



# **Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret**

Oslo, 7. juni 2013

Harald Sunde  
General  
Forsvarssjef



# Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret

## Metadata

KORTTITTEL:	Policy for vurdering av kjernevirksomhet
SIKKERHETSGRADERING:	UGRADERT
HJEMMEL:	Organisasjons- og instruksjonsmyndigheten
FAGMYNDIGHET:	Forsvarssjefen
FAGANSVAR:	
IKRAFTTREDELSE:	2013-06-15
FORRIGE VERSJON:	Retningslinjer for Forsvarets kjernevirksomhet av 2008-05-01

## Innhold

<b>1 Innledning</b>	<b>4</b>
1.1 FORMÅL	4
1.2 ANSVAR	4
1.3 AVGRENSNINGER	4
1.4 REFERANSEDOKUMENTER	5
<b>2 Tilnærming</b>	<b>5</b>
2.1 HVA ER KJERNEVIRKSOMHET?	6
2.2 HVA ER TILRETTELEGGENDE VIRKSOMHET?	6
2.3 FORSVARETS VIRKSOMHET	7
2.4 KJERNEN I FORSVARETS VIRKSOMHET	8
2.5 FORSVARETS ORGANISATORISKE GRENSE MOT OMGIVELSENE	9
2.6 VURDERING AV ORGANISATORISKE GRENSE	9
<b>3 Mulige samarbeidsformer</b>	<b>10</b>
3.1 STRATEGISKE ALLIANSER	10
3.2 JOINT VENTURE	10
3.3 PARTNERSKAP	11
3.4 OFFENTLIG PRIVAT SAMARBEID (OPS)	11
3.5 SETTE BORT/TILBAKEFØRE DELER AV EN VERDIKJEDE	11
3.6 ORDINÆRE ANSKAFFELSER AV VARER OG TJENESTER	12
3.6.1 Operasjonskritiske kommersielle produkter	12
3.6.2 Rammeavtaler	12
3.6.3 Ordinær handel	12
<b>4 Metodikk</b>	<b>13</b>
4.1 METODE FOR VURDERING AV VIRKSOMHETEN	13
4.2 IDENTIFISERING AV TILRETTELEGGENDE VIRKSOMHET	13
4.3 PRINSIPIELLE FRIHETSGRADER I EIERSKAPET TIL RESSURSENE	14
4.3.1 Bindinger	15
4.3.2 Begrensninger	15
4.3.3 Ingen begrensninger	15
4.4 VURDERINGSKRITERIER I FORHOLD TIL EIERSKAP TIL RESSURSER	15
4.4.1 Lovverk og bestemmelser	16
4.4.2 Politiske føringer og viktige samfunnsaspekter	16
4.4.3 Operative krav	16
4.4.4 Krav til beredskap	16

4.4.5 Krav til utholdenhet.....	17
4.4.6 Krav til sikkerhet .....	17
4.4.7 Krav til kompetanse.....	17
4.4.8 Samfunnsmessige forhold og totaløkonomiske vurderinger.....	18
4.5 VURDERING AV HENSIKTMESSIG ORGANISERING.....	18
4.6 VURDERING AV OM AKTIVITETEN BØR IVARETAS AV ANDRE .....	19
4.6.1 Grovsortering basert på vurdering av markedet.....	19
4.6.2 Prioritering.....	19
4.6.3 Beslutning.....	20
4.7 METODENS AVSLUTTENDE TRINN.....	20
4.7.1 Konkretisering.....	20
4.7.2 Realisering .....	20
4.7.3 Måling, rapportering og oppfølging .....	20
<b>5 Bruk av metoden .....</b>	<b>21</b>
5.1 KORT VEILEDNING .....	21
5.2 BRUK AV VURDERINGSSKJEMAET .....	22
<b>6 Ikrafttredelse .....</b>	<b>22</b>

---

## 1 Innledning

Forsvaret har gjennomført en omfattende omstilling fra å være et invasjonforsvar til et innsatsforsvar. Oppbyggingen av innsatsforsvaret har medført økte kostnader knyttet til profesjonaliseringen og heving av treningsstandarden. Samtidig har bredden i de operative kapasitetene økt og gitt Forsvaret større fleksibilitet til å løse et videre spekter av oppdrag. Videre har vedvarende deltakelse i operasjoner medført en høy slitasje på materiell og derfor økte kostnader til rekondisjonering og drift. I tillegg vil den teknologiske fordyrelsen som kjennetegner investeringer i militært materiell legge et ytterligere press på driftsbudsjettene.

Arbeidet med kontinuerlig forbedring i Forsvaret har som intensjon stadig å se etter muligheter for å forbedre oss selv eller i samarbeid med andre. I den forbindelse er det behov for å fokusere Forsvarets ressurser mot de viktigste delene av virksomheten. Det har gjort betraktninger om hva som er kjernevirksomheten i Forsvaret stadig mer aktuell.

De første retningslinjer for vurdering av Forsvarets kjernevirksomhet som ble utgitt i mai 2008 har vist at det har vært behov for å samordne begrepsbruken med annet regelverk, øke lesbarheten, anvendeligheten og øke forståelsen for de vurderinger som må gjøres.

### 1.1 Formål

Hensikten med policyen er å gi retning for hvordan vurderinger og analyser relatert til kjernevirksomhet skal gjennomføres. Et annet formål er å etablere et økt lederfokus på hva som er de helt sentrale aktivitetene i Forsvaret, med den hensikt å bidra til å løse Forsvarets oppgaver og utnytte ressursene på en så effektiv og god måte som mulig. En klarere avgrensning av Forsvarets aktiviteter vil gi et bedre utgangspunkt for hvordan samarbeidet med andre skal ivaretas, både industri og næringsliv, andre offentlige etater og gjennom flernasjonalt samarbeid.

Policyen skal klargjøre hva som er Forsvarets kjernevirksomhet. I tillegg beskrives hvilke trinn som må gjennomføres når vurdering av den tilretteleggende virksomheten gjøres. Som en konsekvens av dette, avklares det hvilke aktiviteter som kan vurderes å tilbakeføres eller ivaretas av andre organisasjoner, både innenfor og utenfor forsvarssektoren.

Målgruppen er ledere på alle nivåer i Forsvaret, da det er et lederansvar å optimalisere sin del av virksomheten.

### 1.2 Ansvar

Forsvarssjefen (FSJ) gir ut policy på området. Sjef Forsvarsstaben/Organisasjonsavdelingen (FST/Org) har det daglige ansvar for å forvalte policyen iht. sin instruks.

### 1.3 Avgrensninger

Policyen etablerer en prinsipiell forståelse for hvilken del av virksomheten som må eller bør ivaretas innenfor Forsvarets organisasjon.

## 1.4 Referansedokumenter

- Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013-2016, FD, 28. juni 2012
- Forsvarssjefens direktiv for styrkeoppbygging, FST, 11. januar 2013
- Retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, FD, 16. juni 2012
- Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren, FD, 1. februar 2012
- Retningslinjer for logistikkvirksomheten i forsvarssektoren, FD, 30. mars 2010
- Konsept for offentlig privat partnerskap (OPP) i forsvarssektoren, FD, 1. februar 2005
- Forsvarets fellesoperative doktrine, FST, 15. juni 2007
- Retningslinjer for Forsvarets kjernevirksomhet, FSJ, 27. mai 2008
- Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret, FSJ, 19. juni 2009
- Interneffektivisering i Forsvaret, FSJ, 10. mars 2009
- Veileder i samfunnsøkonomiske analyser i forsvarssektoren, FD, 23. mai 2011
- Kostnadseffektiv drift av Forsvaret, tilnærming og tiltak, FFI, 1. oktober 2010<sup>1</sup>
- Outsourcing i Forsvaret – et rammeverk for vurdering av kandidater, FFI, 6. januar 2011<sup>2</sup>
- Ways of raising efficiency through cooperation with or benchmarking against the industry, NORDEFECO strategy, draft 7. juli 2010

## 2 Tilnærming

Hensikten med å gjøre en vurdering av kjernevirksomhet er å forsterke fokuset på de sentrale aktivitetene i organisasjonen - de aktivitetene som gjennom utførelse representerer grunnene til og formålet med at organisasjonen eksisterer. Et slikt fokus vil gi en klarere forståelse av verdikjedene og forholdet mellom kjerneaktivitet og tilretteleggende virksomhet.

I denne sammenhengen må det være en forståelse for at kjernevirksomheten i organisasjonen ikke kan gjennomføres uten at det eksisterer en tilretteleggende virksomhet. Den tilretteleggende virksomheten har sin berettigelse i sitt bidrag til å gjennomføre kjernevirksomheten. Aktiviteter som verken direkte eller indirekte bidrar til å gjennomføre kjernevirksomheten er uten forankring i organisasjonens formål, og det gir i utgangspunktet ingen mening å bruke ressurser på disse, verken internt eller eksternt.

Et annet viktig aspekt er forståelsen av at egen organisasjon er en del av et større system. Grensen mellom egen organisasjon og dette systemet avgrenses av størrelsen på egne ressurser i form av kompetanse, bemanning, materiell og infrastruktur. Det er ikke lenger tilstrekkelig bare å forbedre og styre verdikjedene i egen virksomhet. Like nødvendig er det å involvere alle aktører som bidrar til verdiskapingen av produktet/tjenesten, direkte eller indirekte, helt fra råvarekilde til sluttbruker, inklusive resirkulering og gjenbruk. For å oppnå størst mulig fordeler i egen verdikjede er det altså behov for å utvide det interne perspektivet til også å omfatte leverandører, leverandørers leverandører osv. For at denne støtten skal bli så effektiv som mulig er det viktig at grensene til omgivelsene er tydelige.

Dersom Forsvaret aksepterer at grensene mot omgivelsene i sin natur er dynamiske, vil det kontinuerlig være behov for å vurdere hvilke deler av verdikjedene som skal ligge innenfor eller

---

<sup>1</sup> FFI-rapport 2010/01609.

<sup>2</sup> FFI-rapport 2010/01608.

utenfor organisasjonens grenser; hvilke aktiviteter Forsvaret selv skal utføre og hvilke aktiviteter andre kan eller bør utføre.

## 2.1 Hva er Kjernevirksomhet?

Det legges her til grunn at kjernevirksomhet er aktivitet som representerer evnen til å oppfylle organisasjonens idé, formål og rasjonale. Fjernes kjernevirksomheten gir det ingen mening å opprettholde organisasjonen. Følgelig må kjernevirksomheten være aktiviteter som organisasjonen selv står ansvarlig for og i hovedsak har evne til å gjennomføre med egne disponible ressurser.

Dette utelukker ikke et samarbeid om aktiviteter i kjernevirksomheten med andre. I bestemte situasjoner og miljøer kan andre utføre spesifikke og avgrensede deler av kjernevirksomheten på organisasjonens vegne. En slik fleksibilitet vil for eksempel være nødvendig i situasjoner og tidsavgrensede perioder hvor behovet for ressurser til bestemte aktiviteter i kjernevirksomheten øker utover den kapasitet som er tilgjengelig innenfor egen organisasjon.

Hvilke aktiviteter og kompetanse som utgjør kjernen i virksomheten må defineres med utgangspunkt i en analyse av hva som er organisasjonens formål og rasjonale. For å oppnå et tydelig ledelsesfokus i forhold til kjernevirksomheten, må aktivitetene kunne identifiseres på en entydig måte, for eksempel ved at de inngår i kjente og definerte prosesser, altså logiske og repeterende sekvenser av aktiviteter i virksomheten. Gir man kjernevirksomheten en for snever definisjon, risikerer man at bare en liten del av organisasjonen har et ansvar for disse aktivitetene. Verdien av definisjonen som et styringsredskap for hele organisasjonen vil da være begrenset. Gis det en meget vid definisjon, risikerer man at det aller meste av aktivitet i organisasjonen havner innenfor begrepet. Dette vil ikke gi tilstrekkelig fokus for å kunne skille den sentrale virksomheten fra annen virksomhet, og hensikten med å foreta slike vurderinger vil da ikke bli oppfylt.

## 2.2 Hva er tilretteleggende virksomhet?

Det er et grunnleggende og gjensidig avhengighetsforhold mellom kjernevirksomheten og all annen virksomhet som tilrettelegger for at kjernevirksomheten skal kunne utføres. Uten den tilretteleggende virksomheten kan ikke kjernevirksomheten utføres, og uten kjernevirksomheten gir en tilretteleggende virksomhet ingen mening.

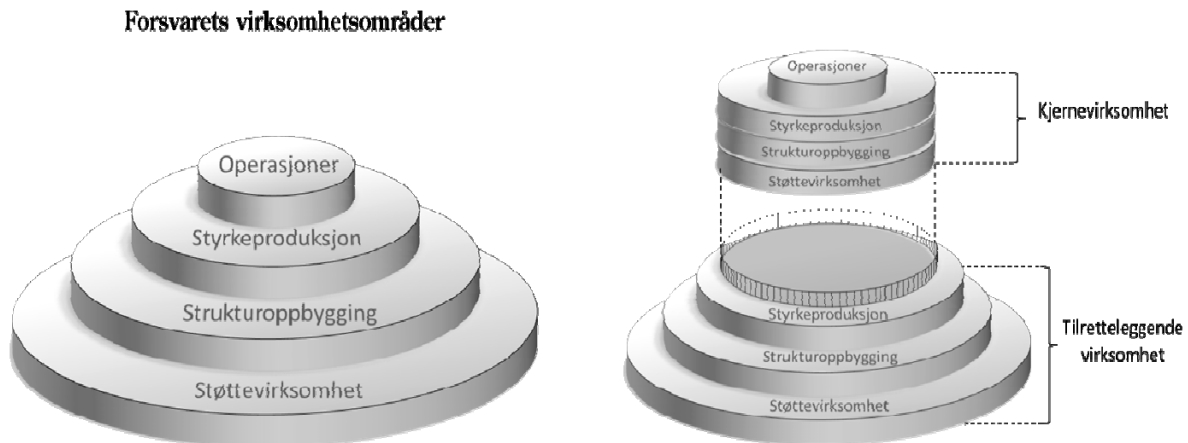
Når Forsvaret først har definert de aktivitetene som kjernevirksomheten består av, er konsekvensen at alle andre aktiviteter er tilretteleggende virksomhet. Tilretteleggende virksomhet foregår både innenfor og utenfor Forsvarets organisasjon. Det Forsvaret er interessert i, er å finne ut hvilke aktiviteter i den tilretteleggende virksomheten som må eller bør utføres innenfor egen organisasjon, og hvilke aktiviteter eller deler av aktiviteter Forsvaret ønsker at andre organisasjoner skal utføre.

Et viktig aspekt i forbindelse med ledelse og styring er at all tilretteleggende virksomhet innrettes slik at den gir et best mulig bidrag til kjernevirksomheten. Lederens utfordring er å gi den enkelte ansatte innsikt i og bevissthet om hvordan dennes arbeid best mulig kan bidra til organisasjonens formål og rasjonale representert ved kjernevirksomheten. Det er dette som her omtales som *lederfokus* og som i det daglige bør være rettesnoren for arbeidet som utføres innenfor alle ledd av organisasjonen.

I motsetning til kjernevirksomheten, som organisasjonen i utgangspunktet selv må ha evne til å gjennomføre, vil det være en langt større frihetsgrad i forhold til hvordan Forsvaret organiserer den tilretteleggende virksomheten. Det vil være både *bindinger* og *begrensninger* knyttet til den tilretteleggende virksomheten som stiller krav til at bestemte aktiviteter må eller bør ivaretas innenfor egen organisasjon.

Innenfor områder hvor det ikke foreligger slike krav står man i prinsippet fritt til å vurdere om aktiviteten skal ivaretas innenfor eller utenfor egen organisasjon. I slike tilfeller er det den løsningen som gir den mest *hensiktsmessige* organiseringen for Forsvaret som må legges til grunn,

jf. kap. 2.6. Hva som er hensiktsmessig vil være gjenstand for både kvalitative og kvantitative vurderinger ut fra kriterier som vektlegges av virksomheten. Slike kriterier kan være dynamiske ut fra variasjoner i organisasjonens behov og endringer i omgivelsene. Dette taler for at de organisatoriske grensene innenfor den tilretteleggende virksomheten, som *ikke har noen bindinger eller begrensninger* regelmessig bør være gjenstand for vurdering, jf. kap. 4.3.



Figur 1: Illustrasjon – kjernevirksomhet vs. tilretteleggende virksomhet

## 2.3 Forsvarets virksomhet

Forsvaret er statens maktapparat for å kunne ivareta Norges sikkerhet mot eksterne militære trusler. Forsvarets grunnleggende oppgave er å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. Forsvarets grunnlag er derfor militær evne til maktanvendelse på vegne av norske myndigheter. Forsvaret må kunne utføre operasjoner i og utenfor Norge, alene eller sammen med andre nasjoner, i hele konfliktspekteret.

Forsvarets virksomhetsområder er definert som<sup>3</sup>:

- Operativ virksomhet; anvendelse av militære kapasiteter
- Styrkeproduksjon; aktiviteter som bidrar til at militære kapasiteter er klare til å løse de oppdragene som pålegges iht. operative krav. Dette omfatter planlegging, utdanning, trening, øving og styrkeoppbygging
- Strukturoppbygging; er etablering og realisering av Forsvarets strukturelementer for å oppfylle de kapabiliteter (evner) som er bestemt
- Støttevirksomhet; gi tilgang til, samt produksjon av ressurser og tjenester

En avdeling i Forsvaret kan ha oppdrag innenfor alle virksomhetsområdene med sine ressurser. Et skille mellom operativ virksomhet, styrkeproduksjon, strukturoppbygging og støttevirksomhet graderer ikke viktigheten av det enkelte virksomhetsområdet, men skiller dem i styringsøyemed.

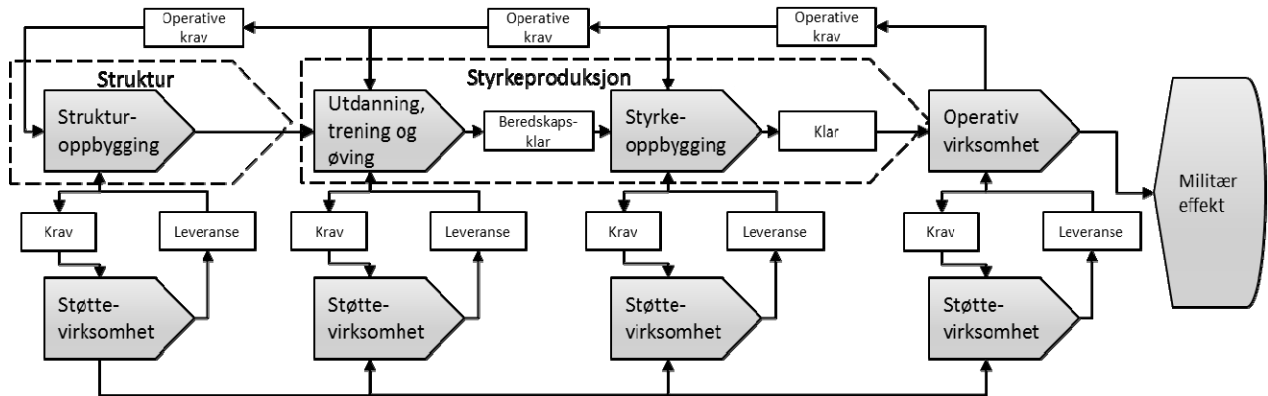
Som vist i figur 2 legges det til grunn at det er behovene knyttet til å skape militær effekt i den operative virksomheten som er utgangspunktet for kravet til alle andre deler av virksomheten. Alle ressurser tilflyter i prinsippet Forsvarets virksomhet gjennom virksomhetsområdene styrkeproduksjon, strukturoppbygging og støttevirksomhet.

**KLAR** beskriver tilstanden hvor en enhet har møtt gitte operative krav, er fylt opp iht. komplett operative organisasjonsplan (KOP) og personellet innehar nødvendig kompetanse.

**BEREDSKAPSKLAR** angir hvilke operative evne enheten skal ha for å være klar i løpet av klartiden når

<sup>3</sup> Tar utgangspunkt i Direktiv for operativ virksomhet (2011)

ordre om styrkeoppbygging gis. KOP skal være fylt opp til nødvendig nivå, og personellet trent og øvet til et nivå som gjør det mulig å styrkeoppbygge til klar i løpet av klartiden ved å følge avdelingens enhetsplan.



Figur 2 - Sammenhengen mellom virksomhetsområdene i en resultatkjede

Styrkeoppbygging<sup>4</sup> omfatter alle handlinger fra beredskapsklar til avdelingen er klar i henhold til operative krav og KOP.

Med klartid for en enhet forstås den tiden som medgår fra ordre om styrkeoppbygging gis til enheten skal være klar til å løse sine oppdrag ved hjemmebasen eller klar til deployering. Deployering til et operasjonsområde inngår ikke i klartiden.

Ansvar for styrkeoppbyggingen ligger hos styrkeprodusenten, og er således en aktivitet innen styrkeproduksjonen som gjennomføres på ordre. I denne policyen har det vært hensiktsmessig å synliggjøre styrkeoppbygging på en særlig måte, fordi det stilles egne krav til denne virksomheten som skiller den fra andre deler av styrkeproduksjonen.

## 2.4 Kjernen i Forsvarets virksomhet

I Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)<sup>5</sup> er Forsvarets kjernevirksomhet beskrevet som forberedelse til og gjennomføring av militære operasjoner. Det legges til grunn at dette har tilnærmet samme betydning som det Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret (DIVØ) kaller Forsvarets primære virksomhet, beskrevet som produksjon og anvendelse av militære kapasiteter.

Anvendelse av militære kapasiteter er utvilsomt en del av kjernen i Forsvarets virksomhet, fordi det er evnen til anvendelse av militær makt som berettiger organisasjonens eksistens. Forberedelse til militære operasjoner eller produksjon av militære kapasiteter kan imidlertid gis en meget bred fortolkning, og er derfor et altfor omfattende begrep til å kunne etablere et skille som gir tilstrekkelig innhold til begrepet kjernevirksomhet.

På en annen side er forberedelse til militære operasjoner en avgjørende forutsetning for å kunne anvende militære kapasiteter. Evnen til å bygge opp styrker fra produksjonsmodus til å være klar til anvendelse, er en helt sentral egenskap i Forsvaret for å kunne møte trusler i tid og rom. Styrkeoppbygging er en prosess som involverer både operativ virksomhet, styrkeproduksjon, struktur og støttevirksomhet. Prosessen er tidskritisk og skal kunne gjennomføres under varierende situasjonsbetingelser. Evnen til styrkeoppbygging er derfor en grunnleggende militær egenskap som krever ressurser og kompetanse som er spesiell for den militære organisasjonen, og gjennomføringen er i seg selv en militær operasjon i grensesnittet mellom de fire virksomhetsområdene. På denne bakgrunn vurderes virksomhet knyttet til styrkeoppbygging å bidra direkte til Forsvarets rasjonale og er derfor en del av kjernevirksomheten i Forsvaret.

<sup>4</sup> Ytterligere detaljer er beskrevet i FSJs direktiv for styrkeoppbygging (2013)

<sup>5</sup> Forsvarets fellesoperative doktrine (2007)



Med utgangspunkt i virksomhetenes styrkeoppbygging og anvendelse av militære kapasiteter kan det gis en klar og definert avgrensning av kjernen<sup>6</sup> i Forsvarets virksomhet.

**Forsvarets kjernevirksomhet er de aktiviteter som direkte bidrar til gjennomføring av styrkeoppbygging og militære operasjoner**

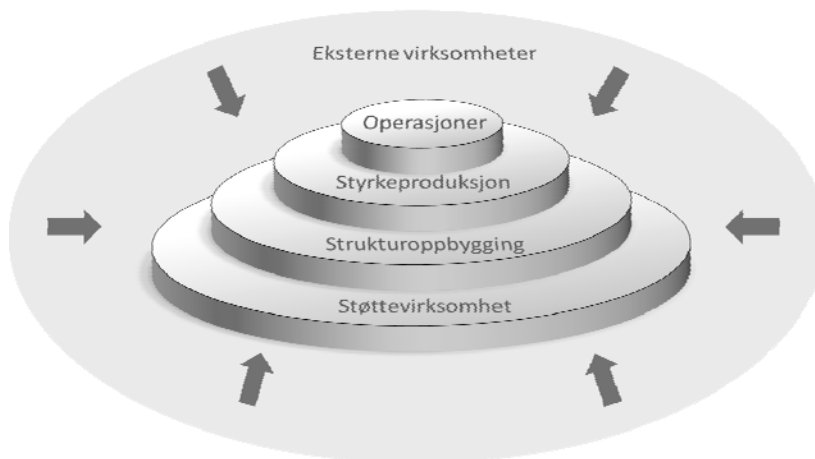
Avgrensningen er snever nok til å skille sentral aktivitet fra Forsvarets øvrige virksomhet, samtidig som den er bred nok til å omfatte alle Forsvarets avdelinger og således inkludere helheten av funksjonsområder og gjøre definisjonen relevant for bruk innenfor hele Forsvarets organisasjon.

## 2.5 Forsvarets organisatoriske grenser mot omgivelsene

Forsvarets virksomhetsgrense er i denne sammenhengen knyttet til hvilke aktiviteter Forsvaret utfører og ikke organisasjonens størrelse, geografiske tilstedeværelse eller kapasitet.

Det foregår samarbeid med eksterne virksomheter langs alle grenser som Forsvarets virksomhet har mot omgivelsene, men samarbeidsordningene vil ha ulike former avhengig av virksomhetens omfang og art.

Grensen for virksomheten mot omgivelsene er dynamisk og vil naturligvis endres over tid. Utviklingen er historisk sett drevet av mange forhold, med kravet om ressurseffektivitet og kommersielle interesser som to viktige drivkrefter. Økte krav til at Forsvaret også skal kunne løse skarpe oppdrag parallelt med at det hersker fred i nasjonen for øvrig, medfører et behov for fleksible og likevel robuste samarbeidsordninger med andre for å sikre tilgang på nødvendige ressurser. Dette må i større grad skje på en kommersiell basis, uten at det alltid kan planlegges med at beredskapslovgivningen kommer til anvendelse og gir Forsvaret prioritet på samfunnets ressurser.



Figur 3 - Samarbeid med andre

## 2.6 Vurdering av organisatoriske grenser

Verdikjedene i egen organisasjon er en videreføring av verdikjeder fra omgivelsene. Uavhengig av om den organisatoriske grensen flyttes den ene eller andre veien, så vil organisasjonen måtte bruke ressurser på den verdiskapningen den gjør seg nytte av. Dette gjelder om virksomheten må

<sup>6</sup> Retningslinjer for logistikkvirksomheten i forsvarssektoren (2010).

kjøre denne av andre eller produsere den i egen organisasjon. I et historisk perspektiv vil endringer i politiske og sosiale forhold, teknologi og økonomi påvirke måten virksomheten organiseres på.

De kriterier som legges til grunn for å vurdere hvilken organisatorisk grense som er hensiktsmessig mot omgivelsene, må blant annet defineres ut fra organisasjonens oppdrag og egenart, disponible ressurser og kompetanse, behovet for styring og kontroll med aktiviteter, økonomisk fordelaktighet og situasjonen i omgivelsene.

Endringer i organisasjonens grenser er en helt alminnelig reguleringsmekanisme for å sikre at organisasjonen utnytter sine samlede ressurser på en best mulig måte. Å kommunisere hensikten på en god måte, og peke på mulighetene dette gir virksomheten i et mer helhetlig perspektiv er viktig.

Når aktivitetene innenfor et funksjonsområde er analysert med hensyn til bindinger og begrensninger i eierskapet til ressursene, avtegner det seg et bilde av hvilke aktiviteter som helt eller delvis kan vurderes å samarbeides om eller utføres av andre, samtidig som hensynet til å gjennomføre kjernevirksomheten blir ivarettatt.

### **3 Mulige samarbeidsformer**

Når det gjøres vurderinger av samarbeidsformer før å løse spesifikke aktiviteter, kan flere tilnærminger være aktuelle.

Det må likevel sies at en aktivitet som er egnet for et samarbeid med andre ikke betyr at den er mindre viktig. Først og fremst betyr det at Forsvaret ikke er pålagt krav som tilsier at Forsvaret selv må eie ressursene i form av all kompetanse, materiell eller infrastruktur som er nødvendig for å gjennomføre aktiviteten.

Nedenfor beskrives de mest vanlige samarbeidsformer.

#### **3.1 Strategiske allianser**

Strategiske allianser er ofte avtaler mellom stater eller forretningspartnere, hvor avtalen skal være til gjensidig nytte for alle avtalepartnere. Det som kjennetegner en strategisk allianse er at det kreves enstemmighet om avtaler, beslutninger og bestemmelser som skal gjelde for de deltakende partene. Det er stor grad av forpliktelse mellom partene, avtalene er langsiktige og bygger på gjensidig åpenhet og tillit. En motivasjon for etablering av strategiske allianser er tilgang på ressurser som organisasjonen ellers ikke kan skaffe i et åpent marked.

Et godt eksempel på en strategisk allianse mellom stater er NATO-samarbeidet.

Strategiske allianser kan også inngås på mer avgrensede områder, enten det er mellom stater, mellom Forsvaret og sivile virksomheter mv.

#### **3.2 Joint Venture**

Joint Venture er en type samarbeid som etableres for et avgrenset oppdrag, og ofte for en nærmere angitt periode. Samarbeidsformen kan også være en koalisjon, som er en midlertidig allianse mellom partene. En slik avtale kan inngås for et enkelt prosjekt eller med sikte på et langsiktig samarbeid. Et Joint Venture skiller seg fra en strategisk allianse ved at den ikke nødvendigvis bygger på likeverdighet mellom partene. Et Joint Venture kan likevel være et trinn i utviklingen av en strategisk allianse.

Den kjennetegnes blant annet ved at partene deltar i styringen av samarbeidet, også i tilknytning til daglig drift. I et Joint Venture blir det vanligvis opprettet et overordnet styringsorgan der alle deltakerne er representert. Det nordiske forsvarssamarbeidet, NORDEFKO, er et eksempel på denne typen samarbeid.

### 3.3 Partnerskap

En partneravtale er en tilleggsavtale til en leverandørkontrakt. Til forskjell fra tradisjonell anskaffelse, involveres leverandøren og andre viktige premissgivere allerede i prosjektets ide- og utviklingsfase og samarbeider tett med kunden gjennom hele prosjektet. Leveransen står i sentrum for samarbeidet og forutsetter holdninger der de involverte har eierskap til leveransens felles målsettinger, aktiviteter og økonomiske interesser. Ansvaret for hele eller deler av tjenesteleveransen ivaretas av leverandøren for en avtalt og avgrenset tidsperiode, mens kunden ivaretar nødvendig oppfølging og utveksling av informasjon for planlegging og korrigerende av leveransene. Eksempel på dette er såkalte PBL-avtaler (*Performance Based Logistics*).

Partneravtaler vil kunne gi gunstige priser, lavere levetidskostnader, risikodeling, økt produktkvalitet, færre feil underveis og forbedret koordinering som vil påvirke leveringstiden positivt. Gjensidig åpenhet og tillit mellom leverandør og kunde er meget viktig for å oppnå best mulig effekt av samarbeidet.

### 3.4 Offentlig Privat Samarbeid (OPS)

Denne type samarbeidsprosjekter er organisert for å løse en oppgave for et offentlig organ, og omfatter som regel bygging, finansiering, vedlikehold, og i noen tilfeller også drift av den tjeneste som leveres til brukerne.

I et OPS-prosjekt velges samarbeidspartneren etter konkurranse. Den private samarbeidspartneren får ansvaret med å prosjektere, bygge, finansiere, vedlikeholde og drifte et materiellsystem eller EBA i et tidsrom som tilsvarer nedbetalingstiden for anskaffelsen. Forsvaret står for planlegging, utredning og kontroll knyttet til anskaffelse og drift i henhold til kontrakten.

Den private samarbeidspartneren får normalt ansvaret for finansiering av prosjektet. Tilbakebetalingen kan skje gjennom brukerbetaling og/eller avtalt offentlig leiepris. I de fleste tilfeller tilbakeføres materiell eller EBA til det offentlige etter kontraktens utløp.

Bruk av OPS kan bidra til å redusere tiden for realisering av nytt materiell eller EBA, samtidig som drift og vedlikehold kan bli ivarettatt av andre enn Forsvaret. Samarbeidsformen kan gi muligheter særlig innenfor utviklingen av infrastruktur knyttet til behovet for baser, verksteder, lagre, kommunikasjonsinfrastruktur og kontorbygg. I tillegg kan OPS være aktuell for enkelte materiellsystemer, både innenfor operativ virksomhet og støttevirksomhet. Eksempler på dette er leasing av kystvaktfartøyer og administrative kjøretøyer.

### 3.5 Sette bort/tilbakeføre deler av en verdikjede <sup>7</sup>

Det å sette bort hele eller deler av en verdikjede til eksterne leverandører eller tilbakeføre deler av en verdikjede til egen organisasjon, skiller seg fra andre samarbeidsformer ved at disse representerer varige endringer i organisasjonens ressurser. Det å tilbakeføre hele eller deler av en verdikjede må forstås som en verdikjede som virksomheten tidligere har valgt å sette bort til andre.

Hensikten med å regulere organisasjonens grenser på denne måten er å oppnå en mest mulig kostnadseffektiv tjenesteproduksjon gjennom å utnytte stordriftsfordeler i egen organisasjon eller hos eksterne virksomheter. En stordriftsfordel er mulig å oppnå dersom to eller flere virksomheter utfører nærmest helt like arbeidsprosesser, og at en av virksomhetene er i stand til å utføre prosessen tilfredsstillende på vegne av de andre til en lavere total kostnad. For tjenestemottakeren ligger det i tillegg fordeler i å kunne prioritere frigjort ressursinnsats mot kjerneaktiviteter i egen virksomhet. Eksempler på oppgaver som er satt bort i dag er vedlikehold av C-130 J, Dingo 2, strategisk sjø- og lufttransport.

For å ivareta kravene til kostnadseffektivitet må organisasjonen ha mulighet til å tilbakeføre aktiviteter, eller etter vurdering, å kunne regulere mengden av ressurser i egen organisasjon i

---

<sup>7</sup> Konsept for offentlig privat partnerskap (OPP) i forsvarssektoren (2005).

forhold til det som etterspørres i kjernevirksomheten<sup>8</sup>. Eksempler på dette er ordningen med kosteffektive årsverk, der innleid personell erstattes av egne ansatte.

Å sette bort aktiviteter forutsetter at Forsvaret opprettholder en tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å opptre som kravstiller og anskaffer av de tjenestene det gjelder.

### **3.6 Ordinære anskaffelser av varer og tjenester**

#### **3.6.1 Operasjonskritiske kommersielle produkter**

En større væpnet konflikt i Norge vil kunne kreve tilgang på større ressurser til Forsvaret enn de etablerte leverandørforbindelsene er i stand til å stille til disposisjon. Det vil da være nødvendig å spille på bransjeorganisasjonenes samlede kapasitet og ressurser, som en sentral del av totalforsvarskonseptet. Forsvarssektoren har ansvar for å melde inn hvilke behov som kan oppstå i slike situasjoner til de departementene som er gitt et koordinerende ansvar for totalforsvarsressursene innenfor andre samfunnssektorer.

I tilknytning til en styrkeoppbygging kan enkelte produkter være kritiske for at aktiviteten skal kunne gjennomføres, for eksempel drivstoff, batterier, proviant, sanitetsmateriell, transportmidler, vanlig IKT-utstyr mv. I slike tilfeller kan det være behov for å inngå *beredskapsavtaler* som sikrer nødvendig tilgjengelighet på produktene. Forsvaret betaler i slike tilfeller for at en leverandør skal besitte et større volum av produksjonsmidler eller produkter i tilfelle behovet oppstår på kort varsel. Beredskapsavtaler krever regelmessig revisjon og oppfølging, slik at en tilstrekkelig forsyningssikkerhet blir ivaretatt samtidig som kostnadene holdes på et forsvarlig nivå.

#### **3.6.2 Rammeavtaler**

På områder hvor det skjer regelmessige anskaffelser av samme type produkter over tid, kan det være hensiktsmessig å forenkle anskaffelsesprosessen ved å inngå såkalte rammeavtaler. Dette er en intensjonsavtale om kjøp hos en kvalifisert leverandør mot at de forplikter seg til å kunne levere innenfor et sett av avtalte kriterier f.eks. pris, tilgjengelighet, vareutvalg mv. Dette gir fordeler for begge parter, men forpliktelsene er ikke sterkere enn at hver av partene på relativt kort varsel kan tre ut av samarbeidet.

#### **3.6.3 Ordinær handel**

De fleste formene for samarbeid mellom Forsvaret og omverdenen vil være knyttet til ordinær handel av materiell og tjenester. Dette innebærer et samarbeid basert på mer eller mindre kortsiktige forpliktelser i form av en bestilling, kjøpsavtale og leveranse av et produkt.

---

<sup>8</sup> Det forutsettes at behovet skal dekkes og at betalingsevnen til kunden er i henhold til etterspørselen.

---

## 4 Metodikk

For å gjøre gode vurderinger, er det nødvendig med en metodisk tilnærming og erfaring. Metoden gir grunnlag for vellykket gjennomføring, og sikrer etterprøvnbarhet og ensartet tilnærming. I alt arbeid med kontinuerlig forbedring i Forsvaret legges Forsvarets metode for effektivisering til grunn. Metoden består av tre faser: Identifisering, konkretisering og realisering.

- Identifiseringsfasen har som formål å identifisere mulige forbedringsområder.
- I konkretiseringsfasen analyseres og detaljeres det ned til det nivå som er nødvendig for at det skal kunne gjennomføres.
- I realiseringsfasen gjennomføres det som er bestemt og merverdien tas ut planmessig gjennom måling og rapportering

### 4.1 Metode for vurdering av virksomheten

Den enkelte leder kan med bakgrunn i policyen gjennomgå egen virksomhet med hensikt å skille ut hva som er kjernevirksomhet, og hva som er tilretteleggende aktiviteter. Ut fra fastsatte kriterier kunne si hvilke deler av tilretteleggende virksomheten som kan egne seg for et samarbeid med andre, gjennomføres av andre på sine vegne eller aktivitet som bør tilbakeføres til Forsvaret.

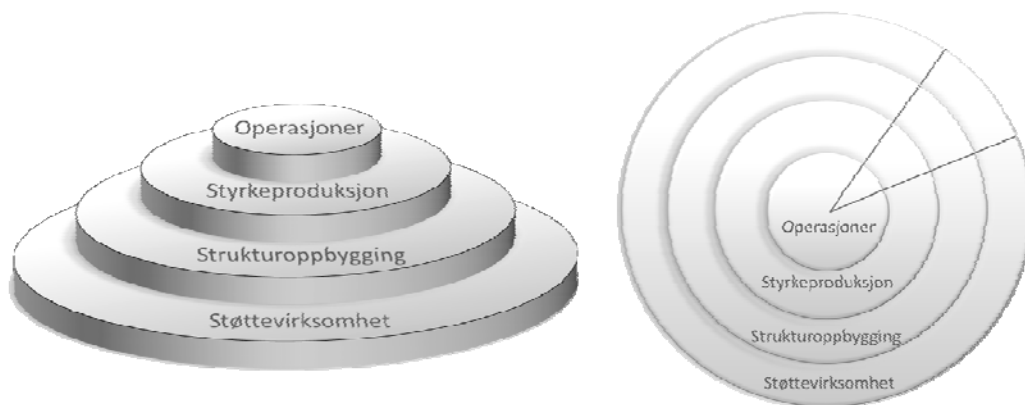
En videre analyse av tilretteleggende virksomhet skal danne klarhet i de bindinger og begrensninger som utgjør grunner for at ulike deler må eller bør gjennomføres med Forsvarets egne ressurser. Hensikten med analysen er å danne en felles forståelse for hvor grensene mot omgivelsene skal settes innenfor de ulike *funksjonsområdene* i Forsvarets organisasjon.

### 4.2 Identifisering av tilretteleggende virksomhet

Sammenhengen mellom Forsvarets virksomhetsområder i en resultatkjede som vist i figur 2, kan også fremstilles på måten som vist i figur 4.

Dette må forstås slik at støttevirksomheten er koblet til hvert av de andre områdene strukturoppbygging, styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Aktiviteter innenfor støttevirksomheten som direkte understøtter styrkeoppbygging og operasjoner skal i utgangspunktet betraktes som kjernevirksomhet. Aktiviteter som understøtter styrkeproduksjon eller rent administrative formål betraktes som tilretteleggende virksomhet.

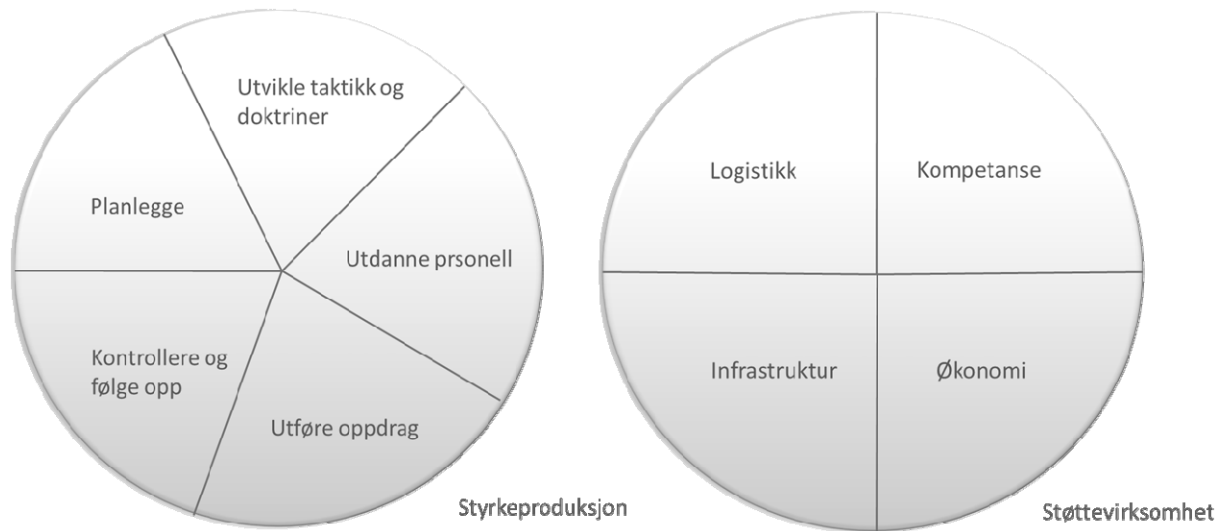
På samme måte vil aktiviteter innenfor styrkeproduksjon som gjennomføres som del av styrkeoppbygging og operasjoner betraktes som kjernevirksomhet, mens all annen styrkeproduksjon er tilretteleggende virksomhet.



Figur 4 - Modell for vurdering av kjernevirksomhet

Man kan derfor se for seg at de ulike funksjonsområdene i henholdsvis støttevirksomheten og styrkeproduksjonen danner sektorer av aktiviteter som understøtter kjernevirksomheten både direkte og indirekte. Forsvaret har lagt til grunn at kjernevirksomhet i mange tilfeller gjennomføres først på ordre, det betyr at ressurser som store deler av tiden benyttes innenfor den tilretteleggende virksomheten også skal kunne benyttes direkte i kjernevirksomheten. Dette gir derfor føringer og forutsetninger for hvilke funksjoner og ressurser den tilretteleggende virksomheten i Forsvaret må inneholde.

En inndeling av henholdsvis styrkeproduksjonen og støttevirksomheten i funksjoner kan gjøres så detaljert som man ønsker, men kan i prinsippet illustreres på denne måten:



Figur 5 - Funksjonsområder i styrkeproduksjonen og støttevirksomheten<sup>9</sup>

Et funksjonsområde deles deretter inn i tjenesteområder, som i sin tur deles inn i aktiviteter. En gruppe av aktiviteter kan beskrives i form av arbeidsprosesser dersom det tjener formålet med analysen å uttrykke sammenhengene mellom dem.

Dette gir en strukturert inndeling som legger til rette for analytisk arbeid og mulighet for kommunikasjon om Forsvarets virksomhet. For å oppsummere beskrives virksomheten hierarkisk inndelt med følgende nedbrytning:

1. Virksomhetsområder
2. Funksjonsområder
3. Tjenesteområder
4. Arbeidsprosesser
5. Aktiviteter

#### 4.3 Prinsipielle frihetsgrader i eierskapet til ressursene

For å gjennomføre aktivitetene i Forsvaret benyttes ressurser - kompetanse (personell), materiell, infrastruktur og økonomi.

<sup>9</sup> Forsvarets prosessmodell nivå 2, LOS-programmet – utvikling og implementering av FIF (2012).

En viktig del av analysen er å ta stilling til hvilke ressurser (kompetanse, materiell og infrastruktur) innenfor den tilretteleggende virksomheten som Forsvaret må besitte innenfor egen organisasjon.

Det legges til grunn at det finnes bindinger eller begrensninger som medfører ulike frihetsgrader for om ressursene som kreves i den tilretteleggende virksomheten må inngå organisatorisk i Forsvaret eller ikke.

#### **4.3.1 Bindinger**

Eierskapet til ressursene må ivaretas av Forsvaret når folkerettslige eller nasjonale lover, regelverk eller bestemmelser setter klare og entydige krav til at ansvaret for utførelsen av bestemte aktiviteter ikke kan ivaretas utenfor den militære organisasjonen. Ressurser i den tilretteleggende virksomheten vil i tillegg være bundet av operative krav, beredskapskrav, sikkerhetskrav og kompetansekrav som stilles til den fra kjernevirksomheten.

En binding kan legges til grunn uten en detaljert vurdering når ressurser inngår i vedtatte operative kapasiteter. Det vil si at disse til daglig benyttes innenfor styrkeproduksjonen eller støttevirksomheten, og er ressurser som Forsvaret uansett må besitte. Dette vil for eksempel være ressurser som er identifiserbare i KOP for styrkestrukturen.

#### **4.3.2 Begrensninger**

Begrensninger vil finnes på områder innenfor den tilretteleggende virksomheten hvor kravene som stilles ikke er entydige, eller på områder som har en nær relasjon til kjernevirksomheten. Dette kan være ressurser knyttet til aktiviteter i den tilretteleggende virksomheten som det er behov for i gjennomføringen av kjernevirksomheten. Et annet eksempel er ressurser det er behov for i gjennomføringen av styrkeoppbygging og operasjoner som ikke er beskrevet i strukturens KOP.

Begrensninger innebærer en svakere form for binding og representerer derfor et større tolkningsrom for om eierskapet til ressursene må eller bør ivaretas av Forsvaret eller ikke.

#### **4.3.3 Ingen begrensninger**

Dersom bindinger eller begrensninger ikke kan identifiseres, er eierskapet til ressursene i den tilretteleggende virksomheten et spørsmål om hva som gir den mest hensiktsmessige løsningen for Forsvaret. En vurdering av hensiktsmessighet vil resultere i at ressursene kan eies av Forsvaret eller andre. Gjennomføring av aktiviteter kan både flyttes utenfor eller innenfor Forsvarets organisatoriske grenser.

Hva som er en hensiktsmessig løsning er vanskelig å gi en entydig definisjon på. I mange tilfeller vil dette handle om hva som er økonomisk fordelaktig for Forsvaret på kort og lang sikt. I andre tilfeller kan det være om løsningen gir en tilstrekkelig evne til å styre aktiviteten i tråd med Forsvarets behov. Et tredje kriterium kan være et behov for å redusere omfanget av tilretteleggende virksomhet for å konsentrere ledelse, styring og gjennomføring om de deler av virksomheten som ligger nærmere opp til kjernevirksomheten.

### **4.4 Vurderingskriterier i forhold til eierskap til ressurser**

For å vurdere hvilke frihetsgrad det er i ressursdisponeringen i Forsvaret, er det utarbeidet et sett av vurderingskriterier.

Kriteriene skal dekke de viktigste områdene hvor bindinger eller begrensninger kan finnes, men beskrivelsene kan ikke betraktes som utfyllende for alle aspekter ved Forsvarets virksomhet.

Kriteriene benyttes til å bedømme i hvilken grad det er noen *bindinger*, *begrensninger* eller *ingen begrensninger* knyttet til å eie de ressursene som anvendes for å utføre bestemte arbeidsprosesser eller aktiviteter. Vurderingene skal begrunnes i formelle krav, men vil på mange områder måtte bygge på andre faglige og skjønnsmessige betraktninger. Det viktige er at det kan føres en strukturert og logisk argumentasjon for hvilke ressurser Forsvarets organisasjon må eller bør bestå av.



#### 4.4.1 Lovverk og bestemmelser

Det folkerettslige regelverk om stridende funksjoner, kombattant virksomhet og siviles opptreden og rettigheter i et konfliktområde, må legges til grunn i vurderingen av om Forsvaret selv skal eie ressursene som direkte understøtter gjennomføringen av kombattant virksomhet.

Av sentrale momenter som vurderes i en slik sammenheng er geografisk avstand til kjernen av stridighetene og sikkerhetsrisikoen for personellet som deltar, motpartens taktikk og teknologi, hvorvidt støtten er militærspesifikk og kritisk for gjennomføringen av operasjonen.

Det vil imidlertid være mulig at eksterne kan bidra til deler av denne virksomheten der det er hensiktsmessig og innenfor lovverket.

#### 4.4.2 Politiske føringer og viktige samfunnsaspekter

Forsvaret er en viktig del av samfunnets tilgjengelige beredskapsressurser og maktapparat. Dette innebærer at Forsvaret kan ha fast oppdrag om å ivareta virksomhet til støtte for andre samfunnssektorer, også på områder som ikke er definert som militære kjerneoppgaver. Eksempler på dette er; kystvakt, redningstjeneste, grensevakt, IKT-støtte på graderte sambandssystemer, ivaretagelse av kulturelle tradisjoner osv.

#### 4.4.3 Operative krav

Den kapabilitet (militære evne) som Forsvaret må ha for å løse sine tildelte oppgaver, er formulert gjennom operative krav.

Følgende kapabilitetskategorier benyttes for å beskrive de operative kravene<sup>10</sup>:

- Evner og kapasiteter
- Reaksjonsevne/Tilgjengelighet
- Utholdenhet
- Deployerbarhet
- Interoperabilitet

Det er nødvendig å analysere i hvilken grad de operative kravene gir bindinger og begrensinger for hvordan ressursene disponeres i den tilretteleggende virksomheten. Hoveddelen av den operative styrkestrukturen benyttes i en normalsituasjon i styrkeproduksjonen, men skal på ordre kunne aktiveres og overføres til den operative virksomheten.

Ressursene som inngår i den operative styrkestrukturen er en operasjonalisering av de operative kravene, og det legges til grunn at disse ressursene må eies av Forsvaret. I noen spesielle tilfeller kan operative støttekapasiteter likevel være basert på kommersielle beredskapsavtaler med eksterne organisasjoner.

#### 4.4.4 Krav til beredskap

Beredskapskrav settes blant annet med bakgrunn i den reaksjonsevne og tilgjengelighet Forsvaret skal ha til å gjennomføre styrkeoppbygging og militære operasjoner. Den politiske myndigheten stiller årlig krav til klargjøringstiden for de ulike delene av den operative strukturen<sup>11</sup>.

Beredskapskravene til de ulike delene av virksomheten vil være utledet av de kravene som er satt til klartid for den operative strukturen, samt de krav og ambisjoner som er satt til intensitet, samtidighet og utholdenhet i anvendelsen av militære kapasiteter.

Beredskapskravene gir bindinger og begrensninger for ressursdisponeringen innenfor både styrkeproduksjon og støttevirksomhet.

---

<sup>10</sup> Direktiv for operative krav (2010).

<sup>11</sup> Se også Forsvarssjefens direktiv for styrkeoppbygging (2013).



Klartidens lengde vil særlig påvirke hvilke begrensninger som vil gjelde for om ressursene som benyttes i styrkeoppbyggingen må eies av Forsvaret eller ikke<sup>12</sup>. Lengre klartid betyr større frihetsgrad i ressursdisponeringen og muliggjør at eksterne organisasjoner i større grad kan bidra med ressurser.

#### **4.4.5 Krav til utholdenhet**

Innsatsforsvarets egenskaper er først og fremst basert på høy kvalitet og reaksjonsevne. Det er likevel nødvendig at styrkeoppbygging og militære operasjoner skal kunne gjennomføres over tid og med et omfang som står i forhold til oppdrag og trussel. Forsvaret må derfor ha en sikker tilgang på viktige ressurser innenfor det som er tilgjengelig tid. Et høynet aktivitetsnivå knyttet til styrkeoppbygging og militære operasjoner vil i særlig grad bety en økt etterspørsel etter varer og tjenester i støttevirksomheten.

En prioritering av hvilke ressurser som må være fast til stede i Forsvarets organisasjon må ta utgangspunkt i behovet for ressurser i kjernevirksomheten. Dette stiller krav til at et nødvendig volum av ressurser, som i normalsituasjonen benyttes i den tilretteleggende virksomheten, kan inngå i kjernevirksomheten innenfor de tidskrav og det ambisjonsnivå som er satt for den operative virksomheten. Dette gir et sett av bindinger og begrensninger for hvilke ressurser som må være en del av Forsvarets organisasjon.

For å møte krav til utholdenhet og økt aktivitetsnivå vil det i tillegg være behov for å tilføre eksterne ressurser fra samfunnet for eksempel i form av kompetente personell- og materiellreserver, som med begrensede forberedelser kan inngå i operative enheter. Tilsvarende må eksterne ressurser forberedes på å kunne bidra til å møte en økt etterspørsel i støttevirksomheten.

#### **4.4.6 Krav til sikkerhet**

Forsvarets virksomhet er knyttet til forhold som vedrører rikets sikkerhet og vitale interesseområder. Hovedregelen er at Forsvaret ikke skal overlate utførelsen av virksomhet til andre hvis operative eller sikkerhetsmessige forhold vil komme svekket ut. For de deler av Forsvarets virksomhet hvor tilgang til og bruk av sikkerhetsgraderte opplysninger er hyppig og nødvendig, skal tjenesten som hovedregel utføres innen forsvarssektoren.

En slik hovedregel utelukker likevel ikke at eksterne enkeltpersoner eller organisasjoner kan sikkerhetsklareres og autoriseres til det graderingsnivå som er nødvendig for å støtte gjennomføringen av spesifikke oppdrag og aktiviteter.

#### **4.4.7 Krav til kompetanse**

Kjennskap til hvordan kjernevirksomheten skal gjennomføres er en av Forsvarets kjernekompetanser. Kjernekompetansen må finnes i tilstrekkelig grad innenfor både styrkeproduksjon, strukturoppbygging og støttevirksomhet i Forsvaret, slik at den tilretteleggende virksomheten er i stand til å forberede gjennomføringen av kjernevirksomheten i samsvar med de operative krav som er satt.

Kompetanse er en ressurs som krever mye tid å bygge opp. Aktivitetsnivået gir føringer for personellbehov, samtidig som personellet representerer en stor del av driftskostnadene i Forsvaret. Det er derfor et iboende dilemma knyttet til behovet for kompetent personell og kostnadene knyttet til å disponere personellet i organisasjonen.

Det å gjennomføre utdanning, trening og øving innen styrkeproduksjonen forutsetter på de fleste områder en overføring av kjernekompetanse fra erfarent forsvarspersonell til dem som skal tilegne seg kunnskapen. Den militærspesifikke utdanningen må derfor gjennomføres med Forsvarets egne ressurser, eller kjøpes hos andre nasjoner eller overnasjonale organisasjoner som NATO. Øvrig

---

<sup>12</sup> Se også Retningslinjer for logistikk i Forsvarssektoren (2010).

utdannelse, som tilbys innenfor de sivile skolesystemene, kan skaffes eksternt i henhold til Forsvarets behov.

Særlig innenfor støttevirksomheten vil personellet kunne ha flere roller: 1) gjennomføre en planlagt og forutsigbar støtte til styrkeproduksjonen i stabile omgivelser, 2) støtte en styrkeoppbygging preget av høyt tempo og oppdukkende utfordringer, eller 3) støtte operative avdelinger i høyintensive og lavintensive stridssituasjoner. En del av fagkompetansen innenfor støttevirksomheten er kompetanse som også er tilgjengelig i andre deler av samfunnet. Det er i den delen av støttevirksomheten som ikke understøtter styrkeoppbygging og operativ virksomhet, at det er størst frihetsgrad knyttet til spørsmålet om Forsvaret må ha kompetansen i egen organisasjon eller ikke.

#### **4.4.8 Samfunnsmessige forhold og totaløkonomiske vurderinger**

I denne vurderingen legges de samlede effekter, nytte og kostnader som påføres Forsvaret i et levetidsperspektiv til grunn. Dette omfatter både en totaløkonomisk og en ressursmessig betraktning.

En totaløkonomisk analyse medfører en systematisk gjennomgang av ett eller flere foreslåtte alternativer for å identifisere, vurdere, anslå og veie sammen virkninger — dvs. gevinster («nytte») og ulemper («kostnader») samt usikkerheter — for hvert enkelt alternativ over hele tiltakets livsløp. Alternativer vurderes i forhold til en videreføring av dagens situasjon og funksjonalitet på området, et såkalt nullalternativ (eller basisalternativ). Virkningene vurderes både for Forsvaret og for andre berørte grupper i samfunnet.

I en ressursmessig analyse inngår en vurdering av tilgjengelige ressurser og oppgaver og aktiviteter. Dersom det er knapphet på ressurser vil det være avgjørende at disse allokeres til de høyest prioriterte aktivitetene, noe som igjen vil kunne gi begrensninger for omfanget av aktiviteter som kan ivaretas internt i Forsvaret.

Industripolitiske forhold, avtaler om gjenkjøp og inngåtte bindinger til leverandører kan gi begrensninger for hvordan en aktivitet kan gjennomføres. Samvirke og ansvarsdeling med andre virksomheter i samfunnet vil også kunne påvirke utfallet av hvor en aktivitet skal ivaretas.

Dersom det ikke finnes noen begrensninger, og en produksjon i forsvarssektorens regi åpenbart gir totaløkonomiske eller samfunnsmessige fordeler, skal aktiviteten gjennomføres med personell fra egen organisasjon.

#### **4.5 Vurdering av hensiktsmessig organisering**

Virksomhetsområder som ikke har spesifikke krav i forhold til forsvarsunike leveranser kan i utgangspunktet konkurransenutsettes i et eksternt marked hvis ressurseffektiviteten er større. Spesielt leveranser av større omfang vil være interessant for denne type vurderinger.

Begrenset tilgjengelighet i det eksterne markedet, herunder manglende kapasitet og kompetanse hos eksterne partnere og allierte samarbeidspartnere til å understøtte Forsvarets virksomhet, kan medføre at Forsvaret likevel må beholde virksomhet innenfor egen organisasjon. Også Forsvarets krav til kompetanse i egen organisasjon, eller begrenset volum innenfor definerte tjenester, kan gjøre det hensiktsmessig å beholde virksomhetsområder som ikke er definert innenfor kjernevirksomheten.

Dersom Forsvaret har overskuddskapasitet utover det som kreves som følge av definerte krav, kan det vurderes å ta inn beslektede aktiviteter for å utnytte egen kompetanse og overkapasitet innen områder der Forsvaret uansett skal inneha kjernekompetanse. Det kan her være snakk om oppgaver for andre lands forsvar, for annen offentlig virksomhet eller aktiviteter som Forsvaret tidligere har valgt å sette bort.

Effektiv organisering av arbeidsprosesser må også tillegges betydelig vekt. Dersom det er arbeidsprosesser som henger betydelig sammen og er gjensidig avhengig av hverandre, kan det

være hensiktsmessig å organisere ressursene under felles ledelse eller i geografisk nærhet til hverandre.

En annen vurdering kan være Forsvarets behov for geografisk nærhet til leverandørens fasiliteter og tjenester. Store transportavstander kan være en begrensende faktor og kan for eksempel overføre ulemper til andre deler av organisasjonen.

Ved knapphet på ressurser vil det være avgjørende at disse allokteres til de høyest prioriterte områdene, noe som igjen vil kunne gi begrensninger for omfanget av aktiviteter som kan eller bør ivaretas internt i Forsvaret.

Dersom det ikke er bindinger eller begrensninger i forhold til om ressursene skal eies av Forsvaret, skal det gjøres en vurdering av om aktiviteten er egnet for ivaretagelse av andre.

#### 4.6 Vurdering av om aktiviteten bør ivaretas av andre

Etter å ha gjennomført prosessen med å avstemme de enkelte vurderingskriterier, vil en sitte igjen med et knippe aktiviteter som det kan være hensiktsmessig å grovsortere og prioritere før man går over til fasen med å konkretisere og evt. gjennomføre en tilbakeføring eller bortsetting av virksomhet. Hensikten med dette er å redusere ressurspådraget i forhold til hvor mange aktiviteter som reelt sett er kandidater for vurdering for tilbakeføring eller bortsetting.

##### 4.6.1 Grovsortering basert på vurdering av markedet

En grovsortering skal gjøres gjennom å vurdere om markedet er velfungerende. Er det tilstrekkelig konkurranse i markedet, er det fare for konkurser eller oppkjøp osv. Ved monopolsituasjoner kan kostnadene fort bli betydelig høyere enn i et marked med konkurranse. I all enkelhet må man vurdere bransjen, antall leverandører, leverandørenes soliditet, leveringssikkerhet osv.

##### 4.6.2 Prioritering<sup>13</sup>

I etterkant av grovsorteringen kan man prioritere de enkelte aktiviteter basert på kvalitative vurderinger. Bortsetting av virksomhet innebærer at man går fra intern forvaltning av eide ressurser til en bestiller-/mottakerrolle styrt av kontrakter. Dette betyr at man normalt vil få større koordineringsutfordringer og transaksjonskostnader enn tidligere. En prioritering kan baseres på disse to dimensjonene og sorteres i en matrise som vist under.

		Koordineringsutfordringer	
		Høye	Lave
Transaksjonskostnader	Høye		
	Lave		Får den høyeste prioriteten i den videre analysen

Figur 6 - Eksempel på en prioriteringsmatrise

Aktiviteter som samles i den grønne ruten er de aktiviteter som skal prioriteres i den videre prosessen.

<sup>13</sup> Outsourcing i Forsvaret – et rammeverk for vurdering av kandidater, FFI, (2011).

### **4.6.3 Beslutning**

Når den enkelte sjef har avsluttet identifiseringsfasen, fremmes anbefaling til FST, som vurderer og evt. godkjenner det videre arbeid.

## **4.7 Metodens avsluttende trinn**

Etter at identifisering er gjennomført, gjenstår to faser i Forsvarets effektiviseringsarbeid. Konkretisering og realiseringsfasen gjennomgås ikke inngående her, men skal følge kjent metode.

### **4.7.1 Konkretisering**

En prosess for å identifisere om enkelte aktiviteter kan gjøres utenfor Forsvaret kan være omfattende og tidkrevende. Når prioriteringen er gjennomført kan de enkelte aktivitetene systematisk vurderes for videre tilbakeføring eller bortsetting av virksomhet. Arbeidet med konkretisering starter opp. I konkretiseringsfasen vurderes de identifiserte opplysningene på nytt og fremkommet informasjon bekreftes, eller det påses at informasjonen løftes opp på et tilstrekkelig nivå. Til slutt skal det etableres en realiseringsplan som viser tidslinjal med nødvendige gjøremål med tanke på organisasjonsutvikling, klargjøring av roller og ansvar, samt økonomi.

Når konkretiseringsfasen er avsluttet, fremmes anbefaling til FST, som vurderer og evt. godkjenner realiseringsplanen. Når det er besluttet at aktivitet skal bortsettes eller tilbakeføres starter realiseringsfasen.

### **4.7.2 Realisering**

Realiseringsplanen legges til grunn for å gjennomføre det som er besluttet. Går det lang tid mellom opprettelsen av realiseringsplanen og utførelse eller hvis forutsetningene endres, må planen oppdateres før gjennomføring.

Metode for bortsetting av virksomhet er ikke beskrevet her, men realiseringsplanen skal være avstemt med «Konsept for offentlig privat partnerskap (OPP) i forsvarssektoren, 1. februar 2005» og «NORDEFECO strategy - Ways of raising efficiency through cooperation with or benchmarking against the industry, draft 7. juli 2010».

### **4.7.3 Måling, rapportering og oppfølging**

#### **Måling**

Troverdighet og sporbarhet er viktige prinsipper. Etablering av en basislinje og utvikling av måle- og resultatindikatorer (MRI) for aktiviteten danner grunnlag for måling. Samtidig skal et system for risikovurdering benyttes for å kunne håndtere usikkerhet og beskrive sannsynligheten for om aktivitetene faktisk gir de effektene som er forventet.

#### **Rapportering og oppfølging**

Rapporteringen av arbeidet vil foregå på flere nivåer. Rapporteringen av fremdrift gjøres innenfor et etablert rapporteringsregime avtalt mellom gjennomføringsansvarlig, Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet. Forsvarsstaben vil føre oversikt over alle tiltak som er planlagt og som gjennomføres i organisasjonen innenfor kontinuerlig forbedring.

Oppfølging er et lederansvar på alle nivå, og skal bidra til at tiltak blir gjennomført og resultater oppnås. Forsvarsstaben er ansvarlig for tilrettelegging, evaluering og videreutvikling av rammeverk og metodikk.

---

## 5 Bruk av metoden

### 5.1 Kort veiledning

Graden av handlefrihet hva angår eierskap til ressurser vurderes med tilnærmingen som listet under og som er beskrevet mer i detalj i kapittel 4.3:

Binding = kjerneressurser = MÅ eie selv

Begrensning = viktig tilretteleggende virksomhet = BØR eie selv – KAN eies av andre

Ingen begrensning = få bindinger til kjernevirksomheten = KAN eie selv – KAN eies av andre

Graden av frihet i ressurseierskapet fastsettes ut fra en totalvurdering av de enkelte vurderingskriterier listet i kapittel 4.4. Når frihetsgraden er vurdert, vil dette være utgangspunkt for hvilke aktiviteter og ressurser Forsvaret selv skal/bør ivareta og hvilke aktiviteter/ressurser som kan eller bør vurderes ivaretatt av andre.

Når aktivitetene innenfor en verdikjede eller deler av en verdikjede er analysert, kan vurderingene oppsummeres i et eget ark.

Prosessbeskrivelser<sup>14</sup> innenfor styrkeproduksjon, strukturoppbygging og støttevirksomhet er kartlagt i forbindelse med utviklingen av Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF). Slike oversikter kan være til hjelp for å dele virksomheten inn i hensiktsmessige prosesser og logiske aktiviteter, men en fullstendig prosesskartlegging er ikke en forutsetning for å kunne bruke metoden.

Ved å bruke prosessbeskrivelsene kan man få større forståelse for egne prosesser og hvordan disse virker sammen med øvrig virksomhet og omgivelsene rundt. Prosessmodellene kan være et godt utgangspunkt for å gjennomføre denne type analyser. Disse finnes på Forsvarets intranett.

---

<sup>14</sup> Prosessmodeller, Forsvarets intranett.

## 5.2 Bruk av vurderingsskjemaet

Virksomhetsområde: Funksjonsområde: Tjenesteområde: Arbeidsprosess: Aktivitet:	Se kapittel 4.2	
Vurderingskriterier	Eierskap til ressursen	Frihetsgrad
I hvilken grad er aktiviteten bundet av lover og bestemmelser?	Se kapittel 4.4.1. Vurderingskriteriet må ha sitt rasjonale og begrunnelse med henvisning til gjeldene konvensjoner, lover og regelverk.	Se kapittel 4.3.
Politiske føringer	Se kapittel 4.4.2. Politiske føringer kan gi bindinger om at Forsvaret skal utføre oppgaver som i utgangspunktet ikke er kjernevirksomhet. Det må henvises til politiske vedtak, Prop. S, andre beslutninger e.l.	
I hvilken grad er aktiviteten bundet av operative krav?	Se kapittel 4.4.3. Det må henvises til gjeldende operative krav.	
I hvilken grad er aktiviteten bundet av beredskapskrav?	Se kapittel 4.4.4. Det må henvises til gjeldende beredskapskrav. Beredskapsmessige krav som ikke fremkommer direkte av direktiver eller bestemmelser, må årsak-/virkningsforhold beskrives.	
I hvilken grad er aktiviteten bundet av utholdenhetskrav?	Se kapittel 4.4.5. Det kreves en henvisning til operative krav. Dette punktet er særlig viktig mht. dimensjonering av kapasitet og kompetanse i den tilretteleggende virksomheten. Der hjemmelsgrunnlag ikke fremkommer må årsak-/virkningsforhold beskrives.	
I hvilken grad er aktiviteten bundet av sikkerhetskrav?	Se kapittel 4.4.6. Det kreves en henvisning til lov, forskrift og annet regelverk som er nedfelt av offentlige myndigheter og/eller fagmyndigheten i Forsvaret.	
I hvilken grad er aktiviteten bundet av kompetansekrav?	Se kapittel 4.4.7. Betinges aktiviteten ivaretagelse av kompetanse? Kompetansekrav hjemles i direktiver eller bestemmelser. Der hjemmelsgrunnlag ikke fremkommer må årsak-/virkningsforhold beskrives.	
I hvilken grad er aktiviteten bundet av samfunnsmessige forhold og totaløkonomisk nytte?	Se kapittel 4.4.8. Dersom det er tiltak som må vurderes i et samfunnsperspektiv skal samfunnsmessige forhold og totaløkonomiske analyser gjennomføres. Med bakgrunn i analysene avgjør beslutningstaker om en aktivitet fordrer bindinger eller begrensninger i forhold til om aktiviteten skal gjennomføres med Forsvarets egne ressurser.	
Hvor hensiktsmessig er det at ressursen finnes i Forsvaret?	Se kapittel 4.5. Virksomhetsområder som ikke har spesifikke krav i forhold til forsvarsunike leveranser kan i utgangspunktet konkurransenutsettes i et eksternt marked. En hensiktsmessighetsvurdering vil ofte falle ned på hva som er totaløkonomisk lønnsomt. Andre faktorer som kan være aktuelt å vurdere er: geografi – behov for nærhet og transportavstander, avhengighet mellom arbeidsprosesser, knapphet på ressurser/overkapasitet mv.	
Konklusjon	Har et av vurderingskriteriene en binding, vil konklusjonens frihetsgrad normalt få en <i>binding</i> . Har et av vurderingskriteriene en eller flere begrensninger, vil man måtte vurdere hvor sterke disse begrensningene er og hvordan de i sum faller ut. Aktiviteter med konklusjonen begrensning bør i utgangspunktet eies av Forsvaret, men kan vurderes for bortsetting til andre, se kapittel 4.3.2 og 4.6	

## 6 Ikrafttredelse

Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret trer i kraft 2013-06-15. Samtidig settes Retningslinjer for Forsvarets kjernevirksomhet av 2008-05-01 ut av kraft.