



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Hvorfor lykkes ikke Forsvaret med IKT?

Fra anbefalinger til politiske føringer

Hans Petter Hedemann

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
vår 2023

Forord

Den innledende motivasjonen for å undersøke temaet i denne oppgaven kommer av et ønske om å forstå de mekanismer som må til for å lykkes med å utnytte IKT i Forsvaret. Jeg har hatt mitt virke i IKT-virksomheten i Forsvaret om enn innen den mer operative delen og på taktisk nivå.

Det er utfordrende å kombinere studier med jobb, pendling og familieliv. Jeg er overbevist om at jeg ikke har mestret alt like bra. Dette er helt og holdent min egen skyld.

Jeg vil få takke Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og J6 FOH for å ha vært imøtekommende og fleksible i møte med mine ønsker og behov. Jeg vil også takke Forsvarets personell og vernepliktssenter på Hamar for lån av «skrivestue» i perioden.

Den største takken går til min tålmodige familie som over mange år har støttet meg, og tillatt meg å hele tiden søke nye utfordringer i Forsvaret.

Sammendrag

IKT-virksomheten i forsvarssektoren og Forsvarets evne til å ta i bruk og utnytte ny teknologi har blitt kritisert i en rekke rapporter internt i forsvarssektoren og fra eksterne utvalg og konsulentselskap etter oppdrag fra Forsvarsdepartementet.

Denne oppgaven har til hensikt å analysere og drøfte om hvorvidt politisk nivå erkjenner de situasjonsbeskrivelsene som fremsettes i disse rapportene og om de anbefalinger og tiltak som fremmes omsettes og ivaretas av politiske føringer i langtidsplaner og andre styrende dokument på en helhetlig måte.

McKinsey & Company sin rapport fra 2015 og Svendsen-utvalgets rapport fra 2020 tegner et ganske likt bilde av den situasjonen IKT-virksomheten i forsvarssektoren står. Anbefalingene som fremmes i begge rapporter er relativt sammenfallende selv med det ulike utgangspunktet og mandatet utredningene er gitt.

Opgaven analyserer anbefalingene fra disse rapporter og holder disse opp mot de politiske føringer som er gitt gjennom de aktuelle langtidsplaner for forsvarssektoren i den angitt perioden. Deretter drøftes om anbefalingene omsettes til politiske føringer til sektoren på en helhetlig måte.

Utfordringsbildet er sammensatt og enkelte tiltak innen kompetanse, struktur eller prosjektmodeller vil ikke nødvendigvis gi den effekten som er forventet at informasjons- og kommunikasjonsteknologi skal gi for Forsvarets operative evne.

Funnene i oppgaven viser at det er ikke er en helhetlig anvendelse av de anbefalinger som fremmes i rapportene fra McKinsey & Company og Svendsen-utvalgets rapport. De politiske føringer innen virksomhetsområdet er svært overordnede og danner ikke det nødvendige grunnlaget for den strukturelle og kulturelle omstillingen Forsvaret generelt, og IKT-virksomheten i forsvarssektoren spesielt trenger for å nå målene som settes i langtidsplanene når det kommer til utnyttelse av teknologi innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologifeltet.

Summary

The ICT activities in the defense sector and the Defence's ability to adopt and utilize new technology have been criticized in a number of reports internally in the defense sector and from external committees and consultancy companies commissioned by the Ministry of Defence.

The purpose of this thesis is to analyze and discuss whether the political level recognizes the situation presented in these reports and whether the recommendations and measures that are put forward are implemented and taken care of by the political level in long-term plans and other governing documents in a holistic manner.

McKinsey & Company's report from 2015 and the Svendsen committee's report from 2020 paint a fairly similar picture of the situation facing ICT operations in the defense sector. The recommendations put forward in both reports are relatively similar, even with the different starting point and mandate for the investigations.

This thesis analyzes the recommendations from these reports and holds them up against the political guidance given through the relevant long-term plans for the defense sector in the specified period. It is then discussed whether the recommendations are translated into political guidelines for the sector holistically.

The challenge is complex and individual measures within competence, structure or project models will not necessarily produce the effect that information and communication technology is expected to produce for the Armed Forces' operational capability.

The findings in the thesis show that there is not a comprehensive application of the recommendations put forward in the reports from McKinsey & Company and the Svendsen Committee's report. The political guidelines are very general and do not form the necessary basis for the structural and cultural change the Defense in general, and the ICT activities in the defense sector in particular, need to achieve the goals set in the long-term plans when it comes to the utilization of technology within information and communication technology.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
Bakgrunn for valgt problemstilling.....	2
Problemstilling	2
Avgrensning	3
Definisjoner	4
Oppgavens struktur	5
2 Metode	7
Utvalg av data, tolkninger og kildekritikk	8
3 Litteratur	10
McKinsey & Company sin rapport «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren»	10
Svendsen-utvalgets rapport «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi – Veier mot et høyteknologisk forsvar».....	13
Sammenfallende anbefalinger og tiltak/fokusområder	13
Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner	14
Utvalgte stortingsproposisjoner	14
4 Hvordan ivaretas råd og anbefalinger i langtidsplaner for forsvarssektoren	16
4.1 ANALYSE AV MCKINSEY & COMPANYS RAPPORT	16
Organisatoriske utfordringer og anbefalinger	17
Prosjektgjennomføringer – utfordringer og anbefalinger	19
Personell og kompetanse – utfordringer og anbefalinger	19
Delkonklusjon	20
4.2 POLITISKE FØRINGER TIL FORSVARSEKTOREN I PERIODEN ETTER MCKINSEY & COMPANY SIN RAPPORT	21
Politiske føringer knyttet til organiseringen av IKT-virksomheten.....	22
Politiske føringer knyttet til prosjektmodellen	24
Politiske føringer knyttet til IKT-kompetanse.....	26
Delkonklusjon.....	27
4.3 IKT-STRATEGI FOR FORSVARSEKTOREN	28
4.4 SVENDSEN-UTVALGETS RAPPORT	29
Organisatoriske og kompetansemessige utfordringer og anbefalinger	30
Prosjektgjennomføringer – utfordringer og anbefalinger	31
Delkonklusjon.....	31
4.5 POLITISKE FØRINGER I ETTERKANT AV SVENDSEN-UTVALGETS RAPPORT.	32
Politiske føringer knyttet til organiseringen av IKT-virksomheten i forsvarssektoren	32
Politiske føringer knyttet til prosjektmodellen	35
Politiske fringer knyttet til IKT-kompetanse.....	36
Delkonklusjon	37
4.6 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV FORSVARETS INFORMASJONSSYSTEMER OG INFORMASJONSUTVEKSLING I OPERASJONER.....	38
Delkonklusjon Riksrevisjonens undersøkelse	41
5 Konklusjon	43
Avslutning	43
Konklusjon	46
Videre forskning:	48
Litteraturliste	49

1 Innledning

En rask implementering og utnyttelse av ny teknologi kan gi et fortrinn for forsvaret av Norge. Nå opplever verden det som kan betegnes som en teknologisk revolusjon og hvor den teknologiske utviklingen endrer sikkerhetspolitikens rammebetingelser (Prop 14S (2020-2021), s. 20). En randstat og småstat som Norge med vår strategiske beliggenhet som nabo med Russland har svært mye å hente ved å utnytte teknologi. Norge er økonomisk stabilt, har kommet langt i digitaliseringen og er et teknologisk svært utviklet samfunn. Man skulle derfor tro at det for Norges del skulle være mindre krevende å utnytte den teknologiske utviklingen til å øke operativ effekt for Forsvaret ved å utnytte disse fortrinnene. Det har allikevel vist seg å være vanskelig å få nødvendig effekt ut av de planene som er besluttet og de midlene som er bevilget for å nå ønsket modenhetsnivå innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i Forsvaret. Viktigheten i å lykkes med ambisjonen om et høyteknologisk forsvar er vesentlig, spesielt innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologifeltet. Evnen til å knytte sensor, effektor og beslutningstaker sammen og sikre nødvendig smidighet i samvirke med NATO og utvalgte prefererte samarbeidsnasjoner vil være avgjørende for å lykkes med forsvaret av Norge. Et effektivt, moderne og interoperabelt informasjons- og kommunikasjonssystem er en forutsetning for å løse de fleste av Forsvarets hovedoppgaver.

Store deler av min tid i Forsvaret har jeg viet til å etablere sikkert samband til og mellom militære sjefer på ulike nivåer i organisasjonen. Først i Hæren så for Forsvaret gjennom tjeneste i Cyberforsvaret og nå Forsvarets fellesoperative hovedkvarter. Dette, som de fleste andre oppgaver i Forsvaret vårt, er en krevende oppgave. Krevende grunnet et stadig vekslende operasjonsmiljø, men også av andre mer uklare årsaker.

Det første tydelige tegnet på at det var et stort uforløst potensial knyttet til IKT i Forsvaret kom i en rapport bestilt av Forsvarsdepartementet som ble levert av konsultentselskapet McKinsey & Company. Her, og i de fleste senere rapporter, utvalg og undersøkelser har i stor grad beskrevet et dysfunksjonelt IKT virksomhetsområde i Forsvaret.

Dette skaper en nysgjerrighet knyttet til hvorvidt de funnene som gjøres av uavhengige utvalg og eksterne konsultentselskap tas høyde for i politiske føringer og videre om Forsvaret selv evner å omsette disse føringene på en slik måte at utnyttelse av informasjonsteknologi kan være den muliggjøreren den kan være for å øke operativ effekt og være den nødvendige premissgiveren den må være for å sørge for at de tunge investeringene i femte-generasjonsmateriell får den effekten den skal ha, samtidig som nødvendig null-dags interoperabilitet med viktige allierte etableres og effektueres.

Bakgrunn for valgt problemstilling

Denne oppgaven skal se på hvorvidt politiske føringer knyttet til IKT-virksomheten i Forsvaret hensyntar de anbefalinger og tiltak som skisseres gjennom utvalgte rapporter bestilt av Forsvarsdepartementet.

Det har gjennom flere år vist seg vanskelig å lykkes fullt ut med innføringen og etableringen av et nettverksbasert forsvar. Flere FFI-rapporter er utgitt som har hatt til hensikt å finne tilbake til veien for å nå de målsetningene som er satt. Blant annet rapporten «NbF nå! - hvordan får vi et nettverksbasert forsvar raskere?» fra Forsvarets forskningsinstitutt (Fridheim, 2016, s. 7). Fra 2015 har det kommet større rapporter på at det er fundamentale mangler og dysfunksjonelle forhold knyttet til hvordan Forsvaret utvikler, drifter og forvalter sine IKT-systemer. Rapportene har flere fellestrekk og fellesnevner som det kan synes at ikke er tatt tak i. Fra McKinsey & Companys rapport i 2015 til Svendsen-utvalgets rapport i 2020 til den nå siste undersøkelsen som Riksrevisjonen har foretatt knyttet til Forsvarets informasjonssystemer og evne til kommunikasjon og informasjonsdeling i operasjoner. Det er derfor interessant å se om betraktninger og anbefalinger som fremsettes i rapporter som Forsvarsdepartementet har bestilt og legger til grunn for arbeidet med langtidspaner og for føringer til forsvarssektoren gjenspeiles i politiske føringer på en helhetlig måte.

Problemstilling

Blir de tiltak og anbefalinger som har kommet ut fra McKinsey & Company sin rapport av 2015 og Svendsen-utvalgets rapport av 2020 helhetlig ivaretatt gjennom politiske føringer i stortingsproposisjoner og iverksettelsesbrev til Forsvaret og forsvarssektoren.

Forskningsspørsmål:

For å svare på denne problemstillingen vil jeg svare på følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke fellesnevner finnes i anbefalinger og tiltak i rapportene McKinseys rapport «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren» og Svendsen-utvalgets rapport «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi».
- Er det en helhetlig tilnærming til anbefalte tiltak og adresserte utfordringer i respektive stortingsproposisjoner og iverksettelsesbrev i etterkant av rapportene?

Denne analysen vil ses i sammenheng med Riksrevisjonens undersøkelse som knytter seg til samme tematikk for å vurdere suksessraten.

Avgrensning

Oppgaven og problemstillingen vil konsentrere seg om informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Oppgaven vil ikke gå inn i detaljer vedrørende tekniske spørsmål eller systemvalg og nettverksarkitektur. Problemstillingen vil besvares ved å avgrense oppgaven til å se på områder der de valgte rapporter berører sammenfallende tematikk, som organisatoriske og strukturelle forhold, forhold knytte til kompetanse og personell innen IKT-området og investeringer. Det vil i størst mulig grad legges vekt på politiske føringer til forsvarssektoren generelt og Forsvaret spesielt. Det er allikevel interne forhold i Forsvaret som vil behandles for å belyse utfordringene.

Langtidsplanen for forsvarssektoren i perioden 2017-2020 (Kampkraft og bærekraft) er et nøkkeldokument i satsningen på teknologi i forsvarssektoren. Oppgaven vil derfor avgrenses i tid med denne som utgangspunkt. Det er derfor naturlig at rapporter som regjeringen har nyttet i arbeidet med denne danner et startpunkt i studien.

Det ville vært unaturlig å ikke berøre Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner i studien, ettersom denne ble presentert under arbeidet med denne studien er det enda for tidlig å drøfte dennes innvirkning på de politiske føringer som gis forsvarssektoren. Det er på den annen side interessant å vurdere i hvor stor grad det er samsvar mellom Riksrevisjonens funn når det kommer til situasjonsbeskrivelsen for IKT-virkomheten i forsvarssektoren og de anbefalinger denne undersøkelsen kommer med sett opp mot de vurderingene og anbefalinger som eksterne utvalg og konsulenter har presentert i utvalgte rapporter i perioden.

Oppgavens omfang tillater ikke å gå i større dybde hva angår økonomiske forhold og dette vil således ikke bli behandlet. Oppgaven avgrenses også fra å se på interne forhold i Forsvaret. Det vil allikevel drøftes noen forhold for å analysere om politiske føringer er tydelige nok for en organisasjon som Forsvaret.

Oppgaven har et overordnet fokus og det vil derfor ikke legges vekt eller drøftes forhold knyttet til beskyttelse av systemene eller defensive cyber-aktiviteter utover der dette tangerer mer overliggende organisatoriske forhold.

Definisjoner

For å sikre at begreper som nyttes i denne studien oppfattes på en omforent måte vil de vesentligste begrepene defineres. Begrepsbruk innen feltet informasjons- og kommunikasjonsteknologi er i seg selv en utfordring for forsvarssektoren (Svendsen-utvalget, 2020, s. 102) (McKinsey & Company, 2015, s. 61).

Gitt oppgavens tittel og problemstilling er det naturlig å stadfeste definisjonen som vil nyttes på begrepet informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) først.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er et samlebegrep som omfatter teknologi som brukes til å innhente, overføre, bearbeide, lagre og presentere informasjon. IKT består av informasjonen (data), applikasjonene, infrastrukturen og sikkerhetsmekanismer. Informasjonen er de data som organisasjonen forvalter, mens applikasjonene er de systemer som benyttes for å behandle denne dataen. Infrastrukturen er den teknologien som danner kjøremiljøet for systemene. Sikkerhetsmekanismene er på den ene siden teknologi innebygd i systemene og arkitekturen av nettverkene. (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 9). Graderte IKT-systemer har også krav til fysiske sikkerhetstiltak som omhandler, blant annet, plassering av systemet, fysisk tilgang og fysisk eller elektronisk vakthold og alarmer; de fysiske sikringstiltakene er utenfor definisjonen av IKT.

I denne oppgaven vil begrepet IKT-virksomheten og IKT-virksomhetsområdet bli nyttet. Med IKT-virksomheten menes de deler av forsvarssektoren, eller som annet angitt, som jobber med IKT innen utforming, utvikling, kravsetting, forvaltning og drift av IKT.

Begrepet IKT-funksjonen vil også kunne nyttes og er det begrepet som nyttes i IKT-strategien for forsvarssektoren. IKT-funksjonen er definert til å omfatte de delene av forsvarssektoren som jobber med utforming og videreutvikling av strategi, utvikling, videreutvikling, forvaltning og drift av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Styring og utvikling av IKT-porteføljen er det strategiske elementet av IKT-funksjonen og innebærer å dekke sektorens IKT behov, hente ut effekt fra IKT, kontinuerlig forbedre eksisterende løsninger, drive endringer basert på muligheter i ny teknologi og samarbeide med leverandører. Leveransen av IKT-løsninger er relatert til drift og vedlikehold av eksisterende løsninger, organisere og forvalte informasjon, dele og integrere informasjon gjennom applikasjoner, tilrettelegge for løsninger gjennom infrastruktur og sikre informasjons- og kommunikasjonslinjer. IKT-funksjonen er definert utfra funksjonelle roller og ikke organisasjon eller avdelinger (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 9).

IKT-funksjonen holder i IKT i hele IKT-verdikjeden som i denne oppgaven defineres til å være den overordnede strategien for sektoren, den strategiske planleggingen i etatene, behovsbeskrivelsene, utviklingen av løsninger; herunder funksjonelle krav, teknisk design og anskaffelse. De siste delene av IKT-kjeden er forvaltning, drift, fagfunksjonell utdanning og avhending (McKinsey & Company, 2015, s. 58).

Øvrige begreper som man ofte støter på i forklaringsmodeller innen rolle, ansvar og myndighet innen IKT er begrepene fagmyndighet og fagansvar.

Fagmyndigheten har ansvar og myndighet til å fastsette krav og angi faglige rammer innen et gitt virksomhetsområde for hele Forsvaret, herunder utvikle og være faglig rådgiver innen dette området, samt foreta kontroll og gi pålegg ved avvik. Deler av myndigheten kan videre delegeres som fagansvar (Instruks om fagmyndighet logistikk, 2020, s. 3). Mens den med fagansvar har ansvar og myndighet innen et avgrenset fagområde til å gi faglige råd, fastsette krav, utøve kontroll og gi pålegg innen rammer fastsatt av fagmyndigheten gjeldende for hele Forsvaret (Instruks om fagmyndighet logistikk, 2020, s. 3).

Oppgavens struktur

Kapittel 1 vil ramme inn tematikken og gi en innledning til emnet som studeres og presentere problemstilling med forskningsspørsmål. Oppgaven vil deretter avgrenses og nødvendige begrep vil spesifiseres og defineres for å sikre felles forståelse.

Kapittel 2 er viet til å gi et metodisk rammeverk for studien. Her vil metodiske valg begrunnes og kritiseres, samt at styrker og svakheter vil drøftes. Datagrunnlaget presenteres og kritiseres.

Kapittel 3 vil presentere den viktigste litteraturen som er nyttet i studien. Den overordnede bakgrunnen for det valgte datagrunnlaget presenteres.

I kapittel 4 vil det valgte datagrunnlaget gjennomgås i detalj og drøftes mot politiske føringer i påfølgende langtidsplaner for forsvarssektoren og utvalgte iverksettelsesbrev og tildelingsbrev til Forsvaret og forsvarssektoren.

For å svare ut problemstillingen vil jeg innledningsvis redegjøre for og analysere de nevnte rapporter med særlig vektlegging av forhold knyttet til IKT-virksomhetsområdet. McKinseys rapport og Svendsen-utvalgets rapport vil analyseres og redegjøres for kronologisk for å svare ut første forskningsspørsmål.

Deretter vil den respektive rapport holdes opp mot den påfølgende langtidsmeldingen for forsvarssektoren. Dette har til hensikt å drøfte hvorvidt tiltakene som anbefales i rapportene hensyntas

i politiske føringer for Forsvaret og forsvarssektoren. Avslutningsvis vil Riksrevisjonens undersøkelse gjennomgås og drøftes opp mot politiske føringer som er gitt og anbefalinger og råd som er kommet i de nevnte eksterne rapporter. I tillegg vil det vurderes om Riksrevisjonens undersøkelse har en ulik oppfattelse av de situasjonsbeskrivelsene som de nevnte rapporter har gitt.

Avslutningsvis vil kapittel 5 oppsummere oppgavens funn vedrørende hvorvidt anbefalinger presentert i de eksterne rapportene har gitt seg uttrykk i politiske føringer til forsvarssektoren på en helhetlig måte. Konklusjonen på oppgavens problemstilling vil presenteres. Det vil også presenteres innspill til mulig ytterligere forskning rundt tematikken som kan belyse utfordringene knyttet til IKT-virksomheten i forsvarssektoren videre.

2 Metode

Denne oppgaven skal se på om det er sammenheng mellom anbefalte tiltak innen IKT området i Forsvaret og de politiske føringer som gis i stortingsproposisjoner. Det er derfor naturlig at oppgaven vil basere seg på dokumentstudie. Studien er gjennomført som et intensivt, kvalitativ dokumentstudie med deduktiv metode.

Den første delen av oppgaven vil definere og avgrense oppgaven i tematikk, omfang og tid. Den vil også inneha de nødvendige definisjoner. Oppgavens hovedanliggende vil være å analysere rapporter de siste 10 år, med hovedvekt på McKinsey & Companys rapport «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner», Svendsen-utvalgets rapport «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi» og Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner. Disse rapporter vil drøftes opp mot de politiske føringer som fremkommer i de respektive langtidsplaner for forsvarsekoren i etterkant av at rapporten er bestilt og presentert.

Ambisjonen er å se om det er sammenfallende tema i disse rapporter og om dette tas opp som anbefalte tiltak i politiske føringer og gjennomførte tiltak.

Jeg har valgt å gjennomføre en dokumentstudie da oppgavens hovedhensikt er å se på om den situasjonsbeskrivelsen, de funn, anbefalte tiltak og beskrivelser av tilstanden faktisk gjør seg gjeldende i politiske føringer, dette lar seg i all hovedsak dedusere gjennom studier av rapporter, undersøkelser og politiske føringer. De bør også nevnes at dokumentstudiet ble valgt ut fra tid til disposisjon for studien og lot seg enklere kombinere med jobb og pendling.

Datamateriellet for studien er de nevnte rapporter sammen et utvalg interne rapporte, samt med aktuelle langtidsplaner og styringsdokumenter fra Forsvarsdepartementet. Datamateriellet er støttet opp av rapporter og uttalelser fra Forsvarssektoren knyttet til IKT, nettverksbasert forsvar, personell, kompetanse og organisasjonsutvikling.

Nyskjerrigheten knyttet til tema kommer av at forfatteren selv har hatt sitt virke i den operative delen av IKT-delen av Forsvaret.

Det vil komme tydelig frem i den videre drøftingen at det er utfordrende å avgrense temaet. I McKinsey & Companys rapport fremheves det at det den operative delen av IKT er holdt utenfor analysen, men det kan allikevel argumenteres om dette i det hele tatt er mulig all den tid flere av systemene Forsvaret nytter bruker mye av den sammen kjerneinfrastrukturen. Det blir derfor viktig å beskrive og forklare de avgresninger som er gjort på den så presis måte som mulig.

Utvalg av data, tolkninger og kildekritikk

De primære kildene i oppgaven vil være de rapporter og undersøkelser som er foretatt av konsultentselskapet McKinsey & Company på bestilling fra Forsvarsdepartementet, rapporten fra det Forsvarsdepartements oppnevnte Svendsen-utvalget og Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer og for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner.

Rapportene og undersøkelsen hadde ikke, i utgangspunktet, til hensikt å svare ut det sammen spørsmålet, da de hadde ulikt mandat, men som oppgaven vil vise er det overraskende stor sammenheng mellom de forklaringsmodeller som rapportene og undersøkelsen fremholder i sine konklusjoner i hva som anbefales utfra den tilstanden Forsvarets IKT vurderes til å være i.

Den største svakheten oppgaven vil ha ved å basere seg på disse rapportene er det faktum at de er alle ugraderte rapporter og undersøkelser. Riksrevisjonens rapport kom også som en gradert rapport, men denne vil ikke kunne nyttes i dette arbeidet. På den annen side ligger Riksrevisjonens ugraderte dokument til grunn for kontroll og konstitusjonskomiteens behandling og innstilling 259S 2022-2023 til Stortinget (Innst. 259 S (2022-2023) s. 9). Svakheten dette medfører veies opp av at oppgavens hovedformål er å drøfte de anbefalinger, tiltak og tilstander rapportene beskriver opp mot de politiske føringer som gis i etterkant av rapportenes offentliggjøring. Langtidsplanene er ugraderte og offentlig tilgjengelige. Det samme er flere relevante rapporter fra Forsvarets forskningsinstitutt. Det vil derimot være utfordrende å gå særlig inn på detaljer knyttet til organisasjon, tekniske løsninger, prosedyrer og interne prosesser i etterkant av de politiske føringene utover de som eksplisitt nevnes.

En annen svakhet med dokumentstudie av disse rapportene som vil kunne komme opp er at analyse og studie av rapportene og undersøkelsen baseres på andrehånds intervjuer. Rapportene og undersøkelsen er delvis basert på intervjuer av nøkkelpersonell i etaten. Det er allikevel slik at oppgavens hovedformål gjør at dette ikke er særlig relevant. Oppgaven skal ikke vurdere om konsultentselskapet McKinsey & Company eller Svendsen-utvalget har gitt en helt korrekt situasjonsbeskrivelse på det gitte tidspunkt.

Det kan også argumenteres at der en svakhet å, til en hvis grad, sammenligne rapporter og en undersøkelse som i utgangspunktet har hatt forskjellig formål og ulik hensikt. Dette kan på den annen side også påstås å være styrken i oppgaven da den tar for seg de fellestrekk som kommer ut av andre studiers ulike innfallsvinkler på temaet og beslektede temaer som påvirker nettopp hvordan Forsvaret lykkes eller ikke lykkes med å utnytte IKT på en god måte.

Det er også slik at det er sannsynlig at det datagrunnlaget som er innhentet av departementsutnevnte utvalg og selskaper har større muligheter for å få de rette nøkkelpersonene i tale. Dette vil kunne

oppveie for deler av svakheten, men det kan også argumenteres at det kan anses som en større fare for feilkilder hvis intervjuer skulle blitt gjennomført, knyttet til status innenfor et felt i stor utvikling, på nytt flere år senere. Synspunkter, meninger og betraktninger knyttet til et øyeblikksanalyse av situasjonen for mange år tilbake vil kunne være svært utfordrende å vurdere validiteten av. Derfor anses det som mer reliabelt å ta utgangspunkt i de nevnte rapporter.

3 Litteratur

Studien har lagt sin hovedvekt på interne og eksterne rapporter som omhandler IKT-virksomheten i Forsvaret i perioden 2015 – 2023. Innslag fra rapporter før denne tiden vil også forekomme for å gi nødvendig bakgrunn og kontekst.

Evne til interoperabilitet, samvirke, utnyttelse av teknologi har vært et satsningsområde i Forsvaret lenge. De siste ti årene har det kommet flere rapporter og utvalg som har hatt til overordnet hensikt å vurdere Forsvarets evne innen utnyttelse av IKT eller gi innspill til hvordan man kan lykkes bedre med utnyttelse av teknologi. Senest ut i denne sammenhengen er Riksrevisjonens rapport; Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner (Riksrevisjonen, 2022).

I denne delen av oppgaven vil litteraturen som benyttes presenteres og drøftes. Hovedtrekk vil presenteres for å legge til rette for oppgavens videre struktur og analyse.

Det er naturlig å knytte noen ord om nettverksbasert forsvar i innledningen, men hoveddelen av denne delen vil vies til tre rapporter ved jevne tidsintervaller har kommentert og vurdert Forsvarets IKT og informasjonsteknologi-satsning de siste 10 årene. Hovedfunnene i rapportene vil presenteres kronologisk etter når rapportene ble offentliggjort. Fellesnevne og sammenfallende konklusjoner og fremhevede hovedpunkter mellom de ulike rapportene vil identifiseres.

Rapportene og utvalgene er enten bestillinger fra Forsvarsdepartementet eller, i undersøkelsen fra Riksrevisjonens tilfelle, som en kontroll av etaten innen det bestemte området. Hvorvidt funnene identifisert i rapportene og utvalgene som her behandles har fått gjennomslag i Stortingets oppdrag til Forsvaret er derfor det neste som vil sees på. Aktuelle stortingsproposisjoner vil analyseres opp mot hovedfunnene i rapportene.

Det er også utarbeidet rapporter og strategier internt som omhandler tematikken som det er naturlig å se på. Særlig Forsvarets IKT-strategi (Forsvarsdepartementet, 2019) samt utvalgte FFI-rapporter.

McKinsey & Company sin rapport «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren»

I 2014 mottok konsultentselskapet McKinsey & Company forespørsel fra Forsvarsdepartementet om en overordnet gjennomgang av ikke-operativ virksomhet i forsvarssektoren med formål å identifisere forbedrings- og effektiviseringstiltak. Hovedformålet slik det er formulert i innledningen i rapporten

var å identifisere tiltak som kunne frigjøre ressurser for å styrke den operative evnen (McKinsey & Company, 2015, s.7).

Rapporten er valgt som et startpunkt i studien ettersom den er med på å danne grunnlaget for regjeringen i utarbeidelsen av langtidsplanen for forsvarssektoren i perioden 2017-2020 med tittel «Kampkraft og bærekraft». Rapporten er også valgt fordi den er gjennomført av et eksternt konsultentselskap for å berede grunnen for regjeringens arbeid med den nye langtidsplanen på dette tidspunktet: «Kampkraft og bærekraft».

Rapporten berører, som tittelen avslører, flere områder innen forsvarssektoren. Denne oppgaven vil konsentrere seg om den delen av rapporten som omhandler IKT-området.

McKinsey & Company sin gjennomgang av IKT i Forsvaret begrenser seg i utgangspunktet til IKT systemer utenfor operativ virksomhet. Dette vil kunne bli ansett som en avgrensning. Imidlertid er det vanskelig å se at det er mulig å identifisere et slikt skille mellom operativ og administrativ IKT da flere deler av informasjons- og kommunikasjonsteknologien nyttes av både administrative systemer og operative systemer. Et eksempel på dette vil særlig være infrastrukturen. Men også i systemlandskapet er det tilfeller der primært og i utgangspunktet administratene verktøy er avgjørende for den operative virksomheten i deres oppdragsløsning; materiellmodulen i forvaltningssystem i SAP er et eksempel på dette. Det vil derfor ikke gjøres noe videre forsøk i denne studien å avgrense dette, og de utfordringer og anbefalinger som fremmes i rapporten og belyses i denne oppgaven vil ikke adressere dette nærmere. Det anses som overhengende sannsynlig at flere av de utfordringene som McKinsey & Company tar opp i sin rapport er gjeldende for hele IKT porteføljen i Forsvaret i større og mindre grad, noe som langt på vei bekreftes i de øvrige rapporter og undersøkelser som behandles og drøftes i oppgaven. Det er i tillegg sterke gjensidige avhengigheter innen IKT-porteføljen som gjør en slikt skille unaturlig og uhensiktsmessig.

McKinsey konkluderer med at IKT-virksomheten i Forsvaret ikke leverer tilfredstillende resultater. Særlig pekes det mot utdaterte løsninger og at gjennomsnittlig leveransetid for prosjekter er over åtte år, i tillegg til dette er det ingen tydelig ansvarsfordeling internt i IKT-virksomhetene Forsvaret (McKinsey & Company, 2015, s. 51).

McKinsey & Company sin rapport hevder å kunne peke på fem hovedårsaker for disse problemene. Det hevdes at det er en uhensiktsmessig organisering av IKT som i seg selv bidrar til uløste oppgaver og ansvarspulverisering. For det andre påstås det at det er dublerende funksjoner, særlig når det kommer til forvaltning og drift samt manglende felles begrepsbruk. Videre påpekes det store forskjeller i prosjektgjennomføringer og kompetansegap sammenlignet med ideell praksis, noe som

fører til svært tidkonerende leveranseprosjekter. Selve investeringsprosessen vurderes av McKinsey & Company til å ikke være operasjonalisert som igjen medfører at utnyttelsen av valgt prosess blir for omfattende og komplisert. Det siste overordnede problemet McKinsey & Company trekker frem i rapporten er at forsvarsektoren hovedsakelig benytter seg av prosjektfinansiering, som igjen er med på å øke leveransetiden for materiellprosjektene (McKinsey & Company, 2015, s. 51). Det påpekes også at disse problemene, og kanskje særlig prosjektenes lange leveranseperspektiv, gir store utfordringer innenfor sikkerhetsaspektet.

Rapporten beskriver videre fem tiltak som McKinsey & Company anser som nødvendige for å kunne løse disse problemene. De mener først og fremst at det må en helhetlig reorganisering av IKT i Forsvaret for å få bukt med usikkerheten knyttet til rolle, ansvar og myndighet, dette for å sikre nødvendig gjennomføringskraft i de øvrige tiltakene. De mener videre at det raskt er behov for en kartlegging av dagens systemer og gjeldende arkitektur. Basert på denne forståelsen anbefaler de videre at det må etableres et tydeligere og mer entydig målbilde for IKT-arkitekturen med klare prioriteter. Videre etterlyses det at det satses på kompetanse innen utvikling, forvaltning og drift. Til slutt mener McKinsey & Company at det er nødvendig å bygge kompetanse i hvordan PRINSIX, som er valgt prosjektmodell, kan nyttes på en mer smidig måte (McKinsey & Company, 2015, s. 52).

Ut fra disse problemene og tiltakene som McKinsey & Company presenterer at er nødvendig at iverksettes for å få bukt med utfordringene er det tydelig at de følger flere spor.

Et spor er det organisatoriske sporet. Sektoren og etaten påstås å ikke være organisert på en slik måte at man skal kunne lykkes med de målene man har og sammenlignet med tilsvarende virksomheter.

Et spor nummer to er de prosessene som nyttes. Forsvarets prosjektmodell (PRINSIX) nyttes i for stor grad som en «fossefall-modell» og etaten utnytter ikke modellens iboende muligheter for å forenkle og effektivisere prosessen. Dette fører igjen til at det prosjektene tar for langtid.

Et tredje hovedspor det rapporten også adresserer er den menneskelige dimensjonen. Særlig kompetanse nevnes ved flere tilfeller. Den menneskelige dimensjonen kommer til syne både i utfordringene knyttet til rolleforståelse i sammenheng med den enkeltes ansvar i organisasjonen, men også som en utfordring knyttet til kompetanse innenfor alle deler av IKT-virksomheten; utvikling, anskaffelse, forvaltning og drift.

Svendsen-utvalgets rapport «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi – Veier mot et høyteknologisk forsvar»

Forsvarsdepartementet oppnevnte i 2019 et utvalg for å se på hvordan Forsvaret bedre kunne rekruttere, beholde, utvikle og avvikle kompetanse. Utvalgets leder var Berit Svendsen. I denne oppgaven vil utvalget refereres til som Svendsen-utvalget.

Rapporten er valgt som en hovedkilde i denne oppgaven fordi den er med på å danne grunnlaget for regjeringens arbeid med langtidsplanen for forsvarssektoren «Evne til forsvar – vilje til beredskap» fra 2020 (Prop 151S (2015-2016)). Svendsen-utvalgets rapport berører forhold som er avgjørende for å lykkes med å modernisere Forsvaret teknologisk og utnytte ny teknologi.

Svendsen-utvalget tegner tidlig et bilde av at det er teknologien som en driveren for utviklingen.

Svendsen-utvalgets rapport er således interessant i denne sammenhengen fordi den tar opp personell og kompetansesporet, noe som også påpekes i McKinsey & Company sin rapport.

Svendsen-utvalget er noe mer fremoverrettet i den forstand at det legges vekt på utviklingen innen teknologi, økte trusler knyttet til digitale verdikjeder og innovasjon. Dette kan ses på som en dreining fra det som berøres i McKinsey & Company sin rapport, men det er allikevel flere sammenfallende trekk. Det synes vanskelig å drive en utvikling og innovasjon innen IKT og annen teknologi uten at virksomheten er organisert for det, at prosessene er raskere og at man er kjent med den teknologiske arven organisasjonen innehar.

Svendsen-utvalget trekker frem lignende utfordringer som den fem år eldre McKinsey & Company rapporten når tilstanden innen IKT-området beskrives. Utfordringene i Svendsen-utvalgets rapport presenteres som ni punkter. Sektoren er ikke i stand til å utnytte ny teknologi, føringer for IKT-området er uklare og utfordrende å etterleve, FD sin styring av IKT er ikke hensiktsmessig, gjennomføring av investeringer er ikke tilpasset den rivende utviklingen som skjer innenfor teknologiområdet, sektoren er ikke tilpasset nye leveransemodeller for IKT, lav modenhet og forståelse for utnyttelse av teknologi, man benytter for tradisjonelle driftsmodeller, liten harmonisering og integrasjon mellom IKT-løsninger i sektoren og at tilnærmingen man har til å sikre systemene begrenser mulighetsrommet for bruk av IKT i sektoren.

Særlig er det personellmessige funn og anbefalte tiltak som vektlegges i Svendsen-utvalgets rapport.

Sammenfallende anbefalinger og tiltak/fokusområder

Selv om McKinseys rapport og Svendsen-utvalgets rapport kom med fem års mellomrom og har ulike mandat og grunnleggende hensikt er det flere likhetstrekk i situasjonsbeskrivelsen og vurderingene av

IKT-virksomheten i Forsvaret og forsvarssektoren. Rapportene har ulike mandat og er ment å besvare ulike spørsmål. McKinsey & Company skal på sin side se etter muligheter for modernisering og effektivisering i stab og støttfunksjoner, mens Svendsen-utvalgets oppdrag var å se på hvordan man kunne utnytte personellet i hele HR-kjeden (rekruttere, utdanne, utvikle, beholde, avvikle) for å oppnå økt effekt av et høyteknologisk forsvar.

Begge rapporter tar opp en uhensiktsmessig organisering av IKT, personell og kompetanse utfordringer og utfordringer knyttet til prosjektmodellen; herunder finansiering av investeringene.

Det er derfor disse hovedpunktene som skal forfølges i det den videre analysen og drøftingen; organisatoriske/strukturelle forhold, kompetansedimensjonen og prosjektmodellen.

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner (Riksrevisjonen, 2022) danner oppfanget for oppgaven. Undersøkelsen er viet plass i oppgaven fordi den er anses som en uhildet vurdering av situasjonen innenfor IKT-området i Forsvaret. Undersøkelsen har også tatt utgangspunkt i langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» og undersøkelsen er gjennomført i en overlappende periode som Svendsen-utvalgets arbeid.

Målet med undersøkelsen er om Forsvarets kommando- og kontrollinformasjonssystemer understøtter Forsvarets operative evne og om hvorvidt styringen av virksomhetsområdet i sektoren har lagt til rette for dette (Riksrevisjonen, 2022, s. 6).

Utvalgte stortingsproposisjoner

Primært vil regjeringenes langtidsplaner for forsvarssektoren i oppgavens tidsavgrensning analyseres og drøftes opp mot de nevnte rapporter og undersøkelser. Spesifikt gjelder dette langtidsplanene «Kampkraft og bærekraft» (Prop 151S (2015-2016)) og «Evne til forsvar – vilje til beredskap» (Prop 14S (2020-2021)). Overordnede politiske føringer vil også komme i iverksettelsesbrev og tildelingsbrev fra Forsvarsdepartementet til de respektive etatene i forsvarssektoren; for denne oppgavens interesse er dette Forsvaret og Forsvarsmateriell. Et utvalg av disse er også analysert.

I 2019 godkjente forsvarsminister Frank Bakke-Jensen IKT-strategi for forsvarssektoren. Denne vil også drøftes i noe detalj i oppgaven. Selv om IKT-strategien for forsvarssektoren ikke i seg selv gir helt eksplisitte politiske føringer, gir den et godt bilde på hvordan det politisk-strategiske nivået forholder seg til de utfordringene IKT-virksomhetsområdet rapportes å ha gjennom eksterne og interne undersøkelser og rapporter.

Styringsdokumenter og rapporter som er graderte har ikke blitt analysert og vil ikke bli drøftet.

4 Hvordan ivaretas råd og anbefalinger i langtidsplaner for forsvarssektoren

4.1 Analyse av McKinsey & Companys rapport

Det private konsultentselskapet McKinsey & Company vant anbudskonkurransen utlyst av Forsvarsdepartementet om å utrede forsvarssektorens effektiviseringspotensial. Dette oppdraget resulterte i rapporten «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren» som ble offentliggjort 17. mars 2015 (McKinsey & Company, 2015).

Hovedhensikten med utredningen var å identifisere tiltak som kunne frigjøre ressurser slik at man i større grad prioriterer ressursene til den operative delen av Forsvaret (McKinsey & Company, 2015, s. 7).

Mandatet for utredningen omfattet forsvarssektorens ikke-operative virksomhet. Innenfor dette mandatet ble det listet åtte ulike områder i utlysningen. Områder og funksjoner utredningen skulle vurdere var:

- Materiellforvaltning: anskaffelser, drift og avhending.
- Forvaltning av eiendom, bygg og anlegg: anskaffelse, drift og avhending.
- Økonomiforvaltning: lønns-, faktura-, arkivadministrasjon.
- Personellforvaltning, personelladministrasjon utdanningsvirksomhet.
- IKT-forvaltningssystemer: IKT-utvikling og drift, IKT-systemer.
- Forvaltning av kultur og tradisjon: festningsverk, museer og musikk.
- Ledelse: Potensialet for forbedringer og metoder for å iverksette disse.
- Stabs-/støttefunksjoner på de øverste ledelsesnivåene: Potensialet for effektivisering, klargjøring av roller /ansvar og fjerning av unødig overlappende funksjoner. (McKinsey & Company, 2015, s. 8)

For denne oppgavens del vil det i hovedsak vis oppmerksomhet mot IKT-området, og dermed punkt fem i listen ovenfor. Det vil også analyseres om det er andre deler av rapporten som har innvirkning på IKT-området; aktuelt i så tilfelle er punktet om materiellforvaltning og potensielt punktet vedrørende personellforvaltning generelt og underpunktet utdanningsvirksomhet spesielt.

I den videre redegjørelsen og analysen av McKinseys rapport vil det innledningsvis ses på den faktiske situasjonen innenfor virksomhetsområdet IKT før det gjennomføres en gjennomgang av de anbefalinger og tiltak.

Organisatoriske utfordringer og anbefalinger

Rapporten tar utgangspunkt i de fire IKT-avdelingene som finnes i Forsvaret på denne tiden; Cyberforsvaret, FLO IKT-kapasiteter, Forsvarets FIF administrasjon og LOS-programmet. Fagmyndigheten for IKT i Forsvaret ligger til sjef Cyberforsvaret og har derigjennom det teoretiske ansvaret for IKT i Forsvaret. Det påpekes at sjef Cyberforsvaret ikke har kommandomyndighet over hverken FLO IKT, Forsvarets FIF-administrasjon eller LOS-programmet. Videre har FLO IKT fagansvar for IKT-materiell og ansvarlig for anskaffelse, konfigurasjonsstyring av IKT-materiell (McKinsey & Company, 2015, s. 52). I Forsvarssjefens fagmilitære råd som ble gitt i 2015 beskrives det at en strategisk styringsfunksjon for IKT skal etableres i Forsvarsstaben organisatorisk under planfunksjonen (Forsvaret, 2015, s. 37)

Videre i rapporten pekes det mot tydelig utfordringer knyttet til hvordan Forsvarssektoren har organisert sin IKT-virksomhet.

Forsvaret har i 2015 organisert sin IKT-virksomhet der strategien for området kommer fra Forsvarsdepartementet mens planleggingen er fordelt mellom Forsvarsdepartementet, Cyberforsvaret og grenene. Håndtering av etterspørsel og bestillerfunksjonen er også fordelt på tre, med henholdsvis Cyberforsvaret, grenene og Forsvarets FIF-administrasjon. I utviklingssporet utarbeides de funksjonelle kravene av de samme aktørene, før FLO IKT og LOS-programmet (for utvikling av Forsvarets integrerte forvaltningssystem; FIF, Forsvarets ERP system) ivaretar teknisk design og anskaffelsesprosessen. Forvaltningen av systemene er fordelt mellom FLO IKT og Cyberforsvaret (for FIF), mens drift og kompetansebygging innenfor systemene ivaretas av Cyberforsvaret og av grenene.

Sammenlignbare virksomheter har organisert sin IKT-virksomhet innen en håndfull standardiserte organisasjonsmodeller. Hvorav ingen sammenfaller på måten Forsvaret har innrettet seg.

Rapporten skisserer opp disse organisatoriske måtene å organisere IKT-virksomheten på. I det første eksemplet på «best-practise» tegnes det en sentralisert IKT-enhet som følger gjennom hele verdikjeden og levetiden til IKT. I denne enheten finner man en *chief information officer (CIO)* med stab som har ansvar for virksomhetsstrategien og strategiske planleggingen innen IKT-feltet. Videre har ulike avdelinger i den sentraliserte IKT-enheten tydelig ansvar innen henholdsvis behovsbestillinger/etterspørselshåndtering, utvikling; herunder funksjonelle krav, teknisk design og anskaffelse, samt forvaltning. I tillegg har en slik organisasjonsmodell en egen driftsavdeling som har ansvar for drift og utdanning av brukere. En slik organisasjonsmodell vil legge grunnlaget for en meget god mulighet for å realisere synergier på tvers av en etat som Forsvaret (McKinsey & Company, 2015, s. 58). En slik sentralisering vil også kunne gi muligheten for sterk og enhetlig styring av IKT-virksomheten. Rapporten påpeker at en ulempe med en slik organisering vil være faren

for stor avstand mellom den sentrale IKT-enheten og den øvrige virksomheten (McKinsey & Company, 2015, s. 58) På den annen side vil en slik sentralisert organisering gå noe på bekostning av de særegenhetene man kan finne i behovene for de ulike grenene og derigjennom forsterke denne mulige ulempen. Særegne og grenvise, eller behov innen begrensede fagfelt, vil kunne tape i konkurranse med løsninger som i større grad vil virke for større deler av virksomheten.

I den andre organisasjonsmodellen for et IKT-virksomhetsområde er strategiutvikling og planlegging fortsatt gjennomført av en sentral IKT-enhet og av et CIO kontor, mens behovene og de funksjonelle kravene utvikles og arbeides frem av avdelingene som har behovet; i Forsvaret kan dette være grenene eller ulike fagfelt. Den sentrale IKT-enheten tar så over og gjennomfører den tekniske designen og anskaffelsesprosessen samt drift av systemene som er tatt frem. Rapporten fremhever at denne måten å organisere IKT-virksomhetsområdet på gjør at avdelinger som har behovet er styrende på hva som skal tas frem, mens den sentrale IKT-enheten har mulighet til å se muligheter for å se systemene til avdelingene i sammenheng etter gjennom utviklingen av teknisk design og i anskaffelsesprosessen. Dermed vil man også kunne planlegge for og etablere gode enhetlige driftsfordeler (McKinsey & Company, 2015, s. 58).

Den tredje organisatoriske måten å sette opp IKT-virksomhetsområdet som presenteres er det fortsatt en sentral IKT-enhet med et CIO kontor som har ansvaret for de overordnede strategiske føringene, men avdelingene (som vil tilsvare grenene i Forsvaret) har ansvaret fra behovsbeskrivelsen, gjennom utvikling og anskaffelse til forvaltning; mens den sentrale IKT-enheten er satt til drift gjennom en driftsavdeling. En slik organisering gir avdelingene stor grad av frihet og fleksibilitet, men det vil være svært vanskelig å harmonisere den totale IKT-porteføljen selv med sentralisert drift. Stor frihet til valg av teknologi vil potensielt føre til stort mangfold av ulike systemer, applikasjoner og infrastrukturelle behov som vil være krevende å synkronisere også i drift selv om denne er sentral (McKinsey & Company, 2015, s. 59).

Sammenlignet med ulike organiseringsmodeller for IKT-virksomhetsområdet anses Forsvarets organisering av virksomheten å ha flest likheter med den første av modellene for «best-practise» i henhold til rapporten. Den store forskjellen er at det er at det i Forsvarets valgte organisering er svært mange ulike ansvarlige og grensesnitt som vanskeliggjør harmonisering av løsninger, kompliserer samarbeid mellom enheter og eierskap innen drift og forvaltning av systemene.

I 2015 ble sjef Cyberforsvaret ansett som *chief information manager*, men uten en nødvendig myndighet og eierforhold til de utviklede og anskaffede systemene hadde ikke Cyberforsvaret noen realistisk mulighet til å harmonisere og prioritere IKT-behov for hele Forsvaret.

Et annet punkt som trekkes frem er behovet for å kartlegge systemlandskapet og IKT-arkitekturen for å bli i stand til å etablere et utgangspunkt og mål bilde for fremtidige anskaffelser og arkitektur (McKinsey & Company, 2015, s. 62). Dette sammenfaller med anbefalinger gjort av Forsvarets forskningsinstitutt i rapporten «NbF – nå! – hvordan får vi et nettverksbasert forsvar raskere?». Forsvarets forskningsinstitutt vurderer også Forsvarets oversikt over egen IKT-arkitektur som mangelfull. Dette medfører at Forsvaret ikke har noen presis forståelse av eget IKT-modenhetsnivå og heller ingen særlig evne til å etablere et mål bilde for dette (Fridheim, 2016, s. 3).

Prosjektgjennomføringer – utfordringer og anbefalinger

Et annet forhold som også trekkes opp i rapporten og som har sterke sammenhenger og til dels en konsekvens av organiseringen av virksomhetsområdet er leveransetiden på nye prosjekter. Gjennomsnittstiden på prosjekter der det anskaffes spesifikk militærtilpasset kommunikasjonsinfrastruktur er hele 8 år. Dette påstås å være over fem år lengre enn sammenlignbare anskaffelser McKinsey & Company har sett på. McKinsey & Company adresserer også det faktum at de fleste IKT-prosjekter finansieres over prosjektmidler og ikke drift (McKinsey & Company, 2015, s. 56).

I en tid hvor den teknologiske utviklingen er så stor er dette en stor svakhet ettersom effekten av informasjonsteknologien og de sikkerhetsmekanismer som må følge den står i stor fare for å være utdatert før eller kort tid etter innføring.

Årsakene til prosjektenes lange ledetid anses blant annet til å ligge i valgt investeringsmodell som det er stor uenighet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret hvor raskt kan gjennomføres. Her oppgis det at kravene som stilles er så omfattende at det tar svært lang tid å gjennomføre de første fasene i prosessen. I tillegg er antall prosjekter så stort at det er mangel på personell med rett kompetanse til å gjennomføre investeringsprosessen slik den ideelt sett kan gjennomføres (McKinsey & Company, 2015, s. 56).

Personell og kompetanse – utfordringer og anbefalinger

«Personellet er Forsvarets viktigste ressurs» er et munnhell som uttrykkes og løftes frem når ledere snakker om personell og kompetanse i Forsvaret.

I 2015 ga daværende forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen sitt fagmilitære råd. Der bemerkes det at den teknologiske utvikling av militærmakten medfører et behov for tilførsel av kompetanse. Ettersom dette skjedde i samme tidsrom som innføringen av ny ordning for militært tilsatte dreier omtalen rundt det faktum at utviklingen med stadig mer avansert teknologi krever flere spesialister (Forsvaret, 2015, s.

25). Samtidig trekker McKinsey-rapporten frem kompetanseutfordringer i Forsvaret knyttet til IKT generelt og anskaffelser og prosjektmodellen spesielt. Mangel på kompetanse ses på som en av hovedårsakene til Forsvarets manglende evne til å omsette investeringsmidler tidsriktig og med ønsket resultat (McKinsey & Company, 2015, s. 63).

Delkonklusjon

Årsakene til Forsvarets utfordringer med å få utnyttet potensialet innen IKT-virksomhetsområdet anses i rapporten til å være en uegnet organisering av IKT. Dette er medvirkende i at det er uklarerheter i ansvarsforhold og manglende enhetlig begrepsbruk. Det er ulike og langtekkelige prosjektgjennomføringer knyttet til nyanskaffelser av materiell som tyder på manglende kompetanse. Investeringsprosessen er ikke operasjonalisert på en ordentlig måte. Og til slutt, investeringene finansieres i for stor grad gjennom prosjekter og ikke gjennom drift (McKinsey & Company, 2015, s. 51).

Rapporten lanserer fem tiltak og anbefaler som McKinsey ser at er nødvendig for at man skal kunne løse utfordringene.

- IKT-virksomhetsområdet må reorganiseres for å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet.
- Infrastrukturen må kartlegges og dokumenteres.
- Basert på den omforente og dokumenterte infrastrukturarkitekturen må det etableres et målbilde for fremtidig IKT-arkitektur og utviklingsprioriteter.
- Et kompetanseløft må gjennomføres innen utvikling, forvaltning og drift. Dette anses som en forutsetning for å lykkes med de to foregående punktene.
- Et kompetanseløft på hvordan prosjektmodellen PRINSIX kan nyttes på en mer smidig måte, mot for den «fossefall»-metodikken som har vært fremtredende i Forsvaret, og som ikke tilrettelegger for mer tidsriktige anskaffelser. (McKinsey & Company, 2015, s. 52).

McKinsey rapporten overordnede anbefalte tiltak innenfor virksomhetsområdet tar hovedsakelig utgangspunkt i de utfordringene som de mener å se i valgt organiseringsmodell i virksomhetsområdet. Særlig vektlegges CIO-rollen og en opprydning av ansvarsforhold, roller og myndighet. De øvrige til anbefalingene peker mot kompetanseheving, særlig innenfor prosjektgjennomføring for å sikre at prosjektene leverer på tid.

4.2 Politiske føringer til forsvarssektoren i perioden etter McKinsey & Company sin rapport

Den 17. juni 2016 ble langtidsplanen for forsvarssektoren, *Kampkraft og bærekraft*, lagt frem i statsråd. Denne hadde navnet Prop 151S.

Grunnlaget for denne langtidsplanen var, blant annet, en rekke utredninger og rapporter fra interne og eksterne grupper. Mest fremtredende for denne studien er *Ekspertgruppen* som leverte «Et felles løft» og konsulentrapporten fra McKinsey vedrørende effektiviseringspotensialet innen stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i sektoren. Men der McKinsey & Company sin rapport er tydelig på at det er store utfordringer knyttet til IKT i forsvarssektoren er Ekspertgruppen mer forsiktig. Der beskrives kun viktigheten av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og at det er gjort forbedringer de siste 10 årene (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 33)

Rammebetingelsene som skal besvares i et slikt dokument er åpenbart de oppgavene etaten skal løse. Forsvarets oppgaver sammenfattes gjennom 9 oppdrag som er som følger:

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar
2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
4. Sikre nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåkning og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

(Prop 151S (2015-2016), s. 22)

De fleste av disse oppgavene krever et høyt nivå av interoperabilitet innen IKT for at oppgavene skal kunne løses på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dette gjelder både nasjonalt mellom forsvarsgrener, men også med totalforsvaret; samt med allierte i regi av NATO eller gjennom bi- og multilaterale samarbeid.

I innledningen til «Kampkraft og bærekraft» adresseres også den teknologiske utviklingen som en rammebetingelse som må hensyntas. Den teknologiske utviklingen påstås å påvirke Forsvaret i særlig stor grad. På den ene siden gir den nye muligheter for å løse Forsvarets oppgaver på en mer effektiv

måte med mindre risiko for personellet, mens utviklingen samtidig er en utfordring fordi kostnadsbilde for å holde Forsvaret teknologisk oppdatert er kostnadskrevende (Prop 151S (2015-2016), s. 20). Videre påpekes det at Forsvarets struktur, kompetanse og konseptuelle tilnærming må endres slik at den harmonerer med den teknologiske utviklingen, og slik at man får økt operativ effekt av de investeringene som er gjort og skal gjøres (Prop 151S (2015-2016), s. 104).

Det er tydelig at det er en politisk vilje til å se på hvordan Forsvaret bedre kan organisere IKT-virksomhetsområdet for å utnytte teknologi bedre innenfor både organisatoriske forhold, men også innen kompetanse og prosesser.

Det er flere tegn i innledningen av «Kampkraft og bærekraft» som tilsier at det legges opp til at funnene i McKinsey-rapporten og erkjennelsen i ekspertgruppens rapport «Et felles løft» vil kunne prege langtidsplanene for forsvarssektoren. Satsingen på erstatningen av strategiske kapasiteter som jagerfly, maritime overvåkningsfly og ubåter med høyteknologiske plattformer samt erkjennelsen av at man må se på landstridskreftenes utvikling i lys av den teknologiske utviklingen er prov på dette. Det nevnes også helt eksplisitt at det skal satses på IKT i forsvarssektoren for å tilrettelegge for at Forsvaret skal være i stand til å løse sine oppgaver (Prop 151S (2015-2016), s. 104).

Politiske føringer knyttet til organiseringen av IKT-virksomheten

Regjeringen lanserer i stortingsproposisjon 151S en helhetlig omstrukturering og modernisering av IKT-virksomheten i Forsvaret (Prop 151S (2015-2016) s. 72). Særlig adresseres utfordringene knyttet til helhetlig ledelse av IKT som en av de prioriterte områdene som må løses først. Dette anses fra politisk hold å være avgjørende for å sikre fremdriften i effektiviseringen av virksomheten. Dette er sammenfallende med utfordringene McKinsey-rapporten trekker frem knyttet til de organisatoriske utfordringene de mener å ha funnet, sammen med uklarhetene knyttet til rolle, ansvar og myndighet innenfor IKT-virksomhetsområdet.

Forsvarsmateriell, som ble opprettet 1.1.2016, hadde til hensikt å sørge for at forsvarssektoren fikk en materielletat som skulle sikre sterkere strategisk styring gjennom kortere styrings- og ansvarslinjer. Forsvarsmateriell ble opprettet som en etat sidestilt Forsvaret og underlagt Forsvarsdepartementet (Prop 151S (2015-2016), s. 87). Opprettelsen av Forsvarsmateriell kan ses på som et forsøk fra Forsvarsdepartementet å svare på noen av de organisatoriske utfordringene som McKinsey-rapporten trekker frem. Sett fra Forsvarsdepartementets side er det mulig å forstå denne opprettelsen ved at man har en egen forvaltningsetat som ivaretar investeringer og forvaltning. Dette er i tråd med McKinsey-rapportens analyse av organisasjonen og de «best practise» organisasjonsmodellene som er trukket

frem ved at man har en tydelig og enhetlig aktør i den strategiske planleggingsdelen av IKT-verdikjeden. Dette kan ses på som et grep for å sikre sterkere styring i denne delen av kjeden ved å erstatte grenene og Cyberforsvaret som aktører på dette nivået. Dette etterlater seg derimot spørsmålet knyttet til CIO-funksjonen i forsvarssektoren.

For selv om det skrives i «Kampkraft og bærekraft» at Cyberforsvaret skal utvikles til en helhetlig organisasjon for IKT-virksomheten i Forsvaret og at majoriteten av IKT-virksomheten er samlet i Cyberforsvaret, kan dette argumenteres med å kun erstatte en utfordring med en annen.

Forsvarsdepartementet har på den ene siden etablert en ny etat for å bedre evnen til strategisk styring av virksomhetsområdet, mens man på den annen side har etablert et komplisert rolleforhold mellom to avdelinger i ulike etater innen forsvarssektoren.

«Kampkraft og bærekraft» beskriver videre at tydelig og helhetlig ledelse av IKT-virksomheten skal sikres gjennom at et helhetlig fagansvar og ansvar for styring av IKT-virksomheten i Forsvaret er underlagt forsvarssjefen (Prop 151S (2015-2016) s. 72). Dette løser ikke utfordringene knyttet til rolle, ansvar og myndighet innen IKT-virksomhetsområdet for forsvarssektoren ettersom deler av virksomheten ligger utenfor Forsvarssjefens myndighetsområde. Hvordan Forsvarssjefen skal kunne utøve helhetlig ansvar innenfor IKT-virksomheten i Forsvaret når vesentlige deler av IKT-verdikjeden ligger utenfor etaten og Forsvarsmateriell har hovedoppgaven i å planlegge, anskaffe, forvalte og avhende materiell for Forsvaret besvares ikke i langtidsplanen. I iverksettelsesbrevet til forsvarssektoren for langtidsplanen vies IKT-området spesiell oppmerksomhet i dette spørsmålet. Her beskrives det til Forsvarsmateriell at forbedringsarbeidet vedrørende IKT-området skal igangsettes og at hovedformålet er å effektivisere prosessene på tvers av etatene slik at gjennomføringsevnen økes, dobbeltarbeid reduseres og dupliserende kompetanse unngås (Forsvarsdepartementet 2016, s. 62). For Forsvarets del gir ikke iverksettelsesbrevet oppdrag i retningen av å avklare rollen opp mot den nyetablerte etaten Forsvarsmateriell. Av relevantepunkter for IKT-virksomheten til Forsvaret i iverksettelsesbrevet finner man en konsolidering av Cyberforsvarets virksomhet på Jørstadmoen, økt evne til å beskytte Forsvarets informasjonsinfrastruktur (defensive cyber-operasjoner), effektivisering av avdelingen og en spissing mot oppgaver som kun kan gjøres av Forsvaret. Til slutt gis det oppdrag om å realisere gevinster knyttet til Forsvarets portefølje av IKT-systemer og redusere bemanning ved å samle organisasjonen på Jørstadmoen og utfase systemer som man ikke har behov for (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 42). Overordnet til forsvarssektoren beskriver iverksettelsesbrevet at IKT-porteføljen skal harmoniseres og standardiseres og at det i større grad skal nyttes sivil IKT for militære forhold. Hvordan dette skal kunne understøttes av de to største aktørene i IKT-virksomheten i forsvarssektoren; Cyberforsvaret og Forsvarsmateriell, utdypes ikke nærmere.

McKinsey-rapporten er svært tydelig på at IKT-området er det området som har størst behov for forbedring og at det er her potensialet er størst. Rapporten anbefaler også at IKT og anskaffelsesområdet prioriteres for tidlig endring og at det legges vekt på å gjennomføre forandringer her først for å utnytte et uforløst potensial (McKinsey & Company, 2015, s. 21). Dette er med på å forklare opprettelsen av Forsvarsmateriell. Som man så i McKinseys redegjørelse for organiseringen av IKT-virksomheten i Forsvaret hvor det var mange grensesnitt mellom ulike avdelinger og forsvarsgrener og mellom prosessene bestilling, utvikling og drift, har introduksjonen av Forsvarsmateriell ført til et mer skjematisk tydelig bilde på hvordan IKT-verdikjeden skal fungere. Der Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for virksomhetsstrategien, men der Forsvarsmateriell har ansvar for strategisk planlegging, utvikling og forvaltning. Forsvaret har ansvar for etterspørselshåndtering og funksjonelle krav; dette utføres av grenene og Cyberforsvaret, og drift av systemene som Cyberforsvaret er ansvarlig for. Ved denne organiseringsmodellen treffer man allikevel ikke slik at man kjenner seg umiddelbart igjen i McKinsey & Companys oversikt over de tre vanligste modellene for å organisere IKT-virksomhetsområdet. Det er uansett tydelig at det er erkjent på politisk nivå at organiseringsmodellen ikke var hensiktsmessig.

Den nye måten å organisere IKT-virksomhetsområdet på gir potensial for en sterkere styring og tydeligere ansvarsområder. Det kan allikevel argumenteres at ved å sette ansvaret for de ulike bestanddelene av IKT-verdikjeden ut til ulike etater i forsvarssektoren under Forsvarsdepartementet kan medføre stor avstand mellom brukere og IKT-avdelingene som har ansvaret. Dette kan igjen medføre kommunikasjonsutfordringer og uklarheter. Dette vil også kunne gjøre seg gjeldende mellom Cyberforsvaret og Forsvarsmateriell.

Politiske føringer knyttet til prosjektmodellen

Ved siden av svært tydelige råd om umiddelbare tiltak knyttet til organiseringen av IKT-virksomhetsområdet i forsvarssektoren gir også McKinsey-rapporten tydelige anbefalinger knyttet til anskaffelser og kompetansebygging innen virksomhetsområdet IKT.

Som vi har sett berører også hensiktsbeskrivelsen for opprettelsen av Forsvarsmateriell dette aspektet. Særlig nevnes en kvalitets forbedring knyttet til materiellinvestering (Forsvarsmateriell, 2023).

McKinsey-rapporten mener å ha hold for at gjennomsnittstiden for IKT-prosjekter har en gjennomsnittlig leveransetid på 8 år (McKinsey & Company, 2015, s. 56). Dette er med på å hindre en kontinuerlig forbedring og utnyttelse av ny informasjonsteknologi i Forsvaret. Samtidig som det stilles spørsmålsteget ved finansieringsmodellen ved fornyelse av IKT. Ved at så store deler av prosjektene finansieres av investeringsmidler og ikke over driftsbudsjettet medfører dette ytterligere

forsinkelser fordi «enkle» forutsette fornyelser innen IKT må gjennom en komplisert og kompetansekrevede investeringsmodell før investeringen realiseres.

Langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» beskriver tre prinsipper som skal nyttes i materiellanskaffelser. Prinsippene bærer preg av at de skal ha til hensikt å effektivisere anskaffelsesprosessen å sikre raskere prosjektgjennomføring. For det første skal man ikke legge et for høyt ambisjonsnivå på anskaffelsene, de skal svare til behovet og være «nøkternt», med dette kan tolkes det at man vil spare tid og kostnader ved å i større grad legge vekt på anskaffelse og mindre innovasjon og mangfoldige krav. Det andre prinsippet som skal legges til grunn er at det i alle investeringsprosjekter skal vurderes om det er mulig å anskaffe brukt materiell eller tilgjengelig overskuddsmateriell. Dette er ikke en særlig gangbar mulighet innenfor IKT-området da teknologien er i en slik utvikling at drift og forvaltning av materiellet har en tydelig «best-før-dato». Det siste prinsippet som skal legges til grunn er at man skal vurdere og å etablere flernasjonalt samarbeid (Prop 151S (2015-2016) s. 114).

Disse prinsippene er som vi ser ikke spesielt tilpasset IKT-prosjekter. Men det er andre føringer i kjølvannet av langtidsplanen som kan anses som et prinsipp å følge spesifisert innenfor IKT. I iverksettelsesbrevet for forsvarssektoren gis det overordnede føringer for sektoren, blant annet innen IKT. Her er det spesifisert at IKT-beholdningen i forsvarssektoren skal harmoniseres og standardiseres, noe som, til en viss grad, begrenser mulighetsrommet til å begi seg ut på lange innovasjonsprosjekter. I tillegg gis det føringer om at sektoren i større grad skal nytte sivil IKT for militære forhold. Samtidig har man fått i oppdrag å øke andelen av IKT-tjenester som understøtter samhandling med leverandører og industri (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 28). Dette er en spesifisering som kan tolkes på flere måter og som kan tjene flere hensikter. En større utnyttelsesgrad av sivile, eksisterende, teknologiske løsninger også innenfor militære formål medfører potensielt raskere anskaffelser. Ved å velge løsninger som finnes i det sivile og tilpasse disse til militære forhold vil kunne være effektivt sammenlignet med å utvikle og designe egne løsninger. En større utnyttelse av denne måten å nytte IKT vil også kunne bidra til å forenkle forvaltning, drift og utdanning, all den tid man ikke nytter unike militære IKT-løsninger. Ved å gi føringer til at en større andel av IKT skal kunne samhandle med leverandører og industri kan man argumentere om at man signaliserer et fremtidig samarbeid med sivile parter i deler av IKT-verdikjeden. Her vil det være nærliggende å se på drift og forvaltning i deler av porteføljen. Dette kan man deretter se på som et tilsvarende på anbefalingen i McKinsey-rapporten om å gjennomføre et kompetanseløft innen drift og forvaltning. Delvis ved å harmonisere løsninger internt i Forsvaret, men også med det sivile; men også ved at man muliggjør eksternt samarbeid innen disse områdene.

Politiske føringer knyttet til IKT-kompetanse

En del av årsaksforklaringen knyttet til at prosjektgjennomføringen av IKT-prosjekter i er for lang er begrunnet i McKinsey-rapporten er manglende kompetanse (McKinsey & Company, 2015, s. 61). Langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» forklarer at dette skal kontres gjennom opprettelsen og videreutviklingen av Forsvarsmateriell. Det signaliseres tydelig at Forsvarsmateriell skal bygge kompetanse gjennom å knytte til seg medarbeidere med ulik og nødvendig kompetanse. Dette skal gjøres ved å utnytte sivil kompetanse i større grad. Militær kompetanse skal tilføres Forsvarsmateriell gjennom å disponere personell fra Forsvaret (Prop 151S 2015-2016) s. 87). Med denne tilnærmingen vedrørende oppsetning av Forsvarsmateriell pekes det mot at tiltakene som er anbefalt i McKinsey-rapporten hensyntas. Også i Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev til forsvarssektoren vektlegges kompetansesammensetningen i Forsvarsmateriell. På dette feltet vektlegges også samarbeid med forsvarssektoren for øvrig, samt norsk forsvars- og sikkerhetsindustri (Prop 151S 2015-2016) s. 64).

Et annet aspekt som McKinsey-rapporten lanserer som en utfordring for fornyelse og utnyttelse av ny informasjonsteknologi gjennom investeringer er at de fleste IKT-prosjektene finansieres gjennom prosjektfinansiering og ikke over driftsbudsjettet, noe som vil kunne ha potensial for å spare betraktelig med tid (McKinsey & Company, 2015, s. 51). En eventuell dreining av dette kommer ikke til syne i langtidsplanen for Forsvaret. Til gjengjeld argumenteres det mot en dreining av anskaffelser over driftsbudsjettet i en rapport utarbeidet av Forsvarsdepartementet som et tilsvarende til McKinsey-rapporten. Dette blir gjort med grunnlag i at Forsvarsdepartementet mener prosjektmetodikken som nyttes (PRINSIX) anses som fleksibel og hurtig nok. Forsvarsdepartementet mener videre at kompetanseheving hos prosjektmedarbeidere vil gjøre modellen så effektiv og hurtig at dette ikke vil ha en effekt (Prop 151S (2015-2016) s. 34). Ved at ikke langtidsplanen adresserer finansieringsmodellen og at det avvises med begrunnelse av at kompetanseheving er nok i Forsvarsdepartementets rapport som omhandler anbefalinger og råd i McKinsey-rapporten kan ses på flere måter. På den ene siden er tvilholder Forsvarsdepartementet på at prosjektmodellen som nyttes kan nyttes smidig, selv om McKinsey-rapporten har slått fast at Forsvaret ikke er i stand til dette. Imidlertid viser Forsvarsdepartementets svar i rapport og politiske føringer gjennom langtidsplanen at anbefalingen vedrørende kompetanseheving er erkjent og forstått. Langtidsplanen legger derfor ikke opp til, helhetlig, å følge anbefalingene innen investeringsprosessen. De velger å fokusere på kompetanse, men finansieringsmodellen justeres ikke.

Delkonklusjon

Det er tydelig at McKinsey-rapporten har hatt relativt stor gjennomslagskraft i langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft», allerede før denne ble vedtatt var etableringen av en ny etat, Forsvarsmateriell, et faktum. Forsvarsmateriell skulle ha til hensikt å skal sikre at Forsvaret og øvrige virksomheter i forsvarssektoren skulle få tilgang på kostnadseffektivt og sikkert materiell i tråd med vedtatte langsiktige planer. Etableringen skulle medvirke til en kvalitetsforbedring av materiellinvestering og materiellforvaltning med en sterkere strategisk styring (Forsvarsmateriell, 2023).

De politiske føringene i langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» knyttet til organisatoriske utfordringer tar mål av seg å klarlegge ansvar, roller og myndighet. Det er allikevel mulig å se en utfordring ved at man på den ene siden løfter frem Forsvarssjefen som den som skal ha helhetlig ansvar og styring av IKT i Forsvaret, mens man på den annen side etablerer en etat sidestilt Forsvaret som svarer til Forsvarsdepartementet som har betraktelige aksjer i IKT-verdikjeden. Selv om man i stor grad fortsetter å beskrive Cyberforsvaret som den viktigste avdelingen innen IKT-virksomhetsområdet i Forsvaret er det utfordrende å se hvordan Cyberforsvaret skal kunne gi Forsvarssjefen gode nok betingelser for helhetlig styring av IKT ettersom fagansvaret ligger i Forsvaret, mens fagmyndigheten ligger hos Forsvarsmateriell.

De politiske føringene vedrørende den organisatoriske modellen for IKT-virksomheten følger ikke McKinsey-rapporten fullt ut. Det er allikevel tydelig at de råd og anbefalinger som er løftet frem i rapporten er omsatt til politisk handling. Særlig den raske etableringen av Forsvarsmateriell er et tegn på dette.

Langtidsplanen for forsvarssektoren «Kampkraft og bærekraft» legger mye vekt på tilføring av kompetanse innen utviklingsdimensjonen i IKT-verdikjede. Særlig innen Forsvarsmateriell skal kompetanse bygges for å utnytte potensialet. McKinsey-rapporten anbefaler også at politisk nivå ser på finansieringsmodellen for IKT-prosjekter. Her er de politiske føringene tydelige ved at rådet om at flere anskaffelser skal gjennomføres over driftsbudsjett og ikke investeringsbudsjettet ikke følges. Politisk ledelse i Forsvaret anser prosjektmodellen (PRINSIX) fleksibel og hurtig nok til å rette opp i det dårlige utbytte Forsvaret får gjennom anskaffelsesprosessene sine, spesielt relatert til tidsbruk. Innenfor kompetanse kan man argumentere at det gis politiske føringer for å styrke den menneskelige faktoren innen IKT-investeringer. Anbefalingene fra McKinsey-rapporten peker mot at dette ikke nødvendigvis ikke er nok, og at man i tillegg bør vurdere finansieringsmodellen i tillegg. Derfor følger ikke langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» helhetlig anbefalingene i McKinsey-rapporten.

4.3 IKT-strategi for forsvarssektoren

Selv om ikke lantidsplanen 2016-2020 kan sies å ha tatt inn over seg anbefalingene gitt i McKinsey-rapporten helhetlig medførte føringen om å se mer på organiseringen av IKT-virksomheten til at Forsvarsdepartementet startet arbeidet med en IKT-strategi. IKT-strategien baserer seg på interne undersøkelser i regi av Forsvarets forskningsinstitutt og McKinsey-rapporten (Forsvarsdepartementet, 2019, s.7).

I 2019 ble IKT-strategi for forsvarssektoren godkjent av Forsvarsministeren (Forsvarsdepartementet, 2019). Her diskuteres flere av de samme problemstillingene om utfordringene som kom i McKinseys vurdering av IKT-funksjonen og som senere i stor grad skal gjentas i Svendsen-utvalgets arbeid. Selv om ikke IKT-strategien nødvendigvis gir klare føringer til forsvarssektoren innen IKT-virksomhetsområdet er det verdt å se Forsvarsdepartementets egne vurderinger av situasjonen.

Forsvarsdepartementet stadfester i sin egen IKT-strategi for forsvarssektoren at det ikke eksisterer en helhetlig tilnærming til hvordan utviklingen av IKT-området skal operasjonaliseres (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 5). Samtidig trekkes det opp ett utfordringsbilde vi skal se nærmere på i drøftingen av Svendsen-utvalgets rapport.

Strategien gir Forsvarsdepartementets overordnede mål for IKT i forsvarssektoren. Dette målet er å **understøtte økt operativ evne gjennom teknologi**. Dette målet understøttes av tre delmål som også harmonerer med de utfordringene og anbefalingene som er skisser i McKinseys rapport og senere i Svendsen-utvalgets arbeid. Delmål 1 er fremtidsrettet og nytenkende; dette skal gjenspeiles i at etaten skal tilpasse seg ny teknologi, tar i bruk ny teknologi og er åpne for å tørre å feile raskt i utforskning av ny teknologi (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 6). Delmålet henspeler i stort til organisatoriske forhold; strukturelle og kulturelle. Delmål 2 er koordinert og delegert; dette skal synligjøres gjennom styrt samhandling, effektive investeringer og myndighet til etater (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 6). Delmålet adresserer utfordringene som er trukket frem i McKinsey-rapporten om uklarheter rundt ansvar, roller og myndighet. Det siste målet er evne til å utnytte nye plattformer. Dette skal sikres gjennom bruk av interoperable teknologier, integrerte våpenløsninger og partnerskap (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 6). Delmålet gir en retning for, å blant annet, løse utfordringene knyttet til variantbegrensning av systemer som ikke snakker sammen og introduserer nye og mer moderne måter å levere IKT-tjenester til Forsvaret.

Selv om ikke Forsvarsdepartementets IKT-strategi for forsvarssektoren gir konkrete føringer til underliggende etater er dokumentet et rammeverk og målbilde for å løse de utfordringene som har kommet frem, blant annet i McKinsey-rapporten.

4.4 Svendsen-utvalgets rapport

I etterkant av McKinsey-rapporten og i den senere langtidsplanen for Forsvaret, «kampkraft og bærekraft» anbefales og gjennomføres en relativt stor omlegging av utdanning og ordning for militært ansatt. Dette sammen med den teknologiske utviklingen ønsket Forsvarsdepartementet å utrede hvordan man skulle sørge for at Forsvaret hadde nok kompetanse til å utnytte teknologi.

Dette førte til at Forsvarsdepartementet oppnevnte et utvalg i august 2019. Dette utvalget ble ledet av Berit Svendsen og vil i det videre omtales som Svendsen-utvalget. Utvalgets mandat var å vurdere hvordan Forsvaret kunne bli bedre i å forvalte kompetanse i hele HR-kjeden; rekruttere, beholde, utvikle og avvike kompetanse, samt forbedre kompetansemangfoldet i etaten. Dette skulle ses i sammenheng med den teknologiske utviklingen. Svendsen-utvalgets rapport har navnet «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi – veier til et høyteknologisk forsvar» (Svendsen-utvalget, 2020, s. 3).

Hovedhensikten med utvalgets arbeid var å se på hvordan Forsvaret kunne utnytte sivil kompetanse for derigjennom sikre nødvendig kompetansemangfold, dette skal sørge for at de deler av Forsvarets virksomhet som krever spesifikk militær kompetanse ikke opplever for høy rotasjon av personell som også må fylle stillinger som har et mer sivilt tilsnitt.

Bakteppe for rapporten er at teknologien driver utviklingen og at trusselbildet utvikler seg i det digitale rom.

Svendsen-utvalgets rapport er tydelig på at Forsvaret ikke evner å utvikle og utnytte teknologi som et fortrinn. Først og fremst påpekes det at det er utfordrende for Forsvaret å lykkes med dette grunnet manglende ledere med erfaring fra teknologiprosesser og IKT-virksomheter (Svensen-utvalget, 2020, s. 4).

I det videre vil det ses på hvilke årsaker, og til slutt tiltak og anbefalinger Svendsen-utvalgets rapport legger frem innen IKT-virksomhetsområdet.

Svendsen-utvalgets rapport beskriver Forsvarets IKT-sektor hvor det mangler helhetlig ledelse og klarheter innen rolle, ansvar og myndighet. Særlig peker de på kompetanse som en faktor for hvorfor dette er tilfelle. Det påpekes at det mangler IKT-kompetanse hos den øverste ledelsen og rundt Forsvarssjefen. Videre påpekes det at Cyberforsvaret, som innehar Forsvarets majoritet av IKT-virksomheten ikke har nødvendig posisjon og status sammenlignet med de øvrige forsvarsgrenene (Svendsen-utvalget, 2020, s. 23).

På bakgrunn av dette skisseres utfordringene på følgende måte i Svendsen-utvalgets rapport.

- Sektoren er ikke i stand til å utnytte teknologi
- Føringer for IKT-område er uklare.

-
- Forsvarsdepartementet styrer ikke IKT på en hensiktsmessig måte.
 - Gjennomføringen av investeringer er for langdryg og er dermed ikke synkronisert med teknologiens utvikling og endringstakt.
 - Sektoren er ikke tilpasset til nye metoder for å levere IKT.
 - Organisasjonen har liten forståelse for hvordan IKT kan utnyttes
 - Driftsmodellene som nyttes er utviklet i tråd med utviklingen
 - Liten harmonisering og integrasjon av ulike IKT-løsninger i etaten.
 - Tilnærmingen til sikkerhet begrenser mulighetene for bruk av IKT i sektoren (Svendsen-utvalget, 2020, s. 24).

Dette er på flere områder overlappende med McKinsey-rapportens funn.

Svendsen-utvalget har en personellet og kompetanse i sentrum. De anbefalingene som skisseres i rapporten er av den grunn i mange tilfeller knyttet opp til dette.

Organisatoriske utfordringer adresseres også, men gjerne med kompetansevinklingen.

Organisatoriske og kompetansemessige utfordringer og anbefalinger

Særlig vies oppmerksomhet til Forsvarets øverste ledelse. Cyberforsvarets manglende gjennomslagskraft og uklarerhet i roller, ansvar og myndighet innen IKT-virksomhetsområdet mener Svendsen-utvalget kan bedres gjennom å introdusere en hovedansvarlig for teknologi i Forsvaret som har en fast plass rundt Forsvarssjefen bord og som sidestilles med en HR-sjef og en økonomisjef. En slik CTO (chief technology officer) vil da kunne forankre etatens mål med etatssjefen og lede endringsarbeidet og sikre at ny teknologi utnyttes tidsriktig (Svendsen-utvalget, 2020, s. 50).

Svendsen-utvalget mener en slik funksjon bør bekles av en med kompetanse innen teknologiutvikling fra det sivile næringsliv.

For at de beslutninger som tas av Forsvarets øverste ledelse også kommer til utførelse hos de ulike grenene og avdelingene anbefales det at tilsvarende kompetanse og stillinger etableres også på driftsenhetsnivå (DIF) i Forsvaret. Rapporten påpeker at også Forsvarsdepartementet må etablere rollene slik at det er gjennomgående i IKT strategiarbeidet (Svendsen-utvalget, 2020, s. 54). Dette er også i tråd med hvordan øvrig departementer ser på forutsetninger for god IKT-utnyttelse (Finne, 2019, s. 37).

For å få nødvendig gjennomføringskraft i etaten anbefaler Svendsen-utvalget at Cyberforsvaret får større ansvar og rolle i IKT-virksomhetsområdet. Utvalget anbefaler at sjef Cyberforsvaret gjøres sivil for å sikre nødvendig kompetanse. Videre anbefales at sjef Cyberforsvaret defineres som *chief information officer* og får det overordnede ansvaret for drift, beskyttelse og utvikling av Forsvarets egen IKT. Dette vil, sammen med en CTO, gi to rene teknologiroller i Forsvarets øverste ledelse. Det

anbefales også at den operative delen av Cyberforsvaret, den som ikke omhandler drift og forvaltning av de administrative systemene, bør løftes ut av Cyberforsvaret og vil kunne få bedre rammevilkår innen en annen forsvarsgren hvor behovet for å finne operative løsninger på interoperabilitetsutfordringer på tvers av fellesoperative ressurser eller allierte er viktigere for den overordnede oppdragsløsningen (Svendsen-utvalget, 2020, s. 64).

Opprettelsen av Forsvarsmateriell anses av Svendsen-utvalget til ikke å ha fått ønsket effekt, det påstås heller at dette er medvirkende til de utfordringene man ser med uklarhet innen roller, ansvar og myndighet. Hovedutfordringen slik Svendsen-utvalget ser det er at Forsvarsmateriell ikke er underlagt Forsvarssjefen (Svendsen-utvalget, 2020, s. 65). Denne organiseringen gjør at Forsvarssjefen ikke har de nødvendige virkemidlene for å gjennomføre de oppdragene han har innen IKT-virksomhetsområdet. Derfor anbefaler Svendsen-utvalget at Forsvarsmateriell overføres til Forsvaret og at beslutninger om investeringer tas av Forsvarssjefen med sin ledergruppe. En forutsetning for dette er da at det er tilført nødvendig og tung teknologisk kompetanse i Forsvarets øverste ledelse gjennom innføringen av en CTO og en CIO (Svendsen-utvalget, 2020, s. 65).

Prosjektgjennomføringer – utfordringer og anbefalinger

Svendsen-utvalget adresserer også utfordringene knyttet til lang ledetid for leveranser fra IKT-prosjekter. Også her utfordres de modeller og prosesser som benyttes. De anses for kompliserte og mangler evne til å understøtte raske anskaffelser som holder takten med teknologiutviklingen. Samtidig med at Svendsen-utvalget, i likhet med McKinsey-rapporten, påpeker at det investeringsmidlene er, i for stor grad opphengt i prosjekter, og ikke i drift. Dette medfører at store investeringer av bærende kapasiteter som jagerflyet F-35 gjennomføres på samme måte som fornyelse av teknologi (Svendsen-utvalget, 2020, s. 66).

Delkonklusjon

De viktigste anbefalingene fra Svendsen-utvalgets rapport relatert til IKT-virksomhetsområdet er større utnyttelse av sivil IKT-kompetanse, på alle nivå, men ikke minst i alle DIF-staber, sjef Cyberforsvaret og rundt Forsvarssjefen. Etableringen og operasjonalisering av rollene chief technology officer som svarer til Forsvarssjefen og sjef Cyberforsvaret som chief information officer. Utvalget mener også at Forsvarsmateriell må tilbakeføres til Forsvaret og omgjøres til en profesjonell innkjøpsorganisasjon slik at Forsvaret ved Forsvarssjefen har de nødvendige forutsetninger til å styre risiko og prioritere anskaffelser, men ikke minst settes i stand til å håndtere konsekvenser av manglende fornyelse. Til slutt anbefales det at flere sjefer i Forsvaret får mulighet til å etablere

teknologimiljøer slik at Forsvaret kan utnytte mulighetsrommet som finnes i innovasjoner og hurtige anskaffelser (Svendsen-utvalget, 2020, s. 67). Det er utfordrene å skille de organisatoriske/strukturelle tiltakene Svendsen-utvalget ser som nødvendige fra tiltak utvalget mener må gjøres innen kompetansdimensjonen. Dette medfører at Svendsen-utvalgets anbefalinger er krevende i den forstand at tiltak må gjøres strengt koordinert innenfor flere områder for å ha ønsket effekt.

4.5 Politiske føringer i etterkant av Svendsen-utvalgets rapport.

Langtidsplanen for forsvarssektoren som ble fremmet i statsråd 16. oktober 2020 er de første politiske føringene i etterkant av at Svendsen-utvalget fullførte sitt arbeid. Langtidsplanen med tittelen «Evne til forsvar – vilje til beredskap» er derfor interessant i å se på hvorvidt Svendsen-utvalgets tydelige anbefalinger kommer til politisk utførelse gjennom føringer til forsvarssektoren. Svendsen-utvalgets rapport «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi – veier mot et høyteknologisk forsvar» ble overlevert i juni 2020 (Prop 1 S (2019-2020)). I arbeidet med langtidsplanen er funnene og anbefalingene fra Svendsen-utvalgets arbeid tilgjengeliggjort gjennom delrapporten «Delrapport: Veier til økt kompetansemangfold og gjennomføring i Forsvaret» (Prop 14S (2020-2021) s. 10). Langtidsplanen «Evne til forsvar – vilje til beredskap» tar tydelig inn over seg teknologiutviklingen og de utfordringer som knytter seg til utnyttelse av teknologi. Den problematiserer det faktum at Norge som et høyteknologisk samfunn er i ferd med å utlignes av antagonister og at det forspranget Norge har hatt er i ferd med å utfordres. Dette mener regjeringen kan være med å true statssikkerheten. På bakgrunn av dette ser man seg nødt til å vurdere innretning for strukturutvikling, anskaffelser og forvaltning av systemer for å hindre dette (Prop 14S (2020-2021) s. 12).

Politiske føringer knyttet til organiseringen av IKT-virksomheten i forsvarssektoren

Dette må anses som en alvorlig og stor utfordring gitt Svendsen-utvalgets vurdering av forsvarssektoren som en sektor som ikke er i stand til å utnytte teknologi. Dette begrunnes i Svendsen-utvalgets rapport blant annet i organisatoriske utfordringer. Særlig er dette knyttet til uklare føringer for IKT-området og en uhensiktsmessig styring av IKT fra Forsvarsdepartementets side.

Langtidsplanen «Evne til forsvar – vilje til beredskap» gir få, om noen, føringer til hvordan Forsvaret og forsvarssektoren skal rydde opp i de utfordringene som nevnes vedrørende ansvar, rolle og myndighet, samt organiseringen av IKT-virksomhetsområdet. Det vies derimot oppmerksomhet til hvordan potensialet som ligger i teknologi ikke kan utnyttes uten å tilpasse organisasjonen. Svendsen-

utvalget baserer mye av årsaksforklaringene til manglende kompetanse men tangerer også en annen mulig årsak i oversikten over statusen for IKT-virksomheten i forsvarssektoren. Svendsen-utvalget mener Forsvaret har en tradisjonell tilnærming til drift av IKT og er ikke tilpasset til moderne leveransemetoder for IKT. En Kulturell forklaringsmodell kan være med å forstå hvorfor endringer er vanskelig å gjennomføre. Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen mener Forsvaret har en institusjonell konservatisme som skyldes en hypotetisk problemstilling (Diesen, 2022, s. 36). Den hypotetiske problemstillingen henspiller på at Forsvaret ikke utfører sitt primæroppdrag i det daglige, nemlig å utøve voldsmakt for å forsvare statssikkerheten. Videre mener Diesen at den institusjonelle konservatismen gjør at Forsvaret er tradisjonelle, tilbakeskuende fordi man må tilbake til forrige gang militærvesenet var i en slik situasjon for å finne empiri. Enkelt sagt er det en overhengende fare for at man forbereder seg på forrige krig og ikke den neste (Diesen, 2020). Særlig problematisk blir dette i sammenheng med tilpassing av og utnyttelse av teknologi. En organisasjon består av sterke fagmiljøer som Diesen mener preges av denne institusjonelle konservatismen og som gjør endringer vanskelig (Diesen, 2022, s. 36). Legger man denne kulturelle forklaringsmodellen til grunn er dette med på å understreke en sterkere og tydeligere politiske føringer. Diesen mener også å ha belegg for at militærkulturen har er med på å skape en emosjonell knytning mellom personellet og noen typer hovedmateriell. Dette synes spesielt godt gjennom stridsvogns diskusjonen i 2022. Denne emosjonelle tilknytningen til hovedmateriell gjelder ifølge Diesen først og fremst til beksjempelseevnen til materiellet (Diesen, 2022). Dette kan være med på å forfordle oppmerksomheten på bekostning av teknologi for støttefunksjoner generelt og IKT spesielt. Det helt åpenbare eksemplet på denne virkningen finner man i diskusjonen rundt antall jagerfly man skal anskaffe og det totale fraværet av konkrete føringer omkring IKT-anskaffelser. Dette setter også degradering ved bytte av sjef Cyberforsvaret i 2021 i et interessant lys (Rognstrand, 2022)

Det advares mot å tilpasse ny teknologi til eksisterende organisasjon og ikke omvendt (Prop 14S (2020-2021) s. 66). Det tydeligste tegnet en finner på en føring innen denne bekymringen er en ytterligere presisering og utdyping av oppdraget gitt i iverksettelsesbrevet til forsvarssektoren i 2016, der man skulle øke bruken av sivilt materiell til militære formål (Forsvarsdepartementet, 2016). I «Evne til forsvar – vilje til beredskap» beskrives dette i større detalj. Innledningsvis argumenteres det for at anskaffelse og utnyttelse av sivil teknologi bør utnyttes der denne anses god nok. Dette sies å være kostnadsbesparende og raskere sikre virkningsfull, ny teknologi til Forsvaret (Prop 14S (2020-2021) s. 67). Dette er i tråd med IKT-strategien for forsvarssektoren som også sier at Forsvarsmateriell skal ivareta strategisk samarbeid med sivile aktører innen alle områder av IKT (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 25). I langtidsplanen beskrives videre at Cyberforsvaret skal intensivere arbeidet med strategisk samarbeid for å sikre tidsriktig implementering av informasjonsteknologi. Cyberforsvaret skal videre dreies mot, å i større grad, å løse oppdrag som kun kan løses av en militær avdeling (Prop 14S (2020-2021) s. 108). Selv om det ikke står eksplisitt, mer

enn antydes det at deler av informasjonsteknologien som i dag ivaretas, driftes og forvaltes av avdelinger i forsvarssektoren skal settes ut til strategiske samarbeidspartnere fra det sivile.

Selv fire år etter opprettelsen av Forsvarsmateriell tar langtidspanen for forsvarssektoren kun tak i mange av de samme områdene som kom i forrige langtidspan; «Kampkraft og bærekraft».

Hovedvekten ligger på viktigheten av å tiltrekke seg og bygge nødvendig kompetanse. I tillegg legges det også her vekt på Forsvarsmateriells rolle for å legge til rette for strategisk samarbeid innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologifeltet (Prop 14S (2020-2021) s. 121).

Langtidspanen for forsvarssektoren «Evne til forsvar -vilje til beredskap» gir derimot ingen klare føringer for å kunne rydde opp i de uklarheter som er knyttet til organisering av IKT-virksomhetsområdet og de medfølgende uklarhetene rundt roller, ansvar og myndighet. Derimot lanseres en ambisjon om å implementere en ny IKT-styringsmodell. Intensjonen som fremmes er at Forsvarssjefen skal få ansvar og myndighet til å utøve og videreutvikle den strategiske IKT-styringen i sektoren (Prop 14S (2020-2021) s. 132).

Denne sendrekte politiske evnen til å rydde opp i rapporterte utfordringer i hvordan IKT-virksomhetsområdet er modellert er oppsiktsvekkende. Rapporten fra McKinsey og Svendsen-utvalget er svært tydelige på denne utfordringen. Der McKinsey lanserte ulike modeller for å organisere IKT-virksomheten er Svendsen-utvalget sitt innspill mer preget av hvilken kompetanse som bør finnes i de ulike nivåene av Forsvarets ledelse. Allikevel kan begge rapporter påstås å introdusere anbefalinger som krever strukturelle endringer som det ville vært fordelaktig at ble omgjort til politiske føringer gjennom enten langtidspanene for forsvarssektoren eller de respektive iverksettelsesbrev eller tildelingsbrev. Slike føringer vil naturligvis ikke presenteres som føringer i styrende dokumenter hvis politisk ledelse av forsvarssektoren ikke er enig i McKinseys og Svendsen-utvalgets fremstilling av situasjonen. Dette tyder det derimot på at ikke er tilfelle. Allerede før Svendsen-utvalgets rapport ble IKT-strategien for forsvarssektoren gitt ut. Her beskrives nettopp problemene med organisering av IKT-virksomhetsområdet og roller, ansvar og myndighet som en mulig årsak til det som anses i IKT-strategien hovedutfordringene; lang ledetid for IKT-prosjekter og uutnyttet verdi fra investeringer i IKT (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 18).

En annen tydelig anbefaling i Svendsen-utvalgets rapport er etableringen av teknologitung kompetanse i kritiske ledelsesnoder i Forsvaret; rundt Forsvarssjefen i forsvarsstaben og i grener og øvrige driftsenheter. Beslutningen om etableringen av slike kompetansemiljø må nødvendigvis ikke styres fra politisk nivå, det er allikevel høyst sannsynlig at bruken av stillingshjemler til dette burde blitt bestemt fra politisk nivå ettersom Forsvaret har en intensjon for å begrense størrelse på stabs og ledelsesnivåer. I «Evne til forsvar – vilje til beredskap» er det ikke gitt eksplisitte føringer om etablering av teknologiske kompetansemiljøer rundt Forsvarets sjefer slik det er anbefalt i Svendsen-utvalgets rapport. Til gjengjeld vier langtidspanen mye oppmerksomhet mot nødvendigheten av kompetanse innen teknologi og IKT-området. Teknologikompetanse beskrives som en forutsetning for å øke evnen

til å utnytte og omsette ny teknologi. Det gis ingen klare føringer for hvordan denne kompetansen skal erverves. Det kan allikevel tolkes at slik kompetanse ikke nødvendigvis skal utvikles internt i etaten, men heller at kompetansen skal rekrutteres fra det sivile og til deretter tilføres militær nødvendig militær kompetanse (Prop 14S (2020-2021) s. 63). Svendsen-utvalgets rapport legger også betydelig vekt på denne dimensjonen og det er tydelig at dette tas inn i føringene i «Evne til forsvar – vilje til beredskap». Aspektet knyttet til ekspertise i høyere ledelsesnoder er ikke berørt. Det er også verdt å nevne i denne sammenheng at Svendsen-utvalgets rapport anbefaler at Cyberforsvaret får en tydeligere rolle og løftes opp på nivå med grenene Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet; dette for å sikre nødvendig gjennomslagskraft i koordineringsrollen innen IKT-virksomhetsområdet. Selv om politisk nivå i sektoren mener at organiseringen av IKT og nødvendige føringer knyttet til roller, ansvar og myndighet er adekvate, viser det at de like fullt erkjenner at dette ikke er tilfelle i store deler av forsvarssektoren.

Politiske føringer knyttet til prosjektmodellen

Et punkt det kan argumenteres at de politiske føringene følger Svendsen-utvalgets anbefalinger er innen leveransemetoder. Som sett har man siden forrige langtidsplan forsøkt å, i større grad, øke utnyttelse av sivil informasjonsteknologi til militære formål. «Evne til forsvar – vilje til beredskap» tar dette videre. Programområdene MIME, som skal fremskaffe «kampnær IKT», og MAST, militær anvendelse av skytjenester, er begge eksempler på tett samarbeid med sivil næringsliv (Prop 1 S (2019-2020) s. 55). Programinitiativene ble vedtatt før Svendsen-utvalgets anbefalinger. I langtidsplanen kommer intensjonen med MAST tydelig frem og kan brukes som et eksempel på hva som menes med nye leveransemetoder ved at Cyberforsvaret skal legge vekt på hva som militære avdelinger må gjøre og heller sette ut deler av IKT-virksomhetsområdet til en strategisk partner for drift og forvaltning (Prop 14S (2020-2021) s. 108).

Selv om etableringen av programmer for å organisere investeringer og anskaffelser på en ny måte og at dette høster anerkjennelse hos Svendsen-utvalget er rapporten kritisk til IKT-prosjektene lange ledetid og de konsekvensene dette har med tanke på evnen til å følge teknologiens utvikling og endringstakt. Der McKinsey-rapporten anbefaler at investeringer kan finansieres over driftsbudsjett for å sikre tempo og minimere godkjenninger og byråkrati fokuserer Svendsen-utvalget mer på innovasjon og samarbeid med sivil næringsliv. Dette er også i tråd med anbefalinger som kom i forsvarssjefens fagmilitære råd i 2019. Der anbefaler daværende forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen at mindre kostbart materiell og materiell med kortere levetid bør gjøres som driftsanskaffelser, spesielt nevnes informasjons- og kommunikasjonsteknologi med kort levetid (Forsvaret, 2019, s. 78). I Forsvarsdepartementets IKT-strategi for forsvarssektoren problematiseres utfordringene med

finansieringen over enten prosjekt eller drift. IKT-strategien gir ingen tydelige føringer på hvordan etatene skal forholde seg til dette, men lanserer en grov retningslinje for hvordan etatene generelt skal forholde seg til dette. Der IKT-prosjekter skal ta fram ny funksjonalitet eller introduserer nye kapabiliteter finansieres investeringen med prosjektmidler, mens der det er opprettholdelse eksisterende IKT-løsninger finansieres dette over drift (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 21). Denne avklaringen går noe lengre i å åpne for muligheten for økt bruk av driftsanskaffelser enn hvordan Forsvarets forskningsinstitutt anser er praksis i sin rapport «Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret», der funnene er at driftsanskaffelser i stort benyttes der materiellet har kort levetid og er avgjørende for den daglige driften (Presterud et.al, 2018, s. 12). Langtidsplanen legger ikke ytterligere føringer til temaet, og anbefalingen fra Svendsen-utvalget om å lette investeringsprosessen ved å forenkle følges ikke opp i særlig grad.

Politiske fringer knyttet til IKT-kompetanse

Flere av anbefalingene som kommer fra Svendsen-utvalgets rapport har flere nyanser for å kunne helhetlig implementeres. Hittil er kompetansedimensjonen drøftet i lys av eventuelle føringer om organisatoriske endringer. Et annet aspekt av anbefalingene rundt et sterkere trykk på kompetanse innenfor teknologi er den menneskelige dimensjonen. Teknologifokuset og vektleggingen av kompetanse står sterkt i langtidsplanen «Evne til forsvar – vilje til beredskap». Langtidsplanen oppleves som sterk pådriver for mange av de anbefalingene Svendsen-utvalgets rapport fremfører når det kommer til det behovet for et økt kompetansemangfold generelt sett. På den ene siden legges det opp til fleksibilitet med tanke om utnyttelse av sivil kompetanse, samtidig som man på den annen side signaliserer at Cyberforsvaret skal innrettes mot rene militære funksjoner. Dette er klart i motsetning mot anbefalinger i Svendsen-utvalgets rapport om Cyberforsvarets innretning, der de går langt i å tilråde at Cyberforsvaret løftes frem som en «teknologi-hub» for etaten og heller overfører operative IKT-leveranser til grenene. Langtidsplanen ser ut til å gi føringer om det motsatte.

Anbefalingen om å innrette Forsvarets øverste ledelse og grenene med et sivile kompetansepersoner nevnes ikke i langtidsplanen.

Videre er det et kompetanseaspekt, og ikke bare et organisatorisk, i arbeidet med strategisk samarbeid. På den ene siden kan det ses på som å sette ut deler av kompetansebehovet, samtidig som det knytter kompetanse innen informasjonsteknologi nærmere de teknologiske miljøene i Forsvaret.

Delkonklusjon

Det er få klare føringer eller nye initiativ i «Evne til forsvar – vilje til beredskap» som kan knyttes til Svendsen-utvalgets rapport «Økt evne til å kombinere menneske og teknologi – veier mot et høyteknologisk forsvar». Til gjengjeld er det klart at teknologi generelt og informasjonsteknologi spesielt vies betydelig oppmerksomhet. Selv om de fleste av utfordringene og anbefalingene som fremmes fra Svendsen-utvalget kan finnes igjen i den 5 år eldre McKinsey-rapporten er det heller ikke i denne langtidsplanen politiske føringer for å løse opp i utfordringene knyttet til ansvar, rolle og myndighet innen IKT-virksomhetsområdet. Det er allikevel tydelig at utfordringene er erkjent av politisk ledelse, dette er tydeligst i Forsvarsdepartementets IKT-strategi som ble godkjent før Svendsen-utvalgets arbeid der utfordringene behandles uten ytterligere føringer eller løsninger på problemene. Dette gjentas i noen grad i langtidsplanen, men det er pekes på at man trenger mer tid for å utarbeide en styringsmodell for IKT-området for sektoren. Intensjonen som gis er at Forsvarssjefen skal gis ansvar og myndighet til å utøve og videreutvikle den strategiske IKT-styringen i sektoren (Prop 14S (2020-2021) s. 132).

Svendsen-utvalgets tydeligste anbefaling som krever organisatoriske grep er tett knyttet til kompetanse. Utvalget anbefaler at sivil kompetanse tilføres de høyere ledelsesnivået slik at organisasjonen får en synlig og teknologisk styringslinje gjennomgående i Forsvaret. Dette berøres ikke i langtidsplanen. Dette er grep som Forsvaret selv kan ta, men det kan også argumenteres at en slik modernisering av en tradisjonell organisasjon bør få tydeligere føringer fra politisk ledelse.

Svendsen-utvalget er også kritisk til Forsvarets driftsmodeller innen IKT-virksomhetsområdet. Tradisjonelle driftsmetoder og manglende tilpassing til nye metoder for å levere IKT kritiseres. Her er går langtidsplanen langt i å åpne opp for en modernisering av dette. Kjernen i dette er et økende krav om å utnytte sivil teknologi generelt og informasjonsteknologi spesielt. Dette signalet kom allerede i langtidsplanen fra 2016, men er uttrykt tydeligere og i større detalj i langtidsplanen «Evne til forsvar – vilje til beredskap». Fra å skulle vurdere bruk av sivil teknologi også til militære formål gis det nå føringer for strategisk samarbeid med sivilt næringsliv og føringer til Cyberforsvaret om å innrette driften mot de oppgaver som kun kan løses av militære. En slik endring viser at politisk ledelse av utfordrer de tradisjonelle driftsmodellene og måter å levere IKT-løsninger i Forsvaret. Det kan derimot vanskelig argumenteres om at dette er et resultat av Svendsen-utvalgets anbefalinger, all den tid initiativet kom før utvalgets arbeid. Særlig er program MAST det synligste tegnet på denne endringen, der MAST skal sikre utvikling og realisering av en moderne sikker IKT-plattform basert på skyteknologi til bruk i hele forsvarssektoren (Prop 1 S (2019-2020) s. 55).

Svendsen-utvalgets rapport vektlegger først og fremst kompetansedimensjonen. De fleste råd og anbefalinger som fremkommer i rapporten har dermed flere nyanser. Særlig fremtredende i Svendsen-utvalgets anbefalinger og råd innen kompetanse kommer ut vurderingen om manglende teknologisk kompetanse i de høyere staber i Forsvaret. Anbefalingene er derfor en sivilisering av IKT-styringen ved introduksjon tyngre teknologisk kompetanse rundt sjefene i Forsvaret. Dette er anbefalinger som ikke berøres i langtidsplanen. Langtidsplanen legger derimot vekt på Forsvarets behov for å tiltrekke seg kompetanse og skape et større kompetansemangfold. Dette er helt i tråd med Svendsen-utvalgets rapport.

Det kan vanskelig påstås at er en helhetlig tilnærming til de anbefalingene som er gitt fra Svendsen-utvalget i langtidsplanen «Evne til forsvar – vilje til beredskap». Det er allikevel tydelig at flere av anbefalingene er tatt til følge og omsatt til politiske føringer. Det er spesielt manglende avklaringer omkring de utfordringene som påpekes rundt de organisatoriske forholdene og manglende teknologisk kompetanse i Forsvarets ledelse som ikke berøres i særlig grad. Dette kan derimot bero på at man venter med dette til man har utredet den nye styringsmodellen som skal implementeres.

4.6 Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer og informasjonsutveksling i operasjoner.

Som drøftet og redegjort for har eksterne utvalg og konsulentselskap vurdert Forsvarets IKT og gitt råd og anbefalinger vedrørende tiltak de mener bør iverksettes for å bøte på de problemer og utfordringer de har identifisert gjennom sin gjennomgang av IKT-virksomheten i forsvarssektoren. McKinseys rapport og Svendsen-utvalgets arbeid har avdekket at det er sammenfallene problemer og utfordringer selv om rapportene og undersøkelsene er gjennomført med 5-6 år mellomrom. Politiske føringer gjennom langtidsplaner og statsbudsjett og strategier har adressert flere av utfordringene og det er flere sammenfall mellom politiske føringer og de råd og anbefalinger som er presentert. Delvis parallelt med dette har i perioden 2017 til 2020 Riksrevisjonen gjennomført en undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer og informasjonsutveksling i operasjoner. Målet med denne undersøkelsen har vært om hvorvidt Forsvarets IKT understøtter de krav Forsvaret har og sikrer Forsvarets operative evne. Selv om undersøkelsen er i nevnte tidsperiode påpekes det at det vises til forhold både før og etter undersøkelsesperioden (Riksrevisjonen, 2022, s. 6).

For denne studiens formål er det særlig den siste av undersøkelsens konklusjoner som er av interesse. Riksrevisjonen mener å ha avdekket at Forsvarsdepartementet ikke har greid å realisere effektive og sikre informasjonssystemer som understøtter Forsvarets operative evne. Konklusjonen er helt i tråd

med de eksterne undersøkelserne (Riksrevisjonen, 2022). De øvrige hovedkonklusjonene er at det er mangler i samvirke mellom Forsvarets kommando og kontrollinformasjonssystemer som kan påvirke Forsvarets operative evne og at det er sårbarheter i sikkerheten i Forsvarets kommando- og kontrollinformasjonssystemer som gir økt risiko for svekket operativ evne.

I hovedsak beskrives og forklares disse konklusjoner ut fra utfordringer og manglende evne internt i Forsvaret og sidestilte etater til å oppnå de målsetninger som er gitt fra politisk nivå. Men særlig innen utfordringene knytte til samvirke pekes det fra etatenes side mot manglende strategisk styring.

Forsvaret har et stort antall IKT-systemer med forskjellig teknologi som kompliserer og fordyrer driften av systemene, samtidig at det gjør det vanskeligere å sørge for adekvat sikkerhetsmessig tilstand og oppdateringer. Ambisjonen har i flere år vært å redusere antall systemer, og det er innen dette området at Forsvaret og Forsvarsmateriell har uttrykt behov for sterkere strategisk styring (Riksrevisjonen, 2022, s. 9).

Riksrevisjonens konklusjon vedrørende sårbarheter i sikkerheten i IKT-systemene som kan svekke operativ evne er det også avdekket forhold som er i tråd med de sammenfallende faktorene i de eksterne rapporter. Uklare roller og et fragmentert ansvar innen IKT-virksomhetsområdet gjør at forvaltningen av systemer er fordelt på flere aktører. En slik fragmentering av ansvar og roller anser Riksrevisjonen som en medvirkende årsak til Forsvarets manglende evne til å ivareta de krav sikkerhetsloven setter for sikkerhetsstyring og de aktiviteter som har betydning for å sørge for at et IKT-system er sikkerhetsmessig forsvarlig (Riksrevisjonen, 2022, s.14).

Selv om disse eksemplene er forhold som skal ivaretas av Forsvaret og Forsvarsmateriell er det tydelig at strategisk styring, klare retningslinjer og politiske føringer ikke er eksplisitte nok, eller at forutsetningene ikke ligger rette for å lykkes med arbeidet.

Teknologi og IKT har i langtidsplanene «Kampkraft og bærekraft» og «Evne til forsvar – vilje til beredskap» vært beskrevet som en viktig brikke i at Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver (St. prop 151S (2015-2016)) (Prop 14S (2020-2021)).

Riksrevisjonen finner også årsaker innen styring, organiseringen av virksomhetsområdet og kompetanse når de konkluderer med at Forsvarsdepartementet ikke har evnet å realisere IKT-systemer som sikrer og øker Forsvarets operative evne. På lik linje med McKinsey-rapporten og Svendsen-utvalgets funn.

Riksrevisjonen trekker frem at forsinkelser i materiellprosjekter innen IKT-området har ført til at man ikke har fått ønsket utbytte av ny teknologi, samt at forsinkelsene har ført til at man ikke har fått nok ut av investeringene. En manglende virksomhetsarkitektur og IKT-strategi før 2019 har gjort det vanskelig å prioritere oppgradering av eksisterende informasjonsteknologi og hvordan nye IKT-

løsninger skal samvirke og fungere med arven. Dette er Forsvarets oppgave. Kartleggingen av arkitekturen og etablering av målbilde var også en av anbefalingene fra McKinseys rapport (McKinsey & Company, 2015, s. 62). Den høye gjennomføringstiden på IKT-prosjekter fører igjen til en opphopning av prosjekter og et kapasitetsproblem for Forsvarsmateriell. Forsvarsmateriell oppgir at kompetanse og manglende finansiering er blant årsakene. De foregående eksterne rapportene har problematisert finansieringsmodellen knyttet til teknologiprojekter, herunder informasjonsteknologi. Det har vært argumentert hvorvidt flere anskaffelser bør kunne finansieres over drift og ikke gjennom investeringsprosjekter. På den annen side har Forsvarsdepartementet i etterkant av McKinsey-rapporten gitt ut IKT-strategi for Forsvarssektoren som gir noen avklaringer vedrørende finansiering. Etableringen av en IKT-strategi for forsvarssektoren gis også oppmerksomhet i Riksrevisjonens undersøkelse. Etter utgivelsen av IKT-strategien er det besluttet at ansvaret for videreutviklingen av og gjennomføringen av strategien er gitt Forsvarssjefen for hele forsvarssektoren (Riksrevisjonen, 2022, s. 16). Selv om Riksrevisjonen anser styringen av IKT-området fra både politisk nivå og etatsnivå som svakt viser politiske beslutninger tatt gjennom langtidspanen «Evne til forsvar – vilje til beredskap» at det gjøres grep for å synkronisere og legge til rette for en mer enhetlig ledelse og koordinering av virksomhetsområdet (Prop 14S (2020-2021)).

Også innenfor kompetansedimensjonen har Riksrevisjonen avdekket store mangler. Kompetansemanglene gjelder både i Forsvarets øverste ledelse og i sektoren for øvrig, samtidig som flere avdelinger også melder om at det er utfordrende å rekruttere og beholde personell (Riksrevisjonen, 2022, s. 18). Tilførsel og etablering av tyngre teknologikompetanse hos Forsvarets øverste ledelse har vært tema hos både McKinsey og Svendsen-utvalget (McKinsey & Company, 2015, s. 62) (Svendsen-utvalget, 2020, s. 65). Også Forsvarets forskningsinstitutt har gjennom rapporten «Hvordan kan ny IKT gjøre Forsvaret bedre» anbefalt å øke tilgang på kompetanse innen informasjonsteknologiområdet (Voldhaug et.al, 2021, s. 47). I tillegg til dette forklarer Forsvarets forskningsinstitutt i høringen etter Riksrevisjonens undersøkelse at også deres forskning siden 2004 har avdekket at ledelsen i Forsvaret har manglet kompetanse og kapasitet til å tyngre IKT-prosesser (Innst. 259 S (2022-2023) s. 13).

Anbefalinger vedrørende kompetanse kan ikke sies å ha blitt operasjonalisert gjennom politiske føringer i de respektive langtidspaner. En økning av kompetansemangfoldet i en slik utstrekning Svendsen-utvalget legger opp til vil kreve organisatoriske endringer og en omstilling av etaten og hvordan den styres. Her anbefales det at det skal etableres en gjennomgående «teknologi-linje» for å sikre forankring og gjennomføringskraft (Svendsen-utvalget, 2020). En gjennomføring av McKinsey-rapportens råd ville også kunne bety organisatoriske endringer men ville muligens vært gjennomførbart ved å avklare rollen til de ulike aktørene i IKT-området på den tiden. McKinsey

argumenterer for at et bærende prinsipp i organiseringen av IKT-feltet bør en chief information officer med klart ansvar og myndighet (McKinsey & Company, 2015, s. 62). Det nærmeste man kommer en politisk føring som kan spores tilbake til disse anbefalingene er erkjennelsen i langtidsplanene om utvikling av Forsvarsmateriells rolle og den uttrykte ambisjonen om etableringen av en ny IKT-styringsmodell i «Evne til forsvar – vilje til beredskap» (Prop 14S (2020-2021)).

Delkonklusjon Riksrevisjonens undersøkelse

Riksrevisjonens undersøkelse er på flere måter en gjentakelse av de utfordringer og problemer som er identifisert gjennom McKinseys utredning og Svendsen-utvalgets arbeid.

Undersøkelsen er på mange måter det offisielle prøvet på at de funn McKinsey-rapporten redegjorde for innen IKT-virksomhetsområdet stemmer. Gjennom drøftingen av langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» har vi sett at anbefalingene ikke ble helhetlig ivaretatt. Andre politiske føringer for å bedre de underliggende årsakene og utfordringene har heller ikke blitt gitt. Dette kan påstås å ytterligere bekrefte den alvorlighetsgraden undersøkelsen konkluderer med.

Særlig graverende kan uklarheten i ansvar og myndighet påstås å være. Enhetlig ledelse anses som et prinsipp i militære kretser, nettopp for å unngå usikkerhet og forsinkelser i beslutningsprosesser.

Forsvarssjef Eirik Kristoffersens svar under høringen etter undersøkelsen gir et bilde på denne uklarheten. Han oppfatter at han har det overordnede ansvaret i sektoren, men fortsatt opereres det med ulike rapporteringslinjer for Forsvarssjefen og Forsvarsmateriell (Innst. 259 S (2022-2023) s. 13). Interessant i den sammenheng er tidligere forsvarsminister Ine Eriksen Søreide sitt svar under samme høring hvor hun redegjør for opprettelsen av Forsvarsmateriell i 2016. Forsvarsmateriell ble, blant annet, opprettet for å få bukt med de lange ansvars og styringslinjene for prosessene som da var tillagt Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Hun sier videre at nye grensesnitt ikke var gått opp ved opprettelsen av Forsvarsmateriell, men en intensjon om å gjøre dette (Innst. 259 S (2022-2023) s. 14). Dette vil si at de utfordringene man hadde med styringslinjene til FLO ble erstattet av manglende styringslinjer og klare grensesnitt, men til gjengjeld ble Forsvarsmateriell løftet nærmere politisk ledelse som en egen etat sidestilt Forsvaret. Det er i tillegg verdt å merke seg at Søreide i samme høring peker mot langtidsplanen 2017-2020 (Kampkraft og bærekraft) som det viktigste politiske dokumentet der IKT tas opp som et område som ikke er behandlet godt nok.

Riksrevisjonen kommer også med anbefalinger med bakgrunn i sin undersøkelse. Anbefalingene gis til Forsvarsdepartementet og er som følger:

- Slutføre arbeidet med å få oversikt over IKT-arkitekturen og systemmangfoldet slik at dette kan nyttes som utgangspunkt for videreutvikling og investeringer
- Fortsette arbeidet med variantbegrensning av informasjonssystemer

-
- Sørge for at Forsvaret og Forsvarsmateriell tar frem løsninger som gir full utnyttelse ved anskaffelse. Sikrer interoperabilitet med allerede eksisterende system.
 - Følge opp sikkerhetsstyringen og at informasjonssikkerheten ivaretas i nye og eksisterende systemer
 - Styrke Forsvarets evne til å detektere og stanse digitale angrep
 - Sørge for nødvendig fremdrift i programområdene MAST og MIME.
 - Følge opp arbeidet med å avklare ansvaret mellom etatene i forsvarssektoren.
 - Vurdere tiltak for å sikre nødvendig fagkompetanse innen IKT-virksomhetsområdet.

Anbefalingene fremstår som en gjentakelse av anbefalinger gitt gjennom McKinsey-rapporten og de anbefalinger og råd gitt i Svendsen-utvalgets rapport.

5 Konklusjon

Avslutning

Denne oppgaven har tatt utgangspunkt i politiske føringer som er gitt i langtidsplaner for forsvarssektoren i perioden 2015 – 2022. Oppgavens hypotese og problemstilling tar utgangspunkt i hvorvidt situasjonsbeskrivelsene og anbefalingene som blir fremført i rapporter som har omhandlet IKT i forsvarssektoren ivaretas helhetlig i de styrende dokumenter.

Rapportene fra McKinsey & Company og Svendsen-utvalget har blitt analysert og sett opp mot aktuelle langtidsplaner og andre utvalgte relevante dokumenter fra politisk-strategisk ledelse i forsvarssektoren.

Det er også vurdert om det er sammenfallende vurderinger i rapportene vedrørende utfordringsbilde og anbefalinger.

Avslutningsvis har Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer evne til kommando og kontroll blitt analysert opp mot funn i de foregående rapporter.

Konklusjonen vil innledningsvis gjennomgå oppgavens funn kronologisk. Funnene vil deretter bli holdt mot hverandre med utgangspunkt i langtidsplanene. Konklusjonen vil følge tre hovedlinjer med anbefalinger og eventuelle politiske føringer. Dette er organisatorske endringer, kompetanse og prosjekter/investeringer. Dette er sammenfallende tematikk i de studerte rapporter og undersøkelser. Temaene er gjensidig avhengig av hverandre, noe som underbygger oppgavens problemstilling da det er avgjørende å ha en helhetlig og holistisk tilnærming til å løse det som åpenbart er et problem for den norske militærmakten, nemlig det å utnytte teknologi innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologifeltet for å øke operativ evne.

Organisasjon og struktur

McKinsey & Company er først med å kritisere forsvarssektorens organisering av IKT-virksomheten. Forsvarssektorens organisering av IKT-virksomheten er langt fra de modellene som anses som hensiktsmessige. Organiseringen bærer preg mange grensesnitt og uklare roller og ansvar blant de involverte aktørene.

Den tydeligste endringen som fremkommer i kjølvannet av McKinsey-rapporten er opprettelsen av en ny etat underlagt Forsvarsdepartementet; Forsvarsmateriell.

Etableringen av Forsvarsmateriell kan argumenteres å være en politisk beslutning som helhetlig forsøker å løse utfordringene med en uhensiktsmessig organisasjonmodell innenfor IKT-virksomheten. Det skal allikevel vise seg at dette grepet erstatter en utfordring med en annen. Tidligere forsvarsminister Ine Eriksen Søreides svar under høringen etter Riksrevisjonens undersøkelse, langt på vei, bekrefter dette. Hun meddeler der at nødvendige avklaringer med tanke på grensesnitt mot andre aktører i IKT-verdikjeden ikke var på plass ved opprettelsen (Innst. 259 S (2022-2023) s. 14) Dette er utfordrende for Forsvaret da forsvarssjefen er gitt det helhetlige ansvar for styring av IKT i Forsvaret og Cyberforsvaret skal være den viktigste aktøren i IKT-virksomheten da deler av IKT-virksomheten ligger utenfor Forsvaret.

I kjølvannet av McKinsey & Company sin rapport og langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» gir Forsvarsdepartementet ut IKT-strategi for forsvarssektoren. Denne erkjenner situasjonsbeskrivelsen i McKinsey & Company sin rapport men gir ikke eksplisitte føringer, men heller retningslinjer og målbilde for IKT-virksomheten. Allikevel er dette å anse som føringer i tråd med anbefalinger for å bedre situasjonen innenfor det organisatoriske området.

Svendsen-utvalgets vurdering av IKT-virksomheten i forsvarssektoren er i stor grad sammenfallende med McKinsey & Company 5 år tidligere. Den vesentligste nyansen her er at Svendsen-utvalgets mandat gjør at anbefalinger dreier omkring kompetanse. Allikevel er det flere funn som har åpenbare organisatoriske og strukturelle implikasjoner. Svendsen-utvalget er opptatt av tilførsel av dyp teknologikompetanse i høyere staber og ledelsesledd. Dette kan anses som i konflikt med effektiviseringen av stab og støtte som McKinsey & Company hadde i sitt mandat å utrede. Vektlegging og prioritering av dette kan gjøres internt i etatene. Det kan uansett med fordel signalises fra politisk nivå at dette er veien å gå.

Svendsen-utvalget tar også tak i de nye utfordringene som ble skapt ved opprettelsen av Forsvarsmateriell, og anbefaler en overføring til Forsvaret. Svendsen-utvalget kritiserer også forsvarssektorens IKT-virksomhet for å nytte tradisjonelle drift og leveransemetoder og tradisjonelle driftsmodeller.

I langtidsplanen «Evne til forsvar – vilje til beredskap» er det særlig det siste som tas tak i. Allerede i forrige langtidsplan ble det fokusert på økt bruk av sivil teknologi til militære formål. Dette dras lenger i «Evne til forsvar – vilje til beredskap». Ved at Cyberforsvaret skal konsentrere sin virksomhet til kun oppgaver til militære formål signaliseres det tydelig en dreining mot mer tidsriktige og moderne leveransemetoder og driftsmodeller; strategisk samarbeid med sivil næringsliv.

Ettersom det heller ikke i denne langtidsplanen kommer med tydelige politiske føringer som bidrar til å oppklare uklarheter i grensesnittene mellom aktørene i IKT-virksomheten eller etableringen av flere teknologiske kompetansemiljøer rundt sjefene i Forsvaret kan det vanskelig argumenteres at «Evne til forsvar – vilje til beredskap» og IKT-strategien for forsvarssektoren gir helhetlige politiske føringer i tråd med anbefalinger fra McKinsey & Company sin rapport og Svendsen-utvalgets rapport.

Kompetanse

McKinsey & Companys rapport og Svendsen-utvalgets rapport presenterer begge at IKT-virksomheten i forsvarssektoren har behov for å bygge kompetanse; i McKinsey & Company sin rapport er dette konsentrert rundt utvikling, drift og forvaltning. Dette må anses som en generell kompetansebehov i hele bredden av IKT-virksomheten. Selv om Svendsen-utvalget også uttaler at evnen til å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse i bredden av organisasjonen er de tydeligere på behovet for sjefer med teknologikompetanse og personell i egen stab med høy kompetanse innen teknologifeltet, gjerne fra relevante sivile teknologibedrifter.

Langtidsplanen for forsvarssektoren «Evne til forsvar – vilje til beredskap» legger svært mye vekt på kompetansebegrepet uten å være konkret på hvordan kompetanse skal bygges og utvikles. Det er et stadig økende fokus mot utnyttelse av sivil teknologi og dette er det mulig også å argumentere er tilfelle innen kompetansedimensjonen. Langtidsplanen signaliserer at kompetanse ikke nødvendigvis må utvikles i sektoren, men rekrutteres fra det sivile og heller tilføres nødvendig militær kompetanse. Anbefalingene som gis i Svendsen-utvalgets rapport er omfattende og vil kreve en større omstilling av IKT-virksomheten i forsvarssektoren, men også en kulturell omstilling i Forsvaret. En slik større omstilling; strukturelt og kulturelt, vil ha vesentlig bedre mulighet for å lykkes hvis målbildet beskrives klarere og forutsetningene legges til grunn for å lykkes. Det er mulig at overføringen av ansvaret for oppfølging og videreutvikling av IKT-strategien og utarbeidelse av ny IKT-styringsmodell vil være steg på veien med å lykkes. Det kan allikevel ikke sies at det er en helhetlig tilnærming til det vesentlige i anbefalingene fra de utvalgte rapporter.

Investeringer/prosjekter

McKinsey & Company sin rapport og Svendsen-utvalgets rapport beskriver begge utfordringer med IKT-prosjekter som ofte drar ut i tid og som leverer mindre enn det man skulle forvente. Årsakene til dette er, ifølge Forsvarsdepartementet, først og fremst å finne i mangel på kompetanse. Rapportene beskriver en situasjon der de mener prosjektmodellen som nyttes er for komplisert med for mange

godkjenninger og overleveringer mellom ulike aktører. Det påpekes også i rapportene at informasjonsteknologi har en så høy utviklingstakt at lange prosjekter ikke vil levere det Forsvaret trenger. Det anbefales at større deler av anskaffelsene gjennomføres over driftsbudsjettet.

Langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» lanserer tre prinsipper for å øke effektiviteten på prosjekter som ikke nødvendigvis er adekvate for IKT-prosjekter. Til gjengjeld er det føringer om å i større grad utnytte sivil teknologi til militære formål. En slik dreining av materiellanskaffelser til IKT-virkomheten vil kunne bidra til å senke ledetiden på denne typen materiell. Når det kommer til å åpne for flere anskaffelser over driftsbudsjettet åpner ikke «Kampkraft og bærekraft» for dette. Dette nyanseres noe i IKT-strategien fra 2019, der materiell med kortere levetid i større grad kan finansieres over drift.

Langtidsplanen for forsvarssektoren «Evne til forsvar – vilje til beredskap» på sin side er nærmere på å omsette anbefalinger fra Svendsen-utvalget innen investeringer og prosjekter ved at man går lenger i utnyttelse av eksisterende sivil teknologi og lanserer nye metoder for å levere nødvendige IKT-tjenester til forsvarssektoren gjennom strategisk samarbeid.

Det som ikke berøres i noen av de aktuelle langtidsplanene er en endring av prosjektmodellen. Langtidsplanene følger ikke opp anbefalinger fra rapportene i særlig stor grad og ikke på en helhetlig måte.

Konklusjon

Langtidsplanene for forsvarssektoren «Kampkraft og bærekraft» og «Evne til forsvar – vilje til beredskap» har en tiltagende vektlegging av teknologi. Det har også kommet substansielle føringer innenfor IKT-området i perioden. Selv om utnyttelse av teknologi er erkjent som en forutsetning for å øke operativ evne i Forsvaret er det dessverre slik at situasjonsbeskrivelsene i McKinsey & Company og Svendsen-utvalgets rapport er relativt like og dertil like nedslående i forsvarssektorens evne til å lykkes med dette. Riksrevisjonens undersøkelse bekrefter dette bildet. Viktigheten av sterk politisk strategisk styring er derfor avgjørende.

Denne oppgaven har analysert rapportene og drøftet hvorvidt anbefalingene i de utvalgte rapporter har avstedkommet konkrete føringer i de relevante langtidsplaner. Ettersom situasjonsbeskrivelsene som er presentert både i interne og eksterne rapporter er sammenfallende er det nødvendig å gjennomføre helhetlige tiltak som berører organisatoriske/strukturelle faktorer, kompetansefaktorer og innen investeringer og prosjekt.

Langtidsplanene og IKT-strategien for forsvarssektoren har gjort dette bare til en viss grad.

Det er mulig å se en tiltagende vektlegging av viktigheten av å omstille forsvaret mot en teknologiorganisasjon fra langtidsplanen «Kampkraft og bærekraft» gjennom etableringen av en IKT-strategi for forsvarssektoren til langtidsplanen «Evne til forsvar – vilje til beredskap».

Det er allikevel slik at det kan være behov for klarere politiske føringer for omstilling av IKT-virksomheten i forsvarssektoren. Den kulturelle dimensjonen kan være med på å forsinke nødvendig fremdrift i en tilpassing av en tradisjonell organisasjon der teknologi vil måtte ha en mer fremtredende og prioritert rolle innen alle de analyserte områder. Det synes tydelig at en slik omstilling ikke kan gjennomføres kun ved helt overordnede prinsipper og målbilder, men ved politiske prioriteringer knyttet til kompetanse, struktur og investeringer. Analysen tilsier at behovet for slike føringer og prioriteringer vil være nødvendig selv om forsvarssjefen nå har ansvar for å videreutvikle og gjennomføre IKT-strategien for hele forsvarssektoren.

Riksrevisjonens undersøkelse har en situasjonsbeskrivelse som ligger tett på det som skisseres i de utvalgte eksterne rapporter. Tiltak og anbefalinger er også i tråd med tidligere anbefalinger i nevnte rapporter.

Denne oppgavens problemstilling har vært om de tiltak og anbefalinger innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi-feltet som har kommet ut av McKinsey & Company og Svendsen-utvalgets rapport har blitt helhetlig ivaretatt gjennom politiske føringer i langtidsplaner og iversettingsbrev i forsvarssektoren.

Forskningsspørsmålene har vært hvilke fellesnevnerne finnes i anbefalinger og tiltak i rapportene og om det er en helhetlig tilnærming til anbefalte tiltak og adresserte utfordringer i respektive langtidsplaner og iversettingsbrev.

Forskningsspørsmålene har til hensikt å være med å svare ut problemstillingen.

Det er åpenbare fellesnevner i både situasjonsbilde som presenteres i rapportene og når det kommer utfordringene som rapportene mener å ha funnet, det er også relativ likhet i årsaksforklaringer og anbefalinger. Selv om rapportene har hatt ulikt mandat og intensjon.

Vedrørende det andre forskningsspørsmålet kommer det tydelig frem i langtidsplanene at rapportene har vært med i grunnlaget for regjeringens arbeid med langtidsplanene. Situasjonen innen IKT-virksomhetsområdet i langtidsplanene skiller seg ikke vesentlig ut fra det som beskrives i de eksterne rapportene. Dette tyder på at politisk nivå erkjenner de faktiske forhold og vektlegger analysene som er foretatt.

Selv om dette er tilfelle er det ikke hold for å hevde at anbefalte tiltak i McKinsey & Company sin rapport i 2015 eller Svendsen-utvalgets rapport fra 2020 har blitt fulgt opp på en helhetlig måte. En del av tiltakene som er fulgt opp med føringer gjennom langtidsplanene kan kobles opp mot anbefalinger fra rapportene men det er ikke mulig å se at anbefalingene er behandlet på en helhetlig måte hverken isolert i den enkelte langtidsplan eller begge sett i sammenheng. Det er til gjengjeld tydelig at tiltak som kom tidlig i den studerte perioden svært mye senere kan få en beslutning og bli operasjonalisert. Gitt at Forsvaret og IKT-virksomheten i forsvarssektoren trenger en større omstilling for å lykkes med å utnytte teknologi slik politisk nivå forventer det for å øke Forsvarets operative evne er synes det klart at en mer helhetlig styring må til.

Videre forskning:

Denne oppgaven har konsentrert seg om politiske føringer og i hvor stor grad anbefalinger og råd fra utvalgte rapporter ivaretas helhetlig i disse. For videre forskning på IKT-virksomheten i Forsvaret har jeg identifisert tre spor som ville være interessante å følge.

Denne oppgaven har vurdert hvorvidt de anbefalinger som er gitt fra McKinsey & Company sin rapport av 2015 og Svendsen-utvalgets rapport fra 2020 har gitt seg utslag i helhetlige politiske føringer innen IKT- området i forsvarssektoren gjennom relevante politiske dokumenter. Det ville derfor være av interesse å se på de føringene som er gitt i disse dokumentene og vurdert Forsvarets evne til å omsette politiske føringer innen IKT-området i praksis og resultatet av dette.

Det er også gjennomført flere omorganiseringer og omstillinger innen deler av IKT-virksomheten i Forsvaret delvis på bakgrunn av de rapporter og dokumenter som er drøftet og belyst i denne oppgaven. Det kunne derfor også være interessant og relevant å se på hvilken effekt dette har hatt for IKT-verdikjeden i helhet.

Sent i den aktuelle perioden som denne oppgaven har drøftet og vurdert ble IKT-funksjonen operasjonalisert i Forsvarsstaben gjennom opprettelsen av FST J6. Sammen med introduksjonen av ny IKT-styringsmodell kan det være interessant å se spesifikt på roller, ansvar og myndighet innen IKT-området før og etter opprettelsen av FST J6 iverksettingen av ny IKT-styringsmodell.

Litteraturliste

Diesen, S. (2022). *Fra teknologi til strategi og operasjoner – teknologiutviklingens påvirkning på militære styrker og bruken av militærmakt*. (22/01682 / FFI-rapport) Forsvarets forskningsinstitutt. [*Fra teknologi til strategi og operasjoner – teknologiutviklingens påvirkning på militære styrker og bruken av militærmakt \(ffi.no\)](#)

Diesen, S. (2020). *Når endringer blir en trussel*. Stratagem. [Når endringer blir en trussel \(stratagem.no\)](#)

Finne, H. (2019). *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter. Ekspertenes erfaringer og vurderinger*. (Concept rapport nummer 56) Forskningsprogrammet Concept. [*7b092027-3e2f-4b07-b2bc-7160073e7067 \(ntnu.no\)](#)

Forsvaret (2015). *Et forsvar i endring – Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Forsvaret [*2015 Forsvarssjefens fagmilitære råd - Et forsvar i endring.pdf \(forsvaret.no\)](#)

Forsvaret (2019). *Et styrket forsvar – Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019*. [*FMR 2019 fullversjon.pdf \(forsvaret.no\)](#)

Forsvarsdepartementet (2015). *Ekspertgruppen for forsvaret av Norge. Et felles løft*. Forsvarsdepartementet. [*Et felles løft \(regjeringen.no\)](#)

Forsvarsdepartementet (2019). *IKT-strategi for forsvarssektoren* (Hoveddokument – Godkjent av Forsvarsministeren 27. mars 2019) Hentet fra [*ikt-strategi-for-forsvarssektoren---hoveddokument.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Forsvarsdepartementet (2016). *Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020 – versjon 1.0*. Forsvaret. [2016-12-20-u-ivb-ltp-2017-2020-v10_til-internett.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Forsvarsmateriell. (2023, 23.april) *Om oss: Historien vår*. [Forsvarsmateriells historie \(fma.no\)](#)

Fridheim, H. (2016). *NbF - nå! -hvordan får vi et nettverksbasert forsvar raskere?* (2015/02404 / FFI-rapport 2015/02404). Forsvarets forskningsinstitutt. [Norsk rapport \(knowledgearc.net\)](#)

Innst. 259 S (2022-2023). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner*. Kontroll og konstitusjonskomiteen. Hentet fra [*Innstilling \(stortinget.no\)](#)

Instruks om fagmyndighet logistikk (2020). *Instruks for fagmyndighet om logistikk*. Sjef Forsvarets logistikk organisasjon. [fileresult \(forsvaret.no\)](#)

Presterud, A. O, Øhrn, M, Waage, K, Berg, H. (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret - kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. (18/00231 / FFI-rapport).

Forsvarets forskningsinstitutt. [Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret - tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader \(knowledgearc.net\)](https://www.knowledgearc.net)

Prop 1 S (2019-2020). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) – For budsjettåret 2020*. Forsvarsdepartementet. [*Prop. 1 S \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Prop 14 S (2020-2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra [Prop. 14 S \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Prop 151 S (2015-2016). *Kampkraft og bærekraft*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra [Prop. 151 S \(2015–2016\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Riksrevisjonen (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner. Ugradert versjon av Dokument 3:3 (2022-2023)*. Riksrevisjonen. [Dokument 3:3 \(2022–2023\) Ugradert versjon \(riksrevisjonen.no\)](https://www.riksrevisjonen.no)

Rognstrand, A. (2022). *Den nye Cyber-sjefen får lavere grad*. Forsvarets forum. [Den nye Cyber-sjefen får lavere grad \(forsvaretsforum.no\)](https://www.forsvaretsforum.no)

McKinsey & Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/150317modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren.pdf>

Svendsen-utvalget. (2020). *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi - Veier mot et høyteknologisk forsvar* (Svendsen-utvalget, 24. juni 2020).

Voldhaug, J. E, Hansen, B. J, Lund, K, Mykkeltveit, A, Rytir, M, Bentstuen, O.I. (2021). *Hvordan kan ny IKT gjøre Forsvaret bedre?* (21/01819 / FFI-rapport). Forsvarets forskningsinstitutt. [*Hvordan kan ny IKT gjøre Forsvaret bedre? \(knowledgearc.net\)](https://www.knowledgearc.net)