen, uten at andre, prinsipielle tilnærminger kom inn og erstattet PTO-perspektivet. Andre viser til motstand mot bruken av PTO-perspektivet som følge av den implisitte forutsetning om at personell må endre seg og sine arbeidsmåter med innføring av nye prosesser.

Divisjonaliseringen ble derfor blant noen respondenter betraktet som en "quick fix" på en forutsatt men manglende prosessmodellering av et nytt FLO. Det gis også uttrykk for at utviklingen frem mot en sentral fag- og tilsynsmyndighet, sentral systemstyring og egen materielletat ble forsinket som følge av den manglende modellering.

En annen bristende forutsetning som alle trekker frem er den etter hvert sterkt følte mangel på det helhetlige ressursstyringssystemet som skulle etableres gjennom Program GOLF. Dette ses som en av de viktigste forutsetningene for at FLO skulle kunne ta ut omstillingsgevinster. Forsinket innføring, mindre omfang og sekvensiell i stedet for parallell gjennomføring oppgis av de fleste som viktige årsaker til at nedtrekksmålene for FLO ikke ble innfridd. Prosesser ble i mindre grad effektivisert, kompetent personell sluttet eller ble avviklet, oppgaver besto, samtidig som kravet til leveranser til våpengrenene økte som følge av økt operativ aktivitet.

De fleste respondentene viser også til vanskelighetene forbundet med målsatte endringer av infrastrukturen i hæren, sjø- og luftforsvaret. Disse peker på at distriktpolitiske hensyn stedvis har veid så tungt at nedleggelse ikke lot seg gjennomføre, og at dette i sin tur førte til et dyr og unødvendig omfattende leir-, base- og stasjonsstruktur.

6.5.2 Omstillingen av FLO i perioden

FLO blir av mange nevnt som den delen av FMO som har hatt størst problemer med å nå omstillingsmålene. Samtidig gis det uttrykk for at det er denne delen av Forsvaret som har hatt – og fremdeles har – de største utfordringene. Det har vært en kulturell utfordring for FLO å gå fra å være en ikke-organisasjon til å bli ett, med nærmest årlige omstillinger i hele perioden, sist i september 2005. Ansatte ble lei omstilling, ansvar og myndighet ble uklart, hvordan man skal samhandle ble uklart og det har tatt tid og krefter bort fra kjernevirksomheten.

De fleste respondentene gir uttrykk for at omstillingen i FLO kom sent i gang og at omstillingsmålene i FLO var spesielt utfordrende. I 2002 ble årsverksmålsettingen satt til 5330 ved utløpet av omstillingsperioden 2002-2005. Selv om målsettingen var klar har flere respondenter påpekt manglende omforent syn på hvor stort årsverksomfanget av logistikkvirksomheten var umiddelbart før omstillingsperiodens start. De peker på at omfanget kan ha vært i størrelsesorden 8000 årsverk, hvilket i så fall betyr en målsatt reduksjon i størrelsesorden én av tre stillinger.

Kulturelle utfordringer angis som *én* årsak til en etter hvert synlig mangel på måloppnåelse, en *annen* at det skulle produseres med høy kvalitet samtidig med omstilling og kraftige personellreduksjoner, en *trede* opplevelsen av bristende forutsetninger, en *fjerde* at våpengrenene overførte personell og bygningsmasse fra egen virksomhet til FLO, en *femte* at økt operativ virksomhet medførte ytterligere belastning på FLO, og at etableringen av leveranseavtaler med kunder skapte et pris- og kapasitetspress på FLO, en *sjette* at FLOs finansiering ikke dekket strukturen (geografi, antall lokasjoner) man arbeidet innenfor.

Mange respondenter peker på en opplevelse av svak styring av omstillingen i FLO både fra FLOs ledelse og ARGUS/FOKUS, og noen hevder at omstillingen burde vært gjennomført annerledes uten at det pekes på alternative gjennomføringsveier. Det vises riktignok til at FLO har hatt mål og strategier som ikke har vært kommunisert godt i organisasjonen og et etter hvert lite formålstjenlig ProFLO som bare i begrenset grad bidro til å omgjøre strategier til gode omstillingstiltak og handlingsplaner med gode målindikatorer også på prosessene. Mange respondenter kom etter hvert til at det var riktig å flatt overføre Forsyningskommandoene og siden divisjonalisere, begrunnet med

korte frister for oppnåelse av omstillingsmål og hensynet til å sikre færre og klare styringslinjer.

Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene er at endringsmotstanden og kulturelle forskjeller mellom grenene ble undervurdert, og det reises spørsmål om organisasjonen var moden for den store kulturendringen som var nødvendig for å lykkes med omstillingen i FLO. Sen tilsetting av Sj FLO var også uheldig ifølge mange. Kulturelle forskjeller måtte viskes ut for at FLO skulle makte å levere en helhetlig støtte til FMO - helhetlig forståelse ble ansett som en forutsetning for måloppnåelse, noe som nødvendiggjorde integrasjon av de tidligere forsyningskommandoene.

Endringsmotstanden synes dels å ha bestått i våpengrenenes ønske om å beholde en tett integrert logistikk, men kan neppe tilskrives de tidligere forsyningskommandoene alene. Mange respondenter har pekt på en undervurdering av kompleksiteten i omstillingen av FLO – en stor og kompleks organisasjon med mange kulturer, uavklarte grensesnitt mellom bestiller-, utfører- og tilsynsrollen, kontinuerlig ytre press hele tiden, tilførsel av nye oppgaver og endringer i virkemidler. Det har etter flere respondentes mening vært medvirkende til å skape et bilde av en ikke spesielt vellykket omstilling preget av mangel på tilstrekkelige omstillingstiltak som kunne påvirket leveranser og prosesser positivt. Flere har også hevdet at omstillingen av FLO kunne vært gjort kortere og mer resolutt, slik omstillingen ble gjennomført i store deler av resten av organisasjonen. Men utfordringen var at organisasjonen ikke tålte stopp i produksjonen under omstillingen, bl. a. av hensyn til økende operativ aktivitet innen- og utenlands. Byggingen av en felles organisasjon og en felles kultur har vært krevende når dette skjer samtidig med en kraftig nedbemanning og krav om full drift.

Flere respondenter har vist til opplevelsen av en tiltakende usikkerhet både i det øvrige FMO og FD om FLO ville klare innsparingsmålene, og de setter denne usikkerheten sammen med en forsering av personellnedtrekksmål i 2004. Økende detaljeringsgrad i årlige IVBer settes også i sammenheng med dette. Det pekes også på av noen at det forskutterte personellnedtrekket på 1000 årsverk i 2004 hører med i bildet, og disse viser til dette som en delforklaring på overforbruket av midler i FLO i 2004, idet det forskutterte nedtrekksmålet ikke ble innfridd.

Etter manges mening kom etter hvert manglende måloppnåelse i kombinasjon med fortsatt og forsert omstilling til å utløse en ganske stor omstillingstretthet. Det vises til at FLO omorganiserte en gang i året og at den kontinuerlige omstillingen har gjort at organisasjonen ikke har fått tid til å ”sette” seg. Noen viser også til at samarbeidsrelasjonene mellom FLOs ledelse og arbeidstakerorganisasjonene utviklet seg til det verre i perioden.

Avslutningsvis må det også trekkes frem at flere respondenter mener omstillingen av FLO tross alt på mange måter har gått ganske bra, selv om en opplevde manglende måloppnåelse. Som eksempel trekkes det frem at organisasjonen har lyktes med å få til en sterkere kundeorientering og en bevissthet om at FLO er til for å understøtte den operative strukturen. Selv om flere av forutsetningene for den ambisiøse omstillingen av FLO etter hvert skulle vise seg å ikke holde, har organisasjonen oppnådd betydelige innsparinger, og noen peker på at FLO i stort produserer det samme som før

omstillingsperiodens start, men til vesentlig lavere total kostnad. Det trekkes også frem at FLO har begynt å få til mer fellesskapstenkning, organisasjonen jobber mer og bedre sammen og man lærer av hverandre. Eksempelvis påpekes det at den ytre organisasjonen hele tiden har vært svært opptatt av å kunne levere god logistikkunderstøttelse i forbindelse med deployeringer, og at organisasjonen definitivt har bidratt med sitt til realiseringen av høyere operativ aktivitet.

6.6 Synspunkter på betydningen av ARGUS og FOKUS

6.6.1 ARGUS/FOKUS og programorganiseringens betydning

Det gjennomgående inntrykket er at ARGUS under skiftende ledelse har ivaretatt roller og oppgaver på en måte som preges av helhet, kontinuitet og perspektiv. Nesten samtlige respondenter ga uttrykk for at ARGUS var helt sentral og av vesentlig betydning for å nå omstillingsmålene. Sterk toppledelsesforankring, tidlig oppstart og etablering utenfor linjen nevnes av nesten samtlige som årsaker til suksess. Programorganiseringen av ARGUS har etter nesten samtliges oppfatning hatt avgjørende betydning. Dette forklares med helhetsperspektiv, god ledelse, systematisk og strukturert fremdrift og oppfølging mot tydelige og omforente milepæler og omstillingsmål. Når det gjelder spørsmål om oppgaveomfang og ressurser, opplever de fleste at det i ARGUS har vært en fornuftig balanse mellom omfanget av tildelte oppgaver og kapasiteten til å løse disse.

For FOKUS har det etter fleres mening også vært en rimelig balanse mellom oppgaveomfang og -løsning, men det pekes på at oppgavene har vært vesentlig mindre og nokså ensidig innrettet. FOKUS har ikke klart å etablere en tilsvarende sterk posisjon som ARGUS, og FOKUS står etter manges mening ikke frem som et program. Mange har pekt på ensidig fokusering mot monitorering og omstillingsregnskap, relativt færre ressurser og opplevelsen av mindre omstillingskompetanse som forklaring. Flere hevder manglende synlighet og opplevelsen av liten relevans – med unntak for monitorering og omstillingsregnskap – gjør det nødvendig å revitalisere FOKUS. Det nylig utgitte programdirektivet bør kunne gi tilstrekkelig mulighet for dette i kombinasjon med bruk av erfaringene fra ARGUS.

Med bakgrunn i den opplevde forskjellen mellom ARGUS og FOKUS, skilles det mellom synspunkter på ARGUS og FOKUS, samt mellom roller og oppgaver, i den hensikt å få frem eventuelle forskjeller.

6.6.2 Nærmere om ARGUS' roller

De fleste respondentene legger vekt på roller som gjennomfører, premissleverandør og kommunikasjonskanal i beskrivelsen av ARGUS.

ARGUS står frem som en kraftfull omstiller i rollen som gjennomfører, men mange har pekt på det uryddige ansvarsforholdet som knyttet seg til "trippelhatet" (premissgiver – utfører – overvåker, jf. pkt. 7.3.1). Noen fremholder også at man i dette finner noe av forklaringen på det som nærmest må betegnes som endringsmotstand. Linjen ønsket ikke ARGUS som

planlegger og gjennomfører av omstillingstiltak – man ønsket heller å bli gitt anledning til å vise omstillingsevne og –vilje gjennom selv å være planlegger og gjennomfører. Det har kommet frem fra flere at det var viktig at ARGUS ikke tok oppgaver fra andre (linjen), videre at noen opplevde at dette skjedde og at det derfor var positivt når omstillingsprosjektene ble overført til linjen pr. 1 januar 2002. Frem til da hadde ARGUS på det meste hånd om ca. 40 omstillingsprosjekter, og overføringen førte til at linjen fikk større eierskap til prosjekter som skulle hjelpe linjeorganisasjonen til å innfri omstillingskravene.

ARGUS oppleves å ha fungert som premissleverandør for den praktiske gjennomføringen av omstillingen gjennom FSJ og STSJ/FO. Noen har anført at det med ARGUS i rollen som premissleverandør oppsto gnisninger mot våpengrenene, dels fordi man oppfattet ARGUS som en betydelig maktfaktor. Flere har pekt på at rollen som premissleverandør ble mindre etter hvert som man opplevde at Forsvarsdepartementet tok mer synlig og direkte rolle i etatens omstilling.

De fleste har oppgitt at ARGUS hadde stor betydning for omstillingen ved at det ble ført en konstruktiv, åpen og inkluderende dialog med arbeidstakerorganisasjonene. Videre fremhever flere at informasjonsmøtene, informasjonsstrategien og -materiell som ble utarbeidet sammen med FO/P&I hadde stor betydning for de som skulle fronte omstillingen lokalt.

6.6.3 Nærmere om ARGUS' oppgaver

Med svært få unntak hevder respondentene at oppgaver som ARGUS utførte oppleves å ha vært av stor nytteverdi.

6.6.3.1 Fører omstillingsregnskap

Alle respondenter trekker frem denne oppgaven som viktig, selv om det også fra flere hevdes at kvaliteten i tallmaterialet som ble utarbeidet innledningsvis var diskutabel. Dette trekkes spesielt frem av respondenter fra de deler av FMO som opplevde omstillingsmålene som særlig utfordrende. De fleste mener imidlertid at det over tid utviklet seg slik at tallmaterialet ble autoritativt i den grad at det ikke ble stilt spørsmål ved status i omstillingen. Til tross for enighet om behovet for denne type kontrollfunksjon peker noen i tillegg på at denne oppgaven like gjerne kunne vært utført av daværende Fellesstab og Internrevisjon. Samtidig peker noen på at det ble opplevd som ekstraarbeid av uklar verdi å måtte både rapportere til ARGUS og via linjevei i egen våpengren.

6.6.3.2 Rapporterer til Sjefsmøtet

Få respondenter har hatt noen formening om betydningen av hvordan ARGUS ivaretok denne oppgaven. På bakgrunn av dokumentgjennomgangen er det Statskonsults oppfatning at denne oppgaven endret seg vesentlig under omstillingsforløpet. Fra å dreie seg om helhet, perspektiv og mer prinsipielle forhold, ble rapporteringen i økende grad detaljorientert og nærmest ensidig rettet mot driftskroner, årsverk og kvadratmeter. Dette kan være forklarlig ut fra den økende oppmerksomhet *resultatmålene* fikk. Dette synes nokså klart å ha gått på bekostning av en mer helhetlig *resultatvurdering* – i hvilken grad fører

årsverksreduksjoner, kostnadsreduksjoner og mindre EBA til oppnåelse av Forsvarets strategiske mål.

6.6.3.3 Følger opp vedtatte omstillingstiltak

Betydningen av en systematisk oppfølging fremheves av de fleste respondenter som helt avgjørende for omstillingen, og mange peker på det positive i at ARGUS presset sjefer og avdelinger til å levere resultater på tid og med kvalitet. Flere respondenter viser til at ARGUS også klarte å skape en forståelse for nødvendigheten av omstilling. Viktigste for ARGUS var å nå mål, og derfor ble det tatt harde grep for å lykkes denne gangen. ARGUS var helt avgjørende i håndteringen av endringsmotstand i staber ved Forsvarets Overkommando, urealistiske oppfatninger om endringsbehovet i grenene og fordi man visste at ulike kulturer fordret samkjøring og endring.

6.6.3.4 Støtter linjen i gjennomføringen

Mange respondenter har pekt på at flere forventet at ARGUS skulle gjennomføre omstillingen til tross for at de var klar over at det ikke var ARGUS' oppgave. Derimot skulle ARGUS levere verktøy, noe flere også peker på ble gjort. Mange respondenter viste til at det var et riktig grep å overføre gjennomføringsoppgavene fra ARGUS til linjen, fordi det bidro til en rolle- og forventningsavklaring. Det har eksempelvis også blitt trukket frem av flere at det var riktig at FO ikke selv drev omstillingen samtidig med daglig drifting av organisasjonen. Det nevnes også av flere respondenter at ARGUS var av stor betydning for sjefer med koordinerende myndighet. I relasjon til FLO er det imidlertid nokså delte oppfatninger om ARGUS virket støttende eller ikke. Flere har hevdet at ARGUS i forholdet til FLO må ta delansvar for at det tok lang tid før en helhetlig omstillingsplan for FLO ble etablert. Det blir påstått at verken ARGUS eller FOKUS hadde nevneverdig positiv betydning for resultatutviklingen i FLO, og at ARGUS i stedet for å utelukkende stille krav burde ha utøvd konkret støtte gjennom sterkere involvering i FLO.

6.6.3.5 Ivaretar helhetsperspektiv

Nesten samtlige respondenter fremholder at den direkte knytningen mot Forsvarets øverste ledelse gjorde at helhetsperspektivet ble beholdt, og mange viser til at Forsvarssjefens sterke og vedvarende støtte under omstillingen betydde mye i så måte. Likeså var den tidlige etableringen av ARGUS medvirkende til at selve planleggingen av omstillingen ivaretok helhet og at man derfor i stor grad unngikk suboptimale løsninger. Som et eksempel nevner flere ARGUS' sentrale posisjon i forbindelse med nedleggelser og opprettelser. Samlingen av omstillingsprosjektene i en definert programportefølje med en påfølgende organisering i leveransestrømmer og matriseform ses av flere som vesentlig for helhetlig styring og kontroll med fremdrift og ressursforbruk.

6.6.4 Nærmere om Program FOKUS' roller

Mens ARGUS' roller og oppgaver beskrives nokså klart av respondentene, er situasjonen annerledes når FOKUS' roller og oppgaver skal beskrives. Dette

har ganske sikkert bakgrunn i flere forhold. For det første trekker mange respondenter frem at FOKUS' mulighet til å styre og påvirke omstillingen var mindre enn den ARGUS hadde. Dette blir forklart med at forutsetningene endres i og med innføringen av Integrert Strategisk Ledelse. Videre viser flere respondenter til opplevelsen av at FOKUS fikk mindre ressurser og svekket forankring som ledelsens omstillingsinstrument i FMO. Flere peker også på at dette kan være en konsekvens av at ARGUS etter hvert gled inn i rollen som hovedsakelig innebar å monitorere omstillingen og føre omstillingsregnskap, noe som etter hvert førte til et mindre synlig ARGUS og et derav følgende mindre synlig FOKUS.

Mange respondenter trekker frem at verdien av FOKUS i sin nåværende form er liten. De fleste viser til at FOKUS, i motsetning til ARGUS, ikke oppleves som aktiv i å få frem gode forutsetninger for å lykkes med den videre omstillingen. De fleste mener også at FOKUS ikke har adekvate roller og det ansvar som er nødvendig i forhold til omstillingsbehov og –mål for perioden 2005-08. Usikkerhet og avventende holdning råder når det gjelder FOKUS' evne og mulighet til å få noen vesentlig betydning.

6.6.5 Nærmere om Program FOKUS' oppgaver

6.6.5.1 Relevans

Mens det i første del av omstillingsperioden var helt avgjørende med et toppforankret omstillingsvirkemiddel som ARGUS, mener flere at dette behov i mye mindre grad er til stede i dag. Noen har hevdet at det er kunstig å beholde en så vidt liten enhet som FOKUS har blitt "på siden av" et forsvar i stadig omstilling. Det sies at det hadde vært riktig å legge ned FOKUS og overføre oppgavene til linjen, og eventuelt gjenopprette FOKUS når det måtte komme et tydelig behov for det. Noen respondenter gir uttrykk for at FOKUS har begynt å bli overflødig, har liten kapasitet, og er i oppløsning og må legitimere sin egen eksistensberettigelse. Noen har vist til at dersom "sjefene" hadde gjort det de skulle så ville det ikke vært behov for FOKUS, og at det er uttrykk for ansvarsfraskrivelse å støtte seg på FOKUS.

På den annen side er det flere respondenter som mener det fortsatt er viktig å ha et element som FOKUS i den videre omstillingen. De samme respondentene mener også at det er nødvendig at FOKUS er etablert utenfor linjen, og at det finnes ganske bred aksept for et slikt frittstående element. Enkelte hevder at FOKUS kunne vært eller blitt mer relevant dersom programmet hadde vært gitt større myndighet og blitt tilført vesentlig større kapasitet. Flere ønsker seg et FOKUS med oppfølgende oppgaver og at organisasjonen settes sammen med personell som har tung kompetanse og større erfaringsbredde. Det argumenteres i forhold til dette med at personellet må matche tung kompetanse i departementet, og at alternativet er å se FOKUS som en del av kontrollervirksomheten i FST. Noen har fremholdt at forklaringen på den reduserte relevansen nettopp er å finne i at departementet har tatt over mange av oppgavene ARGUS tidligere utførte. Det påpekes et behov for at forsvarsledelsen selv viser tydeligere enn hva tilfellet sies å være, hvordan den har tenkt at FOKUS skal brukes.

6.6.5.2 Rapportering og koordinering

FOKUS oppleves av de fleste å ha gått fra styringsrelaterte oppgaver til monitorering og rapportering, noe de fleste riktignok mener er viktig men lite verdiskapende. De hevder at eksisterende informasjonssystemer i hovedsak gir nødvendig styringsdata og -informasjon for rapportering.

Mens ARGUS opplevdes å ha klare koordineringsoppgaver synes mange at disse har falt bort med etableringen av FOKUS. Disse viser til at det er et tydeligere skille nå enn før mellom en omstilling som har kommet langt i våpengrenene og kortere i FLO, og at denne forskjellen gjør koordineringen mindre betydningsfull. De viser også til forskjellene i bredden av oppgaveporteføljene til ARGUS resp. FOKUS som årsak til et mindre koordineringsbehov nå enn før.

6.6.5.3 Utredning

De fleste gir uttrykk for at ISL medførte betydelig mindre kapasitet i stabene til å foreta utredningsarbeid. Samtidig økte behovet for å kunne foreta utredninger som følge av at departementets behov opplevdes kraftig økt. Dette til tross for en vesentlig kompetanse- og kapasitetsøkning i FD i forbindelse med nedleggelsen av FO og personelloverføring i den sammenheng. Det ble mange flere som spurte og mange færre til å svare. Av den grunn mener mange å se at FOKUS i større grad har fått flere utredningsoppgaver. De viser til at FOKUS derfor "mest er et verktøy for de inne i Oslo" og at "FOKUS ikke lenger fronter omstillingen ute", men mer er en stab og et ledelsesstøtte-element.

I og med at ARGUS ble erstattet av FOKUS i overlappingen mellom omstillingsperioden 2002-5 og 2005-8 opplever noen respondenter at det skjedde en endring i relasjonene til arbeidstakerorganisasjonene, karakterisert ved mindre påvirkning og mindre reell dialog omkring sider ved omstillingen som arbeidstakerorganisasjonene er satt til å ivareta. Mens disse mener at ARGUS – spesielt tidlig i omstillingsperioden – ivaretok samarbeidsbestemmelsene på en god måte, så ser man med FOKUS en endring i retning av ren informasjonsoverføring. Dette mener disse respondentene har forsterket seg ved at det er uklart hvorvidt denne rollen skal ivaretas av PØS, eller om organisasjonene skal ha kontakt med forsvarsledelsen gjennom FOKUS.

Dernest trekker noen respondenter frem at FOKUS i mindre grad enn ARGUS har fulgt opp omstillingen i FLO på det de kaller en konstruktiv måte. Mens ARGUS opplevdes sentral i å bistå FLO med konseptuell tenking i tilknytning til etableringen av FLO, oppleves FOKUS i hovedsak å ha konsentrert seg om årsverksreduksjoner. Noen få hevder at verken ARGUS eller FOKUS hadde noen som helst betydning for omstillingen av FLO. Det hevdes i noen grad at en opplevelse av mangel på konstruktiv oppfølging av FLO kan ha hatt sammenheng med uklarhet omkring rollene til ARGUS og ProFLO, etter hvert også mellom ARGUS/FOKUS og Arbeidsgruppe Omstilling (AGO) FLO. Flere trekker frem at det både blant Forsvarets øverste ledelse og i departementet spredte seg en usikkerhet i forhold til om FLO ville klare å gjennomføre omstillingen som forutsatt, og at etableringen av AGO paradoksalt nok skapte mer usikkerhet i en allerede svært presset situasjon.

Noen respondenter har gitt uttrykk for at håndteringen av etableringen av RSF fra ARGUS/FOKUS sin side har vært mindre vellykket. ARGUS/FOKUS leverte ikke et ”nøkkelferdig” RSF-konsept for implementering i FLO, slik det var forventet. Dokumentgjennomgangen tyder på at fremdriften i RSF-etableringen i perioder var lav og at man i perioder rapporterte en i overkant positiv situasjon, noe som kan ha bidratt til at korrigerende beslutninger ikke ble fattet på tidligere tidspunkt.

6.7 Respondentenes syn på gjenstående utfordringer

6.7.1 Budsjetter og rammer

Mange respondenter har lagt vekt på at det er rom for ytterligere effektivisering av Forsvarets virksomhet, forutsatt at en klarer å gjennomføre de nødvendige strukturelle tiltakene. I denne sammenheng er den største utfordringen politisk. Omstillingen av Forsvaret har lidd under ”Det militærkommunale kompleks”, sier en av respondentene. Handlingsrommet innenfor det politisk gangbare er begrenset, idet beslutninger (strukturvedtak) som har distriktsmessige konsekvenser har vist seg vanskelige å gjennomføre. Det pekes på manglende stabilitet i rammevilkårene for omstillingen, og at ettårsbudsjettering vanskeliggjør strukturelle endringer. Mange legger vekt på at oppgavene som pålegges Forsvaret ikke er tilpasset budsjettene. Det skal på samme tid satses i Afghanistan og Afrika, og Forsvaret skal være synlige i nordområdene. Samtidig må en i tiden fremover planlegge med konstante eller ytterligere reduserte budsjetter. Denne kontinuerlige underbudsjetteringen gjør at man aldri blir ferdig med omstillingen. Forsvaret har ikke råd til å etablere den strukturen som er vedtatt, er underfinansiert, og blir derfor tvunget inn i ny omstilling.

Evne til å drive gjennom større strukturelle endringer krever toppforankring, både militært og politisk. Flere mener forsvarsledelsen er for lojale og forsiktige, og at det må argumenteres for en ramme som passer til strukturen. Deretter må man tilpasse strukturen til rammene, og stå for faglige vurderinger. Respondentene trekker frem at Forsvarsstudie 2007 må vise at en betydelig reduksjon av basestrukturen er eneste mulighet til å kunne innfri kravene til leveranser. Før eller senere må en øke budsjettene eller akseptere et mindre forsvar. Noen mener også at det burde vært utviklet en mediestrategi som synliggjør dette budskapet overfor publikum og politikerne.

6.7.2 Kompetanse, rekruttering

Et flertall av respondentene trekker frem rekruttering og utvikling av riktig kompetanse som den største utfordringen for Forsvaret i tiden fremover. Kompetansemiljøene har blitt for grunne og smale. I dag nærmer kompetansen seg kritisk lav størrelse på tekniske områder, innen fagmyndighets- og tilsynsutøvelse. Hovedårsaken er etter manges mening gjennomføringen av AST. Penger hjelper ikke, Forsvaret trenger folk med riktig kompetanse. Dermed er den største utfordringen knyttet til personellforvaltning. Personellforvaltningen må ha fokus på å ivareta kompetansemiljøene og sørge for tilstrekkelig kapasitet og utholdenhet på kompetansen.

Videre er det mange respondenter som trekker frem implementeringen av ny befalsordning med ny gradsstruktur og avdelingsbefal. Bakgrunnen var skjev gradsstruktur med for mange yrkesbefal, for få avdelingsbefal, og for topptung organisasjon i forhold til Forsvarets fremtidige struktur. Imidlertid vil det ta lang tid før endringen gir ønsket effekt. Et redusert forsvar og ganske store utskiftninger i den øverste ledelsen med relativt unge offiserer har gjort at karriereutviklingen for mange oppleves som begrenset, da nyutnevnte personer i høye stillinger forventes å sitte i lang tid.

Det vises videre til at den nye befalsordningen med fokus på avdelingsbefal gjør offisersjobben mindre attraktiv, og dette kan Forsvaret tape på i konkurransen om talenter. Dette er en utfordring som ikke tas tak i. I dag er vi avhengig av at alle som utdannes brukes ut over førstegangstjenesten enten i operasjoner eller utdannes videre i Forsvaret for at nødvendig tilvekst skal finne sted. Rekruttering av kvinner er en annen vanskelig utfordring, som de færreste ser noen tilfredsstillende løsning på. Kvotering oppleves i hvert fall galt.

6.7.3 Konsolidering

Samtlige respondenter peker på behovet for at Forsvarets organisasjon bør få tid til å konsolidere seg før man omstiller videre. Det sies at man aldri fikk tid til å lage robuste prosesser. Med ytterligere stramme budsjetterammer, frykter mange at nye rammekutt, nedtrekk på personell og fasiliteter kommer for tidlig igjen. Det argumenteres for å evaluere resultatene før man omstiller videre.

Organisasjonen vil etter hvert kunne bygges opp på nytt med evne å løse oppdragene, men først trenger en tid til avklaringer om roller, gjenoppbygging av kompetanse, osv. Forsert omstilling gjør mer skade enn gagn, sies det.

I dag peker nesten alle piler på FLO, men i denne omgang må en kutte logistikk med omtanke, og ikke glemme at økt operativitet krever mer vedlikehold og støtte. Spiss ende trenger understøttelse, og det er for liten forståelse for nødvendigheten av logistikkstøtte på høyt nivå i organisasjonen. Toppsjefene har liten logistikerfaring, og dette er blitt tydeliggjort underveis i omstillingen.

6.7.4 Omdømme

Omdømmeutfordringene er dels interne og dels eksterne, og påvirker hverandre. Eksternt omdømme er dels knyttet til episoder og medieoppslag. Interne utfordringer handler i stor grad om menneskers lojalitet, stolthet og motivasjon i forhold til en virksomhet som har eksterne omdømmemessige utfordringer.

Det eksterne omdømmet ser ifølge mange respondenter ut til å påvirkes nærmest kontinuerlig negativt gjennom de mange presseoppslag, som etterlater inntrykk av et forsvar uten styring og kontroll over egen virksomhet. Flere respondenter mener at de vellykkede omstillingsgrepene ikke har vært aktivt formidlet til omgivelsene i tilstrekkelig grad, noe som blant annet gir lavere motivasjon i forhold til den videre omstilling. Det sies å slite på personellet som skal gjennomføre omstillingen. Noen gir uttrykk for at ingen jobb er viktig når holdningen er at ethvert forsvar er stort nok, og det hevdes at den interne utfordringen er større enn den eksterne. Omdømmeproblematikken internt

synes dessuten å henge sammen med at virksomhetsideen i manges øyne har blitt borte, og at dette tiltok i effekt under 2005.

Noen skiller mellom hva Forsvaret kan påvirke og hva Forsvaret ikke kan påvirke, og ønsker i forhold til det første en mer tydelig mediestrategi. Videre vises det til at Forsvaret selv kan påvirke interne holdninger ved å slutte å omtale personell som "excess fat" eller driftskostnader.

7 Statskonsults vurderinger

7.1 Statskonsults vurdering av resultater og måloppnåelse i omstillingsperioden

Statskonsult har etter gjennomgang av styrende dokumenter og fremlagt materiale, gjennomført intervjuundersøkelse samt etter egen vurdering funnet grunnlag for å påstå at de overordnede målsettingene for omstillingsperioden 2002-2005 ble oppnådd.

De stortingspålagte omstillingsmålene i St.prp. nr. 45 (2000-2001) om å ”reducere de årlige driftskostnadene med om lag to milliarder kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging” samt målene om å nedbemanne med 4461 årsverk (FMOs andel) og redusere med 2 mill m² EBA er nådd med god margin.

Videre må en på bakgrunn av undersøkelsen kunne si at også målet om å legge grunnlag for et tidsmessig forsvar med betydelig forbedret operativ evne er langt på vei innfridd.

Fokuset har i perioden vært rettet mot kvantitative økonomiske mål, og har i vesentlig grad overskygget øvrige målsettinger om kvalitative endringer og økt operativ evne. Dette har etterlatt et inntrykk internt i Forsvaret og i media av at det viktigste var ”å bli av med folk og kvadratmeter”, og bidratt til negative holdninger til omstillingen. Selv om begge målsettinger faktisk ble innfridd underveis i omstillingen, har dette faktum vært overskygget av ensidig negative fremstillinger av omstillingen i Forsvaret.

Overlappingen i 2005 med ny langtidsperiode 2005-2008 bidro antakelig til å dekke over de faktisk oppnådde resultater i den ”tunge” omstillingsperioden. St. prp. nr. 42 (2003-2004) satte nye og ambisiøse reduksjonsmål for den videre omstilling, spesielt for logistikk og støttestrukturen, samtidig som det ble signalisert at omstillingen i den operative struktur langt på vei var slutført. Dette er med på å tegne et bilde av en kontinuerlig pågående omstilling, hvor tiltakene i perioden 2002-2005 har vært nødvendige men ikke tilstrekkelige. På toppen kom de økonomiske ubalanser i driften i 2004-05, som svekket Forsvarets omdømme ettertrykkelig. Dermed finnes det klangbunn for spørsmålet om Forsvaret egentlig har lyktes med omstillingen.

Statskonsult har i sitt arbeid funnet flere eksempler på vellykket omstilling og modernisering – ikke bare rasjonalisering som kritiske røster har hevdet – uten at disse har fått særlig omtale. Tilsvarende har Statskonsult sett eksempler på ”kostnader” ved omstillingen ut over de rent kronemessige. I det følgende presenterer vi funn som underbygger våre vurderinger.

7.1.1 Eksempler som underbygger vurderingen av vellykket omstilling

Av strukturmålene som angår økt styrkeproduksjon og kapabilitet, kan nevnes:

- Avviklingen av invasjonforsvaret, og oppbygging av mobile gripbare enheter for nasjonal og internasjonal innsats. Forsvaret var overmodent for omstilling i 2000 etter at invasjonforsvarskonseptet i realiteten

hadde utspilt sin rolle i lys av et nytt verdensbilde. Truslene og utfordringene var endret og som i andre lands forsvar trengtes en omstrukturering.

- Det har vært gjennomført omfattende organisatoriske endringer i perioden. Disse omfatter omlegging av *Forsvarets øverste militære ledelse*, med etablering av en rasjonalisert og modernisert ledelsesstruktur. *Forsvarsgrenene* gjennomførte tidlig i perioden en omfattende omlegging av organisasjonen med kraftig reduksjon av grenstaber, rasjonalisering av underliggende organisasjon som innebar nedleggelse av garnisoner, skoler og utdanningssentra. Samtidig ble nye enheter og kapasiteter bygd opp. *Heimevernet* er omorganisert med nye oppgaver og ny struktur. HV overtok det territorielle og geografiske ansvar som Hærens nedlagte regimenter hadde, samt etablerte egen befals- og mannskapsutdanning.
- En forvaltningsstruktur med røtter siden siste krig ble nedlagt, omorganisert og gjenopprettet som en felles forvaltningsorganisasjon under felles ledelse – FLO. En svært kompleks struktur med grenvis orienterte kulturer, prosesser og metoder som ble omskapt til nye enheter med stor grad av fellesskap. Omstillingen ble gjennomført i omgivelser preget av økt operativ virksomhet nasjonalt og internasjonalt, sterke personalreduksjoner og kompetansetap, samt manglende felles informasjonssystemer. Likevel leverte det nye FLO mer og bedre støtte til den operative virksomheten nasjonalt og internasjonalt. Hæren stilte raskt med nye slagkraftige enheter med full logistikkstøtte, Luftforsvaret fikk flere flytimer og Sjøforsvaret flere seilingsdøgn.
- Forsvaret har til tross for en omfattende organisatorisk omlegging og gjennomførte innsparinger maktet å opprettholde/øke andelen av midler til materiellinvesteringer, som av enkelte hevdes å ligge på høyt internasjonalt nivå samtidig som ressursbruken pr investeringsprosjekt sies å ligge under internasjonal norm.
- Skole- og utdanningssystemet er modernisert og samordnet, og det er innført en endret opplæringsmodell for vernepliktige. Tilsvarende er grunnleggende befalsutdanning og videreutdanning omorganisert, samordnet og lagt under felles ledelse. Nye kompetansesentra er etablert og under oppbygging. På tross av intensjonen om å prioritere gjennomføring av omstilling og derfor dempe aktivitetsnivået på øving og skoler i omstillingsperioden, skjedde det motsatte. Skoleproduksjonen ble opprettholdt, samtidig som omstillingen ble gjennomført.
- IKT-virksomheten gjennomførte innføring av felles datanett og plattformer som samlet FMO til én informasjonsverden med intranett og internett-tilgang. Moderne teknologi innen kommunikasjon og kontroll er tatt eller i ferd med å bli tatt i bruk.
- EBA-utfasing av over 1/3 del av Forsvarets bygningsmasse initiert av bruker og avhending i regi av Forsvarsbygg. Kraftig rasjonalisering av infrastruktur har gitt mer tidsmessig og relevant bygningsmasse.

Av omstillingsmål som angår frigjøring av ressurser til økt styrkeproduksjon og kapabilitet, kan nevnes:

- Systematisk og strukturert omstillingsprosess styrt av mål og resultater. ARGUS ble opprettet som forsvarsjefens omstillingsdriver med stor suksess, og FSJ tok selv ansvar for at endringene ble gjennomført overfor underliggende sjefer. FSJs sterke personlige engasjement ble lagt merke til og ARGUS ble et nødvendig og vellykket apparat for å dokumentere, skape forståelse og fremdrift i omstillingen. Tidligere endringsforsøk iverksatt med grenvist ansvar hadde mislykkes da det viste seg tungt å selvrasjonalisere. Målene ble omgått og suboptimalisering fortrykket helhetsforståelsen. Lojaliteten lå i egen virksomhet og ikke i Forsvaret som organisasjon. Det trengtes en sentralt forankret og plassert omstillingsledelse som kunne stille forsvarsgrener og selvstendige avdelingssjefer til ansvar for endringsmålsettinger.
- Omstillingen, nedbemanningen og trykket på endringer har virket effektiviserende på Forsvarets virksomhet, men også på enkeltmenneskene i organisasjonen som har opparbeidet en latent endringsberedskap og -evne. Til tross for politisk usikkerhet og manglende forutsigbarhet, delvis endrede mål og forutsetninger, ble fokus på endring og måloppfyllelse bibeholdt i FMO.
- Det er tilstrekkelig belegg for å hevde at logistikk og støtte har blitt billigere, og at det er frigjort midler til styrkeproduksjon og operasjoner. Totalkostnadene er redusert, selv om brukerne i enkelte tilfeller kan argumentere for at tjenestene er dyrere, idet de peker på at enhetskostnaden er økt. Imidlertid er nye metoder og prosesser innført i forvaltningen som bidrar til større kostnadseffektivitet. Etablering av intern markedstenkning, delegering av oppgaver, ansvar og midler og bruk av samhandling endret tenkesettet til Forsvarets personell, noe som synes å ha medført økt kostnadsbevissthet.

7.1.2 Eksempler på gjestående utfordringer fra gjennomført omstilling

Etter Statskonsults vurdering er det flere forhold ved omstillingen som er mindre vellykkede. I noen grad er det antakelig tale om påregnelige, men nødvendige "kostnader" ved omstillingen som har vært nødvendige for å innfri omstillingsmålene i stort. Dette finner en eksempler på i sivil, privat og offentlig sektor, det er ikke uvanlig, men trekkes allikevel frem her formulert som påstander:

- Forsvaret har for liten styring med personellens kompetanse - en reduksjon på over 5000 årsverk synes gjennomført uten tilstrekkelig forutgående kompetansekartlegging. Det eksisterte og eksisterer ikke et felles verktøy for kompetansekartlegging og slik kartlegging er bare unntaksvis gjennomført. Forsvaret har tapt kompetansekapital grunnet den knallharde årsverksstyringen der hensynet til kritisk eller langsiktig

kompetanse i mindre grad enn ønsket har vært hensyntatt. Forsvaret står foran en tidkrevende gjenoppbygging av kompetansen. Arbeidet er forbundet med en del risiko knyttet til manglende oppfølging, driftsforstyrrelser, uhell og ulykker underveis. Samtidig er det marginal seighet i organisasjonen. Det er også en fare for at nye materiellinvesteringer ikke har tilstrekkelig personell til operativ drift og vedlikehold.

- FLO er foreløpig ikke en hensiktsmessig forvaltningsløsning for en redusert og grenorientert forsvarsstruktur. FLO ble skapt på grunnlag av et behov for billigere forvaltningstjenester. En effektivisering av funksjonsområdene med horisontal integrering og vertikal samordning ble valgt. Løsningen forutsatte felles integrert forvaltningssystem innført. Forsvarsgrenene skulle avgi sine verksteder og lagre til FLO og kun bygge minimal generisk logistikk inn i sine strukturer. FLO skulle bidra med bakenforliggende logistikk og nasjonal forvaltning. I løpet av omstillingsprosessen har forutsetningene endret seg. Forsvarsgrenene har til dels blitt mindre, kravet til mobilitet større og evne til rask reaksjonsevne absolutt. Forsvarsgrenene tenderer derfor til å ville bygge inn nødvendig logistikk i egen struktur. Det manglende felles integrert forvaltningssystem kan bevirke en utvikling mot grenvise løsninger.
- Oppsplittingen av administrative støttefunksjoner har neppe vært hensiktsmessig. St. prp. nr. 42 (2003-2004) forutsatte en samling av administrative støttefunksjoner (RSF) under én ledelse i FLO fra 1 januar 2006. Imidlertid ble det gjenopprettet sentralt ansvar for personell og økonomi i Forsvarsstaben og hele linjeorganisasjonen ble underlagt denne ledelse. Dermed uteble effekten av en samordnet områdebestemt støtteenhet. Dette kan bidra til økt årsverksbehov, splittelse av fagmiljøer og styrking av en grenvis oppbygging av støttefunksjoner, samt ulik tolkning og praktisering av felles regelverk.
- Omstillingen har muligens nedbygd organisasjonens evne til egenrevisjon og kontroll. Forsvaret hadde før omleggingen et utbygd system for fagmyndighetsutøvelse, intern kontroll og tilsyn. Dette omfattet bl.a. materiellbruk og lagring, lagerhold, personell og økonomi. Bestemmelser, direktiver og ordre ble utgitt av rett myndighet for etterlevelse i organisasjonen. Fagmyndighetskontroller og utdanningsmyndigheter fulgte opp overfor brukere. Dette apparatet synes nedbygd eller nedprioritert under omstillingen.
- Forsvarets omdømme er svekket, virksomhetslojalitet og holdninger har tatt skade i omstillingen. Omstillingen i Forsvaret har gått fort og vært gjennomført med stor kraft. Mange er berørt av endringene og har opplevd at etablerte strukturer, rutiner og systemer er brutt opp. Informasjon lekker til media og eksternt uvedkommende. Summen er en strøm av oppsiktsvekkende oppslag som gir dårlig omdømme, noe som over lengre tid kan føre til varierende arbeidsmoral, svekket samhørighet og teamfølelse.
- I gjennomføringen av omstillingen har gevinstuttak i enkelte tilfelle vært forsinket eller gitt mindre gevinst enn planlagt. Siden gevinstene budsjettmessig i all hovedsak er tatt ut i forkant har deler av

gevinstuttakene i realiteten blitt varige rammekutt. Dette kan ha resultert i lavere aktivitetsnivå, tæring på beredskaps- og lagerbeholdninger og etterslep på vedlikeholdssiden.

- EBA-reduksjonen vurderes som vellykket, men en stor andel av utrangert EBA har hatt lav husleie. Det har vært kostnadmessige utfordringer knyttet til leie og drift av EBA i daglig bruk. Videre har den vellykkede gjennomføringen og de store innsparingene som fulgte kommet i skyggen av medias fokus på enkeltstående tilfeller som har vært kontroversielle (f. eks. Lista og Bolærne).

Statskonsult mener ovenstående kritiske momenter må vektlegges i en balansert fremstilling av oppfatninger om omstillingen, og hvorvidt omstillingen har vært vellykket. Størst relevans har antakelig disse og lignende momenter i forhold til å trekke lærdom av erfaringene inn i det videre omstillingsarbeidet, samt for å iverksette tiltak for å redusere konsekvensene av ”omstillingskostnadene”.

Med referanse til figur 1 i kap. 2.3.1 fremholder Statskonsult at de kvantitative økonomiske målene er innfridd. Det samme gjelder langt på vei de kvantitative ikke-økonomiske mål. I en viss utstrekning kan det sies at også kvalitative økonomiske mål (som kostnadsbevissthet gjennom HS) er oppnådd. Blant kvalitative ikke-økonomiske mål er det i mye større grad variasjon i måloppnåelse.

Statskonsult har i undersøkelsen funnet enkelte forskjeller i grad av måloppnåelse mellom ulike deler av FMO. Imidlertid har det ikke kommet frem tydelige resultatforklarende forskjeller mellom forsvarsgrenene relatert til:

- kultur, roller og ansvarsforhold
- overordnet styring og ledelse
- fokus på hhv kvantitative og kvalitative mål, struktur og prosess

7.2 Om bruken av virkemidler i omstillingsperioden

Iverksettingsbrevet omtaler tre kategorier av virkemidler som nødvendige for å innfri de overordnede målene i omstillingen.

- Generelle virkemidler
- Omstillingsspesifikke virkemidler
- Strukturelle virkemidler

I tillegg ble det tatt i bruk et omstillingsregnskap med et sett av mål og resultatindikatorer som sammen med det etablerte periodiske rapporteringsregimet utgjorde det sentrale oppfølgingsverktøy for omstillingen.

På grunnlag av Statskonsults vurdering av at omstillingsmålene i hovedsak er nådd, er det naturlig å tenke seg at også virkemiddelbruken må kunne anses relevant. Det er selvsagt vanskelig å peke på direkte årsakssammenhenger, men i det følgende vil forskjellige forklaringsvariabler og sammenhenger mellom virkemiddelbruk og måloppnåelse diskuteres.

7.2.1 Statskonsults vurdering av virkemiddelbruk i omstillingsperioden

I en vurdering av de enkelte virkemiddelkategoriers betydning for resultater og måloppnåelse, er det viktig å holde fast ved betydningen av å se effekter av tiltak i sammenheng. Gjensidig avhengighet mellom virkemidler og tiltak gjør at enkelte tiltak kan representere en forutsetning for andre tiltak, som igjen gir resultater og gevinst.

Prioritering mellom tiltak og bruk av virkemidler avhenger av både politiske og militære vurderinger, og økonomiske faktorer. Tiltakenes kvalitative gevinst i forhold til styrkeproduksjon og operativ virksomhet skulle stå sentralt i vurderingene, men viktigst var å realisere driftsinnsparinger. Med bakgrunn i Forsvarets anstrengte økonomiske situasjon, var det et overordnet mål å ta ut størst mulig innsparinger raskest mulig, og dette var derfor det mest sentrale kriterium for prioritering av tiltak.

For å nå omstillingsmålene skulle en for det første fortsette å benytte de generelle virkemidler Forsvaret har tilgjengelig i sin løpende virksomhet. Imidlertid ble det lagt spesielt vekt på at ansvar skulle gjøres gjeldende sammen med at myndighet skulle delegeres, og at virksomhets- og budsjettansvar skulle følges ad. Den enkelte sjef ble gitt ansvaret for å gjennomføre omstilling av egne enheter. Det ble videreført utstrakte fullmakter ned til de ansvarlige for gjennomføringen av tiltakene i linjen.

Imidlertid talte erfaringer med generelle virkemidler fra ulike omstillingsinitiativ på 1990-tallet for at en i denne omstillingsperioden måtte ta i bruk nye virkemidler for å innfri målsetningene. Til grunn for beslutningene om å iverksette nye typer tiltak og ta i bruk omstillingsspesifikke virkemidler, lå erkjennelsen av at de tradisjonelle virkemidler som løpende organisasjonsutvikling og naturlig avgang ikke ville være tilstrekkelige i den forestående omstillingen.

De omstillingsspesifikke virkemidlene omfattet stortingsvedtatte organisasjonsendringer og mulighet til å benytte avgangsstimulerende tiltak (AST).

Av de organisasjonsmessige endringene har etableringen av FLO og opprettelsen av Program ARGUS/FOKUS vært gjenstand for spesiell oppmerksomhet i dette prosjektarbeidet. Statskonsults vurderinger av ARGUS som virkemiddel i omstillingen presenteres i kapittel 7.3, mens FLO omhandles i kapittel 7.4. Øvrige organisasjonsmessige endringer har ikke vært vurdert i denne omgang.

7.2.2 Avgangsstimulerende tiltak (AST)

Bruken av AST viste seg å være et kraftfullt virkemiddel. De styrende dokumentene gjorde det klart at personell med relevant kompetanse ikke skulle innvilges AST, og at tilbudet skulle forbeholdes personell med kompetanse Forsvaret hadde for mye av i forhold til antatt fremtidig behov. Imidlertid viste det seg at en åpnet opp og innvilget AST til alle som søkte. "AST-pakkene" var svært attraktive, og allerede ved årets begynnelse i 2002 hadde en redusert antall årsverk med over 2000. Målsettingen om å gjennomføre

personellreduksjoner i et så stort omfang som 5000 i løpet av en begrenset tidsperiode tilsa at en måtte ta i bruk et kraftfullt virkemiddel, og det er mye som tyder på at det ikke ville vært mulig å innfri målet uten å åpne opp for alle på et tidlig stadium i omstillingen.

Samtidig er det klart at det mange respondenter kaller ”ukritisk bruk av AST” har hatt uheldige konsekvenser for den videre omstillingen. Et raskt, omfattende og i begrenset grad styrt årsverksnedtrekk, har bidratt til en ressurs- og kompetansemangel ved omstillingsperiodens slutt. Det vil ta tid å bygge opp ny kompetanse, og en burde innledningsvis fokusert ytterligere på at det ville bli et kompetansetap som følge av den omfattende bruken av AST.

Det kan være naturlig å stille spørsmålsteget ved risikohåndteringen og kontrollen med omstillingsvirkemidlet AST.

Kunne kompetansetapet vært forhindre og hvor sviktet eventuelt kontrollen?

Er det i Forsvarssjefens instrument Program ARGUS, som skulle være det koordinerende organ, med ansvar for oppfølging og kontroll med omstillingens resultater? Er det feil eller uklarerheter på dette punktet i mandatet? Tvert i mot – det er slik at mandatet i Grunnlagsdokumentet er svært tydelig på at AST kun skulle benyttes mot personell hvis kompetanse ikke var relevant.

Imidlertid var presset på å nå de stortingspålagte målene så sterkt at det virker som om fokuset ensidig ble lagt på å oppnå nedtrekksmålene, uavhengig av konsekvensene for fremtidige behov for kompetanse og ressurser.

Dokumentgjennomgangen har vist at ARGUS i sin rapportering fra omstillingen fokuserte på å innfri målene om personellnedtrekk. Samtidig var ARGUS opptatt av opprettholdelse av en viss grad av kontroll med hvilken kompetanse som var på vei ut døren som følge av de avgangsstimulerende tiltakene. Det må derfor kunne antas at det er i implementeringen av tiltakene i linjen, der den enkelte sjef påtegnet søknader om AST, den manglende kontrollen gjorde seg gjeldende. Utydelige signaler om dels å bidra til å nå nedtrekksmålet, dels å beholde kritisk kompetanse, gjorde det vanskelig for den enkelte lokale sjef å treffe de riktige beslutninger om innvilgelse av AST. En forventning blant personellet om at ”alle” søknader om AST ble innvilget gjorde oppgaven med å prioritere kompetanse ytterligere vanskelig for den lokale sjef. Dette er en problemstilling man ikke sjelden ser i tilsvarende omstillinger med bruk av AST, og derfor ikke særskilt for Forsvaret. Imidlertid er det trekk med mobilitetskulturen i Forsvaret som kan ha påvirket omfanget av innvilgede AST. I et komparativt perspektiv sitter forsvarspersonell kort tid i sine stillinger, og dette kan ha bidratt til at ”ansvar gjort gjeldende” bare til en viss grad har virket etter hensikten, siden ansvaret bare gjelder i den relativt korte perioden en innehar stillingen.

7.2.3 Horisontal samhandel (HS)

Av de strukturelle virkemidlene representerte innføringen av HS, og etableringen av et kunde - leverandørforhold mellom primær- og støttevirksomheten, et kostnadsbevisstgjørende tiltak i omstillingen.

Det er en allmenn oppfatning blant respondentene i intervjuundersøkelsen at HS ble innført for tidlig i forhold til en organisasjon som bare delvis var moden.

Store grenvise forskjeller blir trukket frem. Likeledes er det en gjennomgående oppfatning at HS ble implementert for langt ut i organisasjonen, og Statskonsult deler disse oppfatningene. Allikevel har det vært av vesentlig betydning å få etablert en større grad av bevissthet omkring hva produkter og tjenester faktisk koster. Et av de ”anekdotiske eksemplene” som flere viser til som uttrykk for at HS ikke har fungert, er den sterke økningen i husleiekostnader som kom frem i HS mellom FMO og Forsvarsbygg. Statskonsult mener imidlertid at dette er et godt eksempel på at HS nettopp *har* fungert som et virkemiddel i å synliggjøre kostnader, idet leietaker måtte forholde seg til både faste og variable kostnader og i tillegg et element knyttet til normalt vedlikeholdsbehov, samt normalavkastning på anvendt kapital.

Et annet moment som noen har kommet inn på er at HS må ses i sammenheng med mulighetene for kostnadsbesparelser som følge av utstrakt bruk av rammeavtaler (jf. Prosjekt Etterforsyning). Den lokale sjefs opplevelse av høyere kostnader forbundet med sivilt, ikke-kritisk forbruksmaterieell anskaffet via (sentralt inngåtte) rammeavtaler i stedet for lokalt gjennomførte anskaffelser ser ut til å ha blitt et argument for at HS ikke virker etter hensikten og bare fører med seg mer papirarbeid.

Et tredje moment som i liten grad har fremkommet er at HS på kort sikt antakelig vil ha begrenset effekt som følge av at den relative andelen av variable kostnader er betydelig mindre enn andelen faste kostnader, og at forbrukerne således i realiteten har nokså begrensede midler å drive HS med. På lengre sikt må en kunne anta at relativt sett høyere variable kostnader og relativt sett lavere faste kostnader vil virke stimulerende i forhold til bruken av HS – på et riktigere nivå i organisasjonen.

Et ytterligere moment som taler for en viss modifisering av HS-praksis er at HS konseptuelt hviler på antakelsen om et fungerende marked. Markedet, dvs. transaksjoner mellom kjøpere og selgere, er for en stor del organisert innenfor ett og samme forvaltningsorgan, nemlig FMO, hvor både kjøper og selger helt eller i hovedsak er bevilgningsfinansiert. Samtidig er både kjøper og selger ”låst” til hverandre i et monopolistisk forhold – få eller ingen andre kjøpere til produkter/tjenester få eller ingen andre kan levere. I tillegg gjør asymmetrisk informasjon seg gjeldende – selger vet som regel mer enn kjøper hva en tjeneste koster å produsere og derav hva som er en ”fornuftig pris” sett fra selgers synspunkt. Med bakgrunn i overveldende empirisk materiale vet man da at tendensen til opportunistisk atferd er til stede. Når dette settes i sammenheng med at Forsvaret legger til grunn kostnadsbaserte priser i stedet for prisbaserte kostnader – slik bevilgningsfinansiert virksomhet i større grad synes å gjøre enn hva tilfellet er i fungerende markeder – synes FSJs råd om modifisert praksis å være godt begrunnet.

7.2.4 Systemunderstøttelse - Program GOLF

Program GOLF har ikke vært tematisk behandlet i intervjuundersøkelsen, men Statskonsult mener likevel det er riktig å se noe på GOLF for bedre å kunne forstå omstillingen i FLO.

GOLF må kunne betraktes som fundamentalt for et på lengre sikt vellykket gevinstuttak fra en omfattende omstilling, ikke bare i FLO. Bakgrunnen for etableringen av GOLF vil kunne beskrives ulikt, men i denne sammenheng tas

utgangspunkt i behovet for et helhetlig forvaltningssystem som skulle legge til rette for at Forsvaret kunne innfri krav og føringer satt i Statens økonomireglement, og dessuten understøtte nye virksomhetsprosesser samt gi understøttelse av ledelses-, styrings- og HR-prosessene. I tillegg skulle et helhetlig ressursstyringssystem erstatte store deler av "arven" bestående av flere titalls grensesifikke systemer.

Planleggingen skulle skje ut fra det såkalte PTO-perspektivet, og programmet ble posisjonert som et omstillingsprogram og ikke et teknologiprojekt, og etter hvert underlagt Sj ARGUS med denne som programansvarlig.

Det fremgår av tilgjengelige dokumenter at den innledningsvis primære delmålsetting var innfrielse av økonomireglementet, med en planlagt videreføring hvor logistikkunderstøttelse skulle utvikles noe parallellforskjøvet i forhold til økonomi-/regnskapsmodul samt påfølgende moduler. Senere besluttet departementet en sekvensiell gjennomføring av GOLF, noe som må antas å ha påvirket ferdigstillingen av et ressursstyringssystem, med den følge at effektiviseringstiltak og prosessforbedringer i FLO som helt eller delvis baserte seg på ny systemunderstøttelse vanskeligere kunne la seg gjennomføre som forutsatt.

Noen respondenter har også bemerket at innføringen av integrert strategisk ledelse burde utløst en overføring av ansvaret for GOLF til departementet, ut fra den begrunnelse at GOLF måtte anses som et strategisk program. Det ble videre begrunnet med at beslutningsfatning i så fall ville skjedd på riktig nivå, nemlig det strategiske.

Det går frem av tilgjengelig dokumentasjon at det så sent som i 2. halvår 2004 ble arbeidet med et forslag til utrulling av LP2 (logistikkstøtte) som estimerte en varighet på 36 måneder, og de første gevinster ble antatt å komme 2. halvår 2006, med full effekt forskjøvet fra 2010 til 2011. Statskonsult antar at det på dette tidspunktet måtte være klart at omstillingsgevinster henførbare til systemunderstøttelse ikke ville kunne realiseres før lenge etter utløp av omstillingsperioden, og at en vesentlig forutsetning for gevinstrealisering således var brutt ganske tidlig.

7.2.5 Andre virkemidler

Offentlig privat partnerskap (OPP) ble ganske tidlig i omstillingen pekt på som et mulig virkemiddel. Hensikten med bruk av OPP var å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av det man definerte som kjernevirksomhet og kostnadsreduksjoner. OPP i forsvarssektoren skulle omfatte bortsetting (overlate hele eller deler av en virksomhets funksjon til ekstern(e) leverandør(er) som forpliktet til å levere avtalte ytelser tilbake), partnering (gjensidig forpliktende og langsiktige avtaler, finansiering stort sett ved det offentlige), og offentlig-privat samarbeid (privat leverandør finansierer og stiller produkt/tjeneste til rådighet mot avtalt leie). Flere respondenter har pekt på at det i praksis skulle vise seg vanskelig å gjennomføre former for OPP, med henvisning til manglende politisk vilje, og manglende tålmodighet i forhold til når gevinster kunne tas ut. Ytterst få prosjekter kom til gjennomføring, og de som gjorde det ga relativt små gevinster. Statskonsult har i sitt arbeid ikke funnet informasjon som tyder på det motsatte, og legger til grunn at OPP som virkemiddel har hatt minimal betydning.

7.2.6 Virkemiddelbruk – konklusjon

Forsvaret hadde i forbindelse med omleggingen tre typer virkemiddel å spille på i omleggingen – *generelle*, dvs. i hovedsak målretting av virksomheten og de styringsmekanismer som ligger i styringskonseptet og de årlige tildelinger, *omstillingsspesifikke*, dvs. i hovedsak de vedtak Stortinget har fattet om organisasjonsendringer samt avgangsstimulerende tiltak, og *strukturelle* tiltak, dvs. i hovedsak horisontal samhandel, bortsetting, praktisering av verneplikt og balansert personellstruktur.

For å kunne følge resultatoppnåelsen innen de ulike styringsområdene var det en forutsetning at særlig budsjett- og regnskapsinformasjon blir tilgjengelig. Dette skulle på litt sikt realiseres gjennom et felles økonomistyringsverktøy i prosjekt GOLF.

Statskonsult mener alle typer virkemidler ble tatt i bruk, men at effekter og resultater varierer ganske mye. De generelle har vært nødvendige men ikke tilstrekkelige i seg selv, og det må dessuten kunne forventes at FMO til enhver tid utøver god intern styring under ivaretagelse av både daglig drift og en samtidig omstilling. AST som virkemiddel har vært avgjørende for å nå målene, men det antas at en systematisk kartlegging av fremtidig kompetansebehov kunne gjort bruken ytterligere målrettet. Gjennomføring av organisasjonsendringer synes å ha skjedd som forutsatt. HS har synliggjort kostnader og bidratt til kostnadsbevissthet, men mye tyder på at det er store grenvise forskjeller i praktiseringen og det er vanskelig å tallfeste gevinster fra HS som virkemiddel. Bortsetting, som én blant flere former for offentlig-privat partnerskap, fikk neppe noen betydning. Program GOLFs leveranser kom for sent til å kunne få vesentlig betydning for uttak av gevinster fra effektiviserte og teknologiunderstøttede virksomhetsprosesser. Riktignok bidro GOLF vesentlig til innfrielse av krav i Statens økonomireglement.

7.3 Om betydningen av ARGUS/FOKUS som instrument for omstilling

7.3.1 Statskonsults vurdering av mandatet for ARGUS

Forut for omstillingsperioden hadde Forsvaret gjennomført flere omstillinger hvor oppfatningen er at ingen eller svært lite gevinstrealisering har skjedd. Forsvarets øverste ledelse synes å ha bygget på dette forhold når den metodiske tilnærmingen til omstillingen, bl.a. med bruk av programorganisering og sterk vektlegging av selve "change management"-dimensjonen, blir så klart vektlagt i forarbeidene til omstillingsperioden.

Gitt kompleksiteten i den forestående omstillingen, erfaringer fra gevinstrealiseringer i tidligere omstillingsinitiativer samt en påregnelig endringsmotstand var det nødvendig å utforme et mandat med høy detaljeringsgrad. Implisitt i mandatet ligger også en form for ambisjon om å utøve beste praksis innen ledelse og styring av komplekse omstillinger i store organisasjoner. Mandatet går også langt i å bestemme organiseringen av den forestående omstillingen, noe som i ettertid antas å ha hatt vesentlig betydning

for måloppnåelse. I mandatet legges det opp til en sterk forankring av programmet i Forsvarets øverste ledelse, blant annet ved at STSJ/FO gjøres til programansvarlig og at medlemmene i programorganisasjonens beslutningsgruppe ansvarliggjøres i forhold til fremdrift og resultater på tvers av forsvarsgrenene.

Det er også vesentlig at Grunnlagsdokumentet ble utgitt på et så vidt tidlig tidspunkt – nesten to år før starten av omstillingsperioden 2002-05. Dette ga tid og rom for en god planlegging og i flere tilfelle forskuttert oppstart av omstillingstiltak. En slik tidlig oppstart har antakelig bidratt betydelig til måloppnåelse, men er neppe å betrakte som alminnelig eller vanlig i forbindelse med store omstillinger i offentlig sektor. Når det likevel lot seg gjøre antar Statskonsult at det hadde sammenheng med i hvert fall tre forhold, nemlig den sterke forankringen av mandatet i Forsvarets øverste ledelse; at det forelå en sterk motivasjon og gjennomføringsvilje ("burning platform") samt god dialog mellom Forsvarets ledelse og arbeidstakerorganisasjonene.

I Grunnlagsdokumentet er inntatt en bestemmelse om at program ARGUS skulle bemannes foreløpig frem til august 2001, og at det i løpet av første kvartal 2001 skulle etableres status før en eventuell videre fremdrift skulle bestemmes. Videre beskriver Grunnlagsdokumentet en faseinndelt tilnærming til Forsvarets samlede omstilling. I fase 1 som varte frem til 1 juli 2001 fokuserte ARGUS på realisering av raske gevinster hovedsakelig fra prosessforbedringer og andre effektiviseringstiltak. I den påfølgende fase 2 startet man en større, strukturell og organisatorisk omlegging av fredsvirksomheten med fortsatt vektlegging av ARGUS i rollen som koordinator. Dette sammen med forhold som overgang fra funksjons- til matriseorganisering av ARGUS, overgang fra område- til prosessfokus i programgjennomføringen, samt en på det tidspunktet manglende gevinstrealisering utløste behov for en oppdatering av Grunnlagsdokumentet. De vesentligste føringene for ARGUS forble imidlertid uendret, likeså ansvar.

I det oppdaterte Grunnlagsdokumentet datert 25 september 2001 etablerte man *leveransestrømmer* i ARGUS, nærmere bestemt prosessforbedring, strukturendring, samlokalisert FO/FD, EBA, ProFLO, og samordning øvrige prosjekter/tiltak. Samtidig ble ARGUS' rolle som koordinerende og synkroniserende understreket. Dette gjenspeilet seg i at ARGUS' ansvar for å monitorere omstillingsprosessene, rapportere fremdrift og gevinstrealisering, foreta risikohåndtering samt å forestå koordinering på tvers av leveransestrømmene ble fremhevet. ARGUS skulle også forberede etableringen av Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) gjennom leveransestrømmen ProFLO, og dessuten bidra til at prosjekter som var drevet i fase 1 ble overført til linjen. Slik skulle ARGUS gå ut av rollen som *gjennomfører* av omstillingsinitiativ.

Det er Statskonsults vurdering at revideringen av Grunnlagsdokumentet var viktig. Man sørget ved dette for at ansvarsforhold i omstillingen ble ryddigere ved at gjennomføringsansvaret entydig ble plassert i linjen, mens oppfølgingen ble lagt til ARGUS. Dette underbygges av informasjon samlet inn under intervjuene, hvor det fremkommer at mange så på ARGUS som "trippelhattet". På den ene side oppfattet man ARGUS som premissleverandør internt i FMO, gitt tilknytningen til STSJ/FO som programansvarlig, dernest så man ARGUS som planlegger og gjennomfører av omstillingstiltak, i tillegg til at ARGUS

også monitorerte (egentlig evaluerte) effektene og resultatene av omstillingstiltakene.

7.3.2 Statskonsults vurdering av programdirektivet for FOKUS

Programdirektivet ses som en naturlig forlengelse av mandatet for ARGUS, og det gjenspeiler på mange måter hvor Forsvaret befinner seg i den pågående omstillingsprosessen. Program FOKUS skal, som ARGUS, ha tydelig toppledelsesforankring, men til forskjell fra ARGUS vektlegges primært koordineringsfunksjonen. Nytt er også at Programmet skal koordinere utarbeidelsen av et verktøy for systematisk oppfølging og måling av Forsvarets operative leveranser og evne i forhold til politiske målsettinger. Programmet er gitt en varighet overensstemmende med omstillingsperioden 2005-8, og prioriteringene reflekterer blant annet en betydelig styrking av innretningen mot to av områdene hvor omstillingen i perioden 2002-05 nok produserte minst synlige og akseptable resultater, nemlig omstillingen av FLO samt fremdriften i Program GOLF. Statskonsult mener Program FOKUS med dette direktivet er gitt en innretning som langt på vei vil gi den fortsatte omstillingen et mer balansert fokus, med mindre ensidig vekt på økonomiske, kvantifiserbare måltyper til fordel for ikke-økonomiske, kvalitative og kvantitative måltyper.

På mange måter kan det sies at direktivet for FOKUS i sterkere grad tar for seg hva omstillingens ”end-state” skal være –mer forsvarsevne med høy kvalitet, enn det tar for seg virkemiddelbruken –årsverksreduksjon, kostnadsreduksjon og arealreduksjon.

7.3.3 Gjennomføring i forhold til Grunnlagsdokument ARGUS og prosjektdirektiv FOKUS

7.3.3.1 Grunnlagsdokument ARGUS

Selv om Statskonsult mener at det med utgangspunkt i dokumentgjennomgang og gjennomførte intervjuer er grunnlag for å hevde at omstillingen i hovedsak forløp i henhold til målsettinger bør spørsmål likevel stilles ved om mer kunne vært oppnådd. Til grunn for spørsmålet legger Statskonsult den oppfatning at ARGUS i varierende grad lyktes med gjennomføringen av de pålagte oppgavene innenfor de fem områdene. ARGUS fikk gjennom Grunnlagsdokumentet omfattende hovedmålsettinger, jf. pkt 4.4.1. I gjennomføringen av de pålagte oppgavene skulle ARGUS konsentrere seg om fem områder, nemlig organisasjon, informatikk, logistikk, administrasjon og gevinster.

Under området *Organisasjon* skulle ARGUS bl. a. bevirke at ”det blir utarbeidet og praktisert et styringssystem, blant annet som en hensiktsmessig ramme for horisontal samhandel, som stimulerer til effektiv ressursutnyttelse.” Det er etter Statskonsults oppfatning vanskelig å se andre bidrag fra ARGUS på dette området enn etableringen og oppfølgingen av omstillingsregnskapet. Statskonsult kan ikke se godtgjort at et styringssystem som fungerte som en hensiktsmessig ramme for HS ble utarbeidet og praktisert.

Under området *informatikk* skulle ARGUS bl. a. bevirke at ”det etableres en enhetlig styring av IS/IT-området, rutiner som sikrer at pågående og planlagte

investeringer innen dette området er målrettet og gir effektive virksomhetsprosesser og drift av Forsvaret, et helhetlig driftskonsept for Forsvarets informasjonssystemer.” Det er etter Statskonsults mening vanskelig å se dokumentert at ARGUS oppnådde disse målsettingene. En annen sak er om det var en riktig beslutning å legge denne målsettingen til ARGUS ut fra reell mulighet til å oppnå den. Et viktig styringsmessig grep var etableringen av FLO/IKT med organisatorisk samling av spredte IKT-miljøer, men Statskonsult har ikke belegg for å hevde at ARGUS bevirket at så skjedde. Et annet grep var å gjøre Sj ARGUS til programansvarlig for GOLF, men det er heller ikke klart hvorvidt dette reelt sett bidro i særlig grad til måloppnåelse.

Under området *logistikk* skulle ARGUS bl. a. bevirke at ”det blir utviklet effektive metoder/prosesser innen forsyningskjeden slik at kostnadene reduseres og at produktene tilfredsstillende det militæroperative behov.” Etter intervjuundersøkelsen og dokumentgjennomgangen mener Statskonsult at ARGUS bevirket utvikling av effektive metoder og prosesser innenfor nevnte områder, men det synes samtidig klart at utviklingen trakk ut i tid slik at det må ha påvirket gevinstrealiseringen negativt. Statskonsult antar at ARGUS bidro til måloppnåelse, men at det er uklart i hvilken grad bidragene hadde resultatmessig effekt i omleggingen av logistikkvirksomheten.

Under området *administrasjon* skulle ARGUS bl. a. bevirke at ”det blir utviklet administrative prosesser i Forsvaret slik at kostnadsnivået tilknyttet disse reduseres.” Ut fra dokumentgjennomgangen ser det ut til at ARGUS medvirket til effektivisering av flere administrative prosesser, men også her er det vanskelig å peke på enkeltprosesser hvor medvirkningen må kunne sies å ha vært slik at uten denne ville gevinstrealiseringen blitt vesentlig mindre. Utviklingen av lønns-, økonomi- og regnskapsprosesser er et eksempel på dette.

Under området *gevinst* skulle ARGUS bevirke at ”det blir utarbeidet og praktisert en metodikk for oppfølging og måloppnåelse ved omstillingstiltak i Forsvaret, metodikk for gevinstmåling i forbindelse med endringer i Forsvaret, samt metodikk for å omdisponere innsparte midler. Ut fra både intervjumaterialet og dokumentgjennomgangen mener Statskonsult at det på dette området må anses nokså utvilsomt at ARGUS har innfridd målsettingene.

Sett mot denne bakgrunn vil Statskonsult hevde at det særlig innen området logistikk, muligens også informatikk forelå et uforløst gevinstpotensial som kunne vært realisert gjennom forsterket ressursbruk i og fra ARGUS. Det understrekes av en etter hvert tiltakende rapportering av avvik i forhold til planlagt fremdrift innen områdene.

7.3.3.2 Prosjektdirektiv FOKUS

Programdirektivet for FOKUS ble utgitt etter omstillingsperioden 2002-5, og det er ikke grunnlag for å foreta formelle gjennomganger av omstillingsforløpet i forhold til dette dokumentet. Det er imidlertid Statskonsults oppfatning at programdirektivet gir FOKUS det nødvendige grunnlaget for å gi et vesentlig bidrag til to av de viktigste gjenstående utfordringene i den videre omstillingen, nemlig moderniseringen og effektiviseringen av *FMOs logistikk- og støttevirksomhet*, samt innføringen av *felles integrerte forvaltningssystemer*. I henhold til programdirektivet skal FOKUS også legge til rette for og støtte linjen i gjennomføringen av moderniserings- og effektiviseringsaktivitetene i

FMO. Statskonsult oppfatter at det i dette ligger grunnlag for et vesentlig mer synlig FOKUS.

Programdirektivet legger til grunn at FOKUS skal ha en koordinerende rolle, se på virksomhetsprosessene underlagt *FSJs samlede ansvarsområde*, utarbeide og holde oppdatert en helhetlig plan for FMOs modernisering og effektivisering, forankret i FSJs strategiske målsettinger.

Det presiseres at programmet ikke skal være utøvende, noe som bidrar til at ansvaret for gjennomføringen av den videre omstillingen fortsatt plasseres entydig i linjen. Videre presiseres det at FOKUS skal gjennomføres som et toppstyrt og ledelsesforankret program, hvor helhetlige løsninger, resultatorientering, tempo og forsvarlig forvaltning utgjør viktige prinsipper.

Intervjuundersøkelsene Statskonsult foretok avdekket imidlertid ganske store forskjeller mellom Programdirektivet og hvordan respondentene oppfattet FOKUS' roller og oppgaver. Det å lykkes som en vesentlig bidragsyter i den videre omstilling hviler dessuten på to betingelser som bare delvis reflekteres i direktivet.

Den første betingelsen – kapasitet – kan ikke uten videre ses oppfylt, gitt dagens OPL/ÅV for FOKUS. Ressursknapphet i forhold til et ambisiøst programdirektiv kan derfor vise seg å bli en vesentlig risikofaktor.

Den andre betingelsen handler om kompetanse. I direktivet erkjennes det at leveransene i Program FOKUS er komplekse. Man må derfor kunne forvente at den samlede kompetanse som programmet besitter reflekterer dette, og direktivet presiserer derfor at programmet skal bemannes slik at behovet for bredde både i tjenesteerfaring og nødvendig spisskompetanse ivaretas. Statskonsult mener at dette står noe i kontrast til svarene i intervjuundersøkelsen.

Det er likevel Statskonsults oppfatning at man med utgangspunkt i roller og oppgaver gitt i gjeldende direktiv for FOKUS, med tilførsel av større personellressurser som har tung kompetanse og omstillingserfaring vil kunne forbedre mulighetene for å oppnå målsatte omstillingsgevinster frem mot periodeslutt 2008 på en vesentlig måte.

7.4 Statskonsults vurderinger av omstillingen i FLO

Det er neppe tvilsomt at omleggingen av logistikkvirksomheten har vært blant det mest utfordrende FMO har blitt stilt overfor i omstillingsperioden. Tross bristende forutsetninger – manglende ressursstyringssystem er antakelig viktigst – går det frem av omstillingsregnskapet at man har evnet å gjennomføre betydelige nedtrekk og foreta store driftsinnsparinger samtidig som produksjonen har foregått på et nivå som både intervjuundersøkelsen og dokumentgjennomgangen langt på vei dokumenterer som tilfredsstillende, eller i det minste akseptabel. Man har altså klart å balansere kravet til omstilling mot kravet til produksjon.

”Kostnadene” i form av omstillingstretthet, tap av kompetanse, varierende grad av motivasjon, det økte press som følge av manglende måloppnåelse, følelsen av å være satt under administrasjon gjennom opprettelsen av AGO mv. synes å

ha vært store, men ikke nødvendigvis ute av proporsjon når det sammenlignes med andre store omstillinger i offentlig eller privat sektor.

Det synes imidlertid klart at endringsmotstanden, ikke bare i FLO men også andre deler av FMO, kan ha vært undervurdert. Samtidig gis det uttrykk for at omstillingen kunne eller burde vært gjennomført hurtigere selv om omstillingsmålene har vært ambisiøse og motstanden stor.

Et ytterligere moment som bør trekkes frem er at det synes som at rapporteringen av fremdrift i FLOs omstilling i noen tilfeller ikke ser ut til å ha avstedkommet korrigerende tiltak på et tidlig tidspunkt. Eksempler er sen etablering av helhetlig plan for omstillingen i FLO, overordnet og etter hvert detaljert målbylde for gevinstuttaket i FLO, en tiltakende risiko for at målbylde for gevinstuttak ikke følges opp av detaljplanleggingen i "divisjonsprosjektene", rapportering sent i 2003 og tidlig i 2004 av en tiltakende sannsynlighet for at FLO ikke vil nå nedtrekksmålene i 2004 og 2005, samt svak fremdrift i utviklingen av omforent konsept for og etableringen av RSF. På dette punktet ser det for Statskonsult ut til at rapportering av sannsynligvis vesentlige avvik i fremdriften ikke tidlig nok resulterte i målsatte korrigerende tiltak, subsidiært at det lenge forelå en tro på at plankvalitet og fremdrift var god nok til at gapet skulle kunne lukkes underveis.

Til en viss grad synes det også mulig å spore en endring i utviklingen av logistikkvirksomheten, bort fra én felles, generisk logistikkprodusent i retning av større grad av grensespesifikk logistikk. Det er fra flere gitt uttrykk for at logistikkunderstøttelse samlet i en felles organisatorisk løsning på den ene side ikke uten videre er en relevant løsning i tider med økte krav til deployerbarhet og hurtig reaksjonsevne. Statskonsult har tidligere i rapporten hevdet at omleggingen av logistikkvirksomheten synes å ha bakgrunn i tenkingen representert ved STYFOR-rapporten. For Statskonsult synes det derfor relevant å sammenholde dagens politiske ambisjoner for Forsvaret med de konsepter som så langt har ligget til grunn for omleggingen av logistikkvirksomheten for å se om disse fortsatt er holdbare.

Statskonsult oppfatter at det med bakgrunn i tidligere omtalte stortingsproposisjoner ble fattet vedtak om struktur, drift og materiellinvesteringer som ble fulgt opp med en økonomisk ramme på 118 mrd 2004-kroner. I den grad det måtte foreligge ambisjoner som vanskelig lot seg dekke innenfor denne rammen, må omlegging av støttefunksjonene fungert som "finansieringskilde". Av dette utledes spørsmålet om omleggingen av logistikkvirksomheten var et omstillingsvirkemiddel i seg selv. I intervjuundersøkelsen går flere respondenter langt i retning av å hevde dette.

Omstillingen av FLO har i perioden vært preget av sterkt press i retning av kostnadsreduksjoner som bare en betydelig bemanningsreduksjon kunne medføre. Det neste spørsmålet blir derfor om FLOs kjernevirksomhet har blitt redusert, enten i kapasitet, kvalitet eller begge. Statskonsult har ikke funnet dette, verken i resultatene fra intervjuundersøkelsen eller dokumentgjennomgangen. Når det allikevel fra flere blir hevdet at det synes å skje en viss reversering av logistikken tilbake til våpengrenene åpner dette for spørsmålet om det vil være riktig å utvikle et fremtidig FLO til å bli en organisasjon som primært bestiller-, investerings-, tilsyns- og fagmyndighetskompetanse i tillegg til å ha kapasitet til å levere generiske

logistikktjenester uten grensesifisitet. Statskonsult har med bakgrunn i intervjuundersøkelsene og fremlagte dokumenter ikke grunnlag for annet enn å påpeke et tilsynelatende behov for å nærmere vurdere dette hvis det ikke allerede er gjort.

8 **Anbefalinger**

Omstillingen i perioden 2002-2005 kan i hovedsak beskrives som vellykket, men det kan ut fra tilgjengelig materiale og informasjon fremkommet i intervjuundersøkelsen pekes på noen områder som bør vurderes nærmere.

Anbefalingene som gjøres henger sammen med funn og konklusjoner fra analysearbeidet som ligger til grunn for kapitel 6 og 7. Anbefalingene som trekkes frem her er ikke uttømmende, men med unntak for pkt. 3 Logistikk er de forholdsvis enkle å gjennomføre. Anbefalingene er ikke satt i prioritetsrekkefølge, men hensynet til god virksomhetsstyring tilsier at arbeidet med rolledeling, jf. pkt 2 under, burde komme høyt opp.

1. Program FOKUS

Programdirektivet for FOKUS gir programmet en sentral rolle i den videre omstillingen av Forsvaret. Ut fra direktivet kan det tegnes et bilde av programmet kjennetegnet ved store og omfattende oppgaver langt ut over det å monitorere omstillingen og føre omstillingsregnskap. Dette står i kontrast til det bilde som fremkommer fra intervjuundersøkelsen. Statskonsult mener Forsvaret i denne sammenheng står overfor et valg. Enten bør en tilføre programmet kapasitet og kompetanse i den grad som må til for at FOKUS skal virke i henhold til Programdirektivet. Alternativt bør en vurdere å slå sammen programmets aktivitet med andre sentrale funksjoner, f. eks. økonomi- eller controllerfunksjonen, for deretter å la programmet gjenoppstå revitalisert og utenfor linjen i forbindelse med slutføringen av Forsvarsstudie 2007. Det kan være hensiktsmessig at man i nær fremtid foretar en utredning av alternativene som forberedelse til gjennomføring av de nye og kraftfulle omstillingsgrep som FS 2007 forventes å innebære.

2. Tilsyn og fagmyndighet.

Gjennomgangen tyder på at det kan være hensiktsmessig å legge til rette for styrket evne til egenrevisjon og kontroll. Synspunkter fremkommet i intervjuundersøkelsen har pekt i retning av behov for å gjenopprette klare myndighetsansvar innen de ulike funksjonsområder, opprette kompetanse og kapasitet til å utøve myndigheten overfor bruker, herunder gjeninnføre inspeksjons- og kontrollrutiner. I tillegg peker resultatene fra intervjuundersøkelse på en mulig endring av logistikkvirksomheten (sentral generisk kapasitet vs. grenvis spesialisert kapasitet - jf. pkt 3 Logistikk). Dette kan medføre endring av omfanget av den horisontale samhandel mellom kunde (behovshaver) og leverandør (tjenesteyter) og det kan tenkes rasjonelt å forsterke bestillerfunksjonen for å ivareta både generisk og spesialisert logistikk- og støttevirksomhet. Antakelig vil det også føre til behov for å sikre at det er relevant kapasitet og kompetanse innen fagmyndighetsrollen (tilsyn). Med bakgrunn i de to foregående argumenter mener Statskonsult derfor at dette bør utredes nærmere og at arbeidet bør ta utgangspunkt i en gjennomgang av rolledeling og utøvelse av bestiller-, leverandør- og tilsynsfunksjonen med særlig vekt på sistnevnte. I forhold til nødvendig fokus på kjerneoppgaver bør det vurderes om eksterne tilsyn kan bidra eller gis ansvar inn mot Forsvarets funksjoner.

3. Logistikk.

Mens stortingsproposisjonene som styrte logistikkomstillingen samt den

bakenforliggende STYFOR-tenkingen har blitt lojalt etterlevd så langt, så er det mye i intervjuene om en mulig, ny endring. Respondenter i intervjuundersøkelsen har fremholdt at utviklingen innen logistikkvirksomheten synes å gå i retning av oppbygging av en noe større grenvis logistikkapasitet, noe som kan oppfattes som en viss grad av reversering av en felles og generisk logistikkunderstøttelse av grenene som opprinnelig lå til grunn. I den grad dette måtte medføre riktighet vil det aktualisere ny konseptuell tenking om logistikkens organisering og styring. Statskonsult mener en gjennomgang av forvaltnings- og logistikk-løsningene som utvikles i forsvarsgrenene og FLO med sikte på å avklare eventuelt avvikende mål og ambisjoner bør vurderes gjennomført. En slik gjennomgang vil også bidra til å avklare hva som skal organiseres innenfor rammene av grenorganisasjon, respektive fellesorganisasjon. Statskonsult ser at dette i sin videste konsekvens kan medføre behov for å fremme forslag om ny forvaltningsorganisasjon for Stortinget.

4. Kompetanseutvikling og –styring.

Forsvaret har tapt mye kompetansekapital grunnet den målstyrte nedbemanningen, der hensynet til beskyttelse og videreutvikling av kritisk eller langsiktig kompetanse ikke sjelden måtte vike til fordel for innfrielse av kravet om årsverksreduksjoner. Behovet for systematisk kompetansekartlegging og kartlegging av kompetansebehovet er åpenbart viktig å ivareta, ettersom dette vil utgjøre grunnlaget for målstyrt utvikling av de kunnskaper og ferdigheter Forsvaret vil ha behov for både på kort og lengre sikt. Statskonsult mener arbeidet med en systematisk kartlegging av behov og tilgjengelig kompetanse med formål å avdekke gap bør forsterkes. Statskonsult mener det bør vurderes om det er mulig å forsere innføring av HR systemfunksjonalitet for å understøtte kompetanseutvikling og –styring. I forhold til dekking av kompetansebehov vurderer å inngå formaliserte samarbeidsavtaler med eksterne kunnskapsleverandører.

5. Ledelsesforankret omstilling.

Ut fra intervjuundersøkelsen ser det ut til å være en gjennomgående og positiv oppfatning av en sterkt toppledelsesdrevet omstilling, både forut for og under omstillingsperioden. At Forsvarets ledelse frontet omstillingen personlig ble ansett som en viktig grunn til at man langt på vei lyktes. Samtidig etterspørres ledelsens fortsatte sterke støtte og synlighet i den videre omstillingen. Behovet for informasjon i omstillingstider er nærmest umettelig, men behovet for en visjonsdrevet, ledelsesdrevet omstilling, godt begrunnet og personlig kommunisert er reelt nok. Statskonsult mener derfor Forsvaret bør vurdere hvordan arbeidet med å ytterligere forsterke bildet av en toppledelsesforankret og –støttet omstilling kan gis større kraft, herunder holdningsskapende og teambyggende tiltak samt systematisk og kontinuerlig informasjon om status, veien videre og konsekvenser av omstillingsarbeidet.

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Omstillingen av Forsvaret 2002-2005 – dokumentering av måloppnåelse og erfaringer.
Statskonsults rapportnummer:	
Forfatter(e):	Thomas Brachel Ingunn Botheim Gunnar Bakkeland
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	
Prosjektleder:	Thomas Brachel
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Forsvarsstaben
Resymé/omtale:	
Emneord:	
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no