

Styringsgruppens medlemmer slutter seg til anbefalingene fra Lønns- og insentivprosjektet:

Oslo, 18. mars 2024

Frede Hermansen

Departementsråd/Leder styringsgruppen

Kjersti Cristina Klæboe

Ekspedisjonssjef/Sjef FD V

Dag Stutlien

Leder BFO

Ingrid Gjerde

Generalløytnant/Sjef FST

Torbjørn Bongo

Leder NOF

Arnt Inge Rolland

Brigader (m)/Sjef HR og kompetanseavdelingen FST

Anders Barman Stenberg

Generalsekretær KOL

Johan Hovde

Leder Parat Forsvar

Stina Baarne Hassel

Leder NTL Forsvar

Berit Harstad Gilljam

Leder Tekna FFI

Morten Fossum

NITO Forsvar

Sigurd Myrvoll

Tillitsvalgt

Verkstedoverenskomsten for
Forsvaret, Fellesforbundet

Partene understreker at de vurderte modellene i rapporten er eksempler på mulige løsninger. Partene forbeholder seg derfor retten til å fremme krav og anbefalinger som fraviker de skisserte modellene, i det videre arbeidet med å implementere anbefalingene. Særlig kan nødvendige forankringsprosesser i respektive organisasjoner og virksomheter gjøre dette nødvendig.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Bakgrunn	5
2.1	Organisering.....	5
2.2	Overordnet metodisk tilnærming.....	7
2.3	Forutsetninger og avgrensninger	8
2.4	Rapportens struktur	9
3	Rammer, egenskaper og særegenheter	10
3.1	Egenskaper og særegenheter	11
4	Fase 1 – Problembeskrivelsen	13
4.1	Hensikt og metode	13
4.2	Hovedfunn	14
4.3	Fordeler og ulemper ved dagens system	15
4.4	Oppsummering: Tre hovedutfordringer.....	15
5	Arbeidstid og godtgjøring.....	17
5.1	Metodisk tilnærming	17
5.2	Caseavdelinger og baseline	17
5.3	Modeller	19
5.3.1	Metode og forutsetninger	19
5.3.2	Overordnet beskrivelse av modellene.....	21
5.3.3	Model 0+ - Tilpasninger i dagens modell.....	25
5.3.4	Modell 1 – Økt fritidskompensasjon.....	26
5.3.5	Modell 2 – Variable tillegg med komprimert tilleggsstruktur	30
5.3.6	Modell 3a – Faste aktivitetstillegg	32
5.3.7	Modell 3b - Skift/turnus.....	36
5.3.8	Modell 4 – Faste ulempetillegg.....	38
5.4	Samlet vurdering av modellene.....	41
5.5	Delanbefaling.....	43
6	Målbilde for styring og forvaltning.....	45
6.1	Metodisk tilnærming	45
6.2	Anbefaling fra Sopra Steria.....	46
6.3	Prosjektets vurdering.....	50

6.3.1	Sektorfelles forhold og føringer	51
6.3.2	Lønnspolitikk	55
6.3.3	Strukturering av avtaleverket	56
6.3.4	Styringskonsept.....	58
6.3.5	Brukeren og forvaltningen	60
6.3.6	Risiko	62
6.4	Oppsummering og delanbefaling	62
7	Geografisk mobilitet.....	64
7.1	Metodisk tilnærming	64
7.2	Forsvarssektorens lokalisering og mobilitet.....	65
7.2.1	Bo- og pendlermønstre i forsvarssektoren	66
7.2.2	Distriktsklassifisering for Forsvaret	68
7.3	Tre hovedretninger for geografisk mobilitet.....	71
7.3.1	Metode for kostnadsberegning og forutsetninger	73
7.3.2	Flytting.....	74
7.3.3	Pendling.....	83
7.3.4	Fleksibel arbeidsplass	88
7.4	Samlet vurdering av tiltakene.....	95
7.5	Delanbefaling.....	99
8	Oppsummering og anbefalinger	101
8.1	Anbefaling arbeidstid og godtgjøring	101
8.2	Anbefaling målbilde for styring og forvaltning.....	101
8.3	Anbefaling geografisk mobilitet	103
8.4	Økonomiske konsekvenser	103
9	Veien videre - implementering	105
9.1	Risiko.....	105
9.2	Suksesskriterier.....	106
9.3	Anbefaling om veien videre.....	107
10	Referanser	108
11	Vedlegg.....	110

1 Sammendrag

Forsvarssektorens lønns- og insentivsystem har vært endret en rekke ganger. Hensikten med lønns- og insentivprosjektet har vært å utrede et mulighetsrom for forbedringer i lønns- og insentivordningene på bakgrunn av interne og eksterne utviklingstrekk. Lønns- og insentivprosjektet har hatt en helhetlig og kunnskapsbasert tilnærming. Den metodiske tilnærmingen er basert på en eksplorativ og iterativ prosess med gjennomgående involvering, forankring og med ekstern støtte og utsideblikk. Utredningen peker på et sammensatt problemkompleks som krever sammensatte tilnærminger og løsninger. Våre vurderinger og anbefalinger må derfor forstås i en helhet hvor de ulike vurderingene og delene utfyller hverandre.

I fase 2 av prosjektet har vi vurdert tre hovedutfordringsområder ved lønns- og insentivsystemet: (1) Arbeidstid og godtgjøring, (2) avtaleverk og styringssystem innenfor lønn og insentiver, samt (3) geografisk mobilitet. Vi har utviklet fem hovedprinsipper for et framtidig lønns- og insentivsystem: (1) God balanse mellom arbeidstid og arbeidsvern, (2) helhetlig og fleksibelt, (3) enkelt å forvalte og anvende, (4) god kompetansemobilitet og (5) god balanse mellom inntekt og pensjon.

Som følge av inngått enighet er ikke pensjon på variable tillegg, særalderspensjonsordningen og særaldersgrenser behandlet i rapporten.

Innen arbeidstidsordninger og godtgjøringer, anbefales grunnleggende modelluavhengige tiltak med lengre planhorisont og et tydeligere skille mellom planlagt og ikke planlagt aktivitet. I tillegg anbefaler vi en arbeidstids- og godtgjøringsmodell hvor aktiviteten kompenseres gjennom faste og forutsigbare aktivitetstrinn for unntaksaktiviteter. Videre er det behov for et forenklet og mer tilgjengelig avtale- og regelverk, samt tydeligere og mer målrettet styring sentralt i Forsvaret, samtidig som handlefrihet på lokalt nivå styrkes.

Innenfor geografisk mobilitet anbefaler prosjektet å styrke og målrette insentiver til både flytting og pendling, samtidig som fleksibel arbeidsplass etableres som en tredje hovedretning. Prosjektet foreslår målrettede og effektive tiltak for økt mobilitet i hele sektoren, inkludert tjenestegjøring i distriktene.

Denne rapporten peker på et mulighetsrom for forbedringer. De konkrete løsningene vil innenfor flere områder kreve videre forhandlinger og endringer i eksisterende avtaler og bestemmelser. Summen av tiltakene vil kunne innebære en omfordeling av sektorens totale lønnsmidler og ytelser. Enkelte av tiltakene og modellene som er vurdert vil måtte forventes å kreve isolert sett økonomisk satsning for å kunne implementeres. Valg og prioriteringer i denne sammenhengen må vurderes av partene i den videre prosessen.

Partene er enige om at det er viktig å komme raskt i gang med den videre prosessen og legger opp til å starte implementeringen i løpet av 2024.

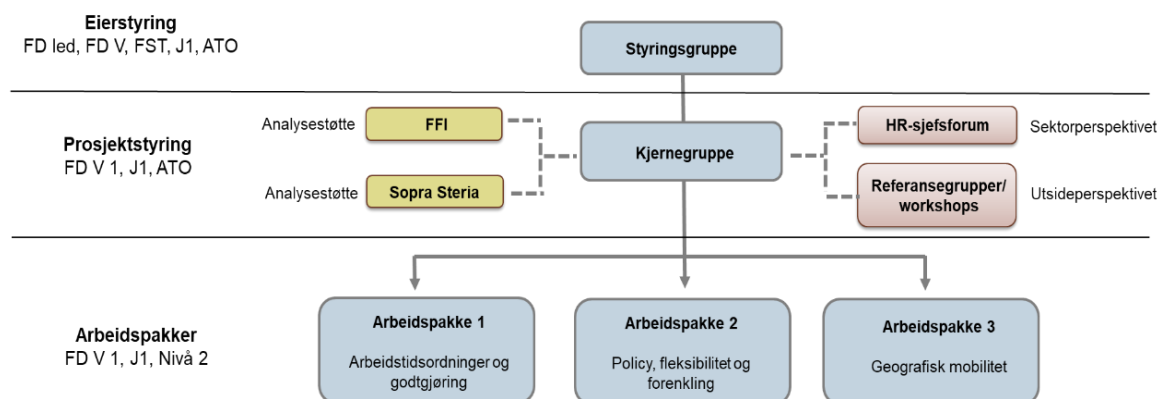
2 Bakgrunn

Forsvarssektorens lønns- og insentivsystem har vært endret en rekke ganger. I noen tilfeller ved mindre justeringer i enkeltavtaler og andre ganger ved større og mer helhetlige revisjoner. Lønnsprosjekt I (2006-2007) og Lønnsprosjekt II (2013-2015) er de to siste større utredningene igangsatt og ledet av Forsvarsdepartementet (FD). Begge prosjektene var partssammensatt. Den 24. september 2021 ble arbeidet med et nytt lønns- og insentivprosjekt igangsatt. Hensikten med et nytt lønns- og insentivprosjekt er å utrede og anbefale forbedringer i forsvarssektorens lønns- og insentivordninger på bakgrunn av interne og eksterne utviklingstrekk som gjør det nødvendig å tenke nytt.

Arbeidet er organisert i ulike faser, der fase 1 resulterte i en problembeskrivelse og felles problemforståelse som grunnlag for videre utvikling av løsningsalternativer i fase 2. Denne rapporten er sluttrapporten fra fase 2 og beskriver et handlingsrom og et målbilde for et fremtidig helhetlig og fleksibelt lønns- og insentivsystem. Rapporten er utarbeidet av kjernegruppen og anbefalingene er forankret i styringsgruppen. Den utgjør grunnlaget for neste fase, videre forhandlinger mellom partene og eventuelle organisatoriske tilpasninger i sektorens respektive virksomheter.

2.1 Organisering

Prosjektet har vært organisert som et partssammensatt prosjekt under ledelse av FD, jf. Figur 1:



Figur 1 Organisering av fase 2

Arbeidet i fase 2 har vært organisert rundt en kjernegruppe under ledelse av FD. Kjernegruppen har bestått av representanter fra FD, Forsvaret og arbeidstakerorganisasjonene i Kontaktforum. Videre har prosjektet hatt en arbeidsgruppe bestående av et utvalg driftsenheter (DIF) og arbeidstagerorganisasjoner (ATO) på DIF-nivå. HR-sjefsforum har vært benyttet som en referansegruppe for å ivareta sektorperspektivet. FFI har bistått prosjektet med analyser og beregninger. Utvalgte eksterne ressurser ble invitert til å bistå i prosjektet ved behov. Prosjektet har videre gjennomført flere erfaringsmøter med eksterne aktører.

Styringsgruppen som ble etablert i første fase har vært videreført i fase 2, under ledelse av departementsråden. Styringsgruppens viktigste rolle har vært å sikre forankring og fremdrift, og vært besluttsende myndighet knyttet til forankring av mulighetsrom og konkrete

løsningsalternativer, faseoverganger, justeringer i tidsplan, terminering eller midlertidig utsettelse av prosjektet.

Styringsgruppen har vært sammensatt av følgende representanter:

- Leder styringsgruppen, departementsråd FD, Frede Hermansen
- Ekspedisjonssjef FD V, Kjersti C. Klæboe
- Sjef Forsvarsstaben, generalløytnant Ingrid Gjerde¹
- Sjef HR og kompetanseavdelingen Forsvarsstaben, brigader Arnt-Inge Rolland²
- Leder NOF, Torbjørn Bongo
- Leder BFO, Dag Stutlien³
- Generalsekretær KOL, Anders Barman Stenberg
- NITO Forsvar, Morten Fossum⁴
- Leder Parat Forsvar, Johan Hovde
- Leder NTL Forsvar, Stina Baarne Hassel
- Leder Tekna FFI, Berit Gilljam Harstad⁵
- Tillitsvalgt VO for Forsvaret/Fellesforbundet, Sigurd Myrvoll⁶

Kjernegruppen har vært sammensatt av følgende representanter⁷⁸:

- Prosjektleder, FD, avdelingsdirektør Stefan Johannessen
- NK prosjekt, FD, flaggkommandør Svein-Erik Bakke
- Representant FD, oberstløytnant Daniel Berg Eriksen⁹
- Representant Forsvaret, major Bjørn Henrik Sævik (aktiv deltaker)¹⁰¹¹
- Representant NOF, Staale Idar Reiten (aktiv deltaker)
- Representant BFO, Lars Omberg (aktiv deltaker)
- Representant KOL, Svein-Håkon Forvik (aktiv deltaker)
- Representant NITO, Øystein Rambjørg (aktiv deltaker)¹²
- Representant TEKNA, Marianne Erichsen Andreassen (aktiv deltaker)¹³
- Representant Parat forsvar, Eivind Olsen (aktiv deltaker)
- Representant Fellesforbundet, Sigurd Myrvoll (passiv deltaker)¹⁴
- Representant NTL Forsvar, Rune Bjørseth (passiv deltaker)

¹ Viseadmiral Elisabeth Natvig frem til 31. oktober 2023.

² Tom Simonsen frem til 4. november 2022.

³ Jens Jahren frem til 24. januar 2023. Rune Rudberg fra 24. januar til 14. juni 2023.

⁴ Tor Kværnø frem til 22. februar 2023.

⁵ Fra 12. mars 2023.

⁶ Robin Kristiansen fungerte for Sigurd Myrvoll i perioden fra 1. januar frem til 31. mai 2023.

⁷ UNIO ble orientert 12. juni 2023. UNIO ønsket ikke å delta i styringsgruppen eller kjernegruppen.

⁸ Med aktiv deltaker menes det at de har vært til stede på de aller fleste kjernegruppemøtene og har kommet med innspill underveis. Med passiv deltaker menes at de i liten eller ingen grad har vært til stede på kjernegruppemøtene, men at de har blitt involvert underveis i alt skriftlig materiale på lik linje som de aktive deltakerne.

⁹ Espen Graaten Østigård frem til 31. desember 2022.

¹⁰ Michael Baas Bottenvik-Hartmann frem til 15. september 2023.

¹¹ Tom Rune Klemetsen frem til 14. august 2023.

¹² Tor Kværnø frem til 22. februar 2023.

¹³ Fra 12. mars 2023.

¹⁴ Robin Kristiansen fungerte for Sigurd Myrvoll i perioden fra 1. januar frem til 31. mai 2023.

2.2 Overordnet metodisk tilnærming

Prosjektet har hatt en kunnskapsbasert tilnærming med ekstern støtte. Det har vært gjennomført en eksplorativ og iterativ prosess, kombinert med kvalitative og kvantitative analyser. Relevante eksterne publikasjoner har løpende blitt vurdert i lyst av prosjektet. Vi har vektlagt en gjennomgående involvering og forankring. Videre har det vært lagt opp en tidslinjal som har gitt rom for modning og bearbeiding av ideer, konsepter og muligheter.

Fase 1 pekte på tre hovedutfordringer ved lønns- og insentivsystemet. Disse har blitt ytterligere sementert i lys av oppdaterte utredninger og rapporter. Hovedutfordringene ble lagt til grunn for etableringen av tre arbeidspakker for å sikre at hver av utfordringene ble adressert og muliggjøre tidsdifferensiering av arbeidet. De tre arbeidspakkene er:

1. *Arbeidstid og godtgjøring*
2. *Målbilde for styring og forvaltning*
3. *Geografisk mobilitet*

Den metodiske tilnærmingen i prosjektet har vært tilpasset de ulike arbeidspakkene etter de ulike problemstillingenes karakter og omfang. FFI og Sopra Steria har støttet prosjektet i arbeidet. Videre har prosjektet gjennomført to heldags erfaringsmøter med statlige virksomheter med lignende driftsmønstre. Lærdommen herfra er tatt inn flere steder i prosjektet, blant annet knyttet til behovet for langsiktig planlegging. Denne prosjektrapporten er utarbeidet av kjernegruppen, med noen tekstinnspill fra FFI.

Vi har utviklet fem overordnede prinsipper for et framtidig lønns- og insentivsystem:

1. **God balanse mellom arbeidstid og arbeidsvern.** Fremtidige løsninger må legge til rette for operativ virksomhet samtidig som de tilsatte sikres et tilstrekkelig vern mot for mye belastning over tid. Videre bør systemet bidra til større forutsigbarhet for den enkelte med hensyn til arbeidstid, arbeidstidsordning, lønn og inntekt.
2. **Helhetlig og fleksibelt.** Fremtidige løsninger må ivareta sektorens mangfoldige kompetansebehov samtidig som virkemidlene må forvaltes med en tilstrekkelig balanse mellom sentral og lokal styring.
3. **Enkelt å forvalte og anvende.** Systemet, herunder avtaleverket, bør forenkles slik at det legges til rette for økt digitalisering og en enklere forvaltning for ledere, HR-medarbeidere og den enkelte tilsatte.
4. **God kompetansemobilitet.** Fremtidige løsninger må underbygge sektorens behov for kompetanse ved basene i rurale strøk, samt behovet for utvikling av militær profesjonskompetanse.
5. **God balanse mellom inntekt og pensjon.** Fremtidige løsninger bør sikre en god balanse mellom inntekt og pensjon.

I tillegg vektlegger vi følgende grunnleggende faktorer:

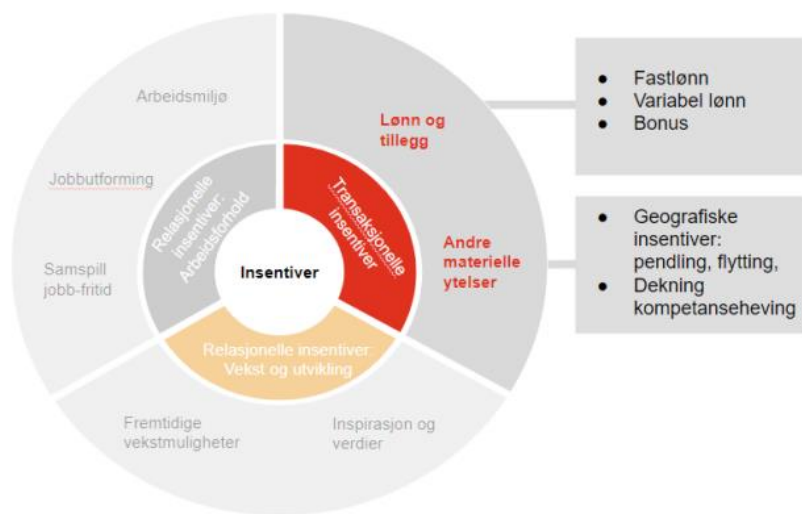
- forutsigbarhet,
- forenkling,
- fleksibilitet og
- styring (sentralt og lokalt).

En mer konkret metodebeskrivelse for hver hovedutfordring og arbeidspakke fremgår av det enkelte kapittel.

2.3 Forutsetninger og avgrensninger

Prosjektet er avgrenset til å omhandle monetære insentiver, herunder transaksjonelle ytelser slik som lønn, lønnstillegg, ulike godtgjøringer mv.

En slik avgrensning har vært nødvendig av hensyn til arbeidets omfang. Et helhetlig insentivsystem består i tillegg av en rekke ikke-monetære insentiver, slik som for eksempel karrieremuligheter, spennende/meningsfulle arbeidsoppgaver, anerkjennelse, jobbsikkerhet, arbeidsmiljø mv. I mange tilfeller vil denne typen insentiver være minst like viktige for å påvirke motivasjon/atferd. Selv om prosjektet har fokusert på monetære insentiver, må disse derfor likevel forstås i lys av de ikke-monetære insentivene.



Figur 2 Helhetlig insentivmodell med fokus på transaksjonelle ytelser (kilde: PWC)

Prosjektet har jobbet med utgangspunkt i alle virksomhetene i forsvarssektoren, men med hovedfokus på det som gjør sektoren spesiell. Selv om mange av særegenhetene er knyttet til Forsvaret og den militære kjernevirksomheten, berører det i større eller mindre grad også øvrige etater. Eksempelvis vil de særegne forholdene i Forsvaret knyttet til beredskap, øving og trening også kunne berøre Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, og de spesielle kravene til tilgang på kompetanse det kan innebære.

I lys av enigheten rundt det femte prinsippet om å holde pensjonsspørsmålet utenfor dette prosjektet blir ikke *pensjon på variable tillegg, særalderspensjonsordningen og særaldersgrenser* behandlet og omtalt direkte i rapporten.

Det er flere pågående prosesser med grensesnitt mot prosjektet, bl.a. FMR/LTP, M&E-programmet, Arbeids- og inkluderingsdepartementets (AID) arbeid med særalderspensjon og -aldersgrenser, og Forsvarets arbeidsgruppe for insentiver. Prosjektet har vært løpende koordinert med disse prosessene og tatt inn over seg relevante funn og rapporter fra disse.

2.4 Rapportens struktur

Rapporten består av totalt 11 kapitler. I kapittel 1 presenteres sammendraget av rapporten. Kapittel 2 presenterer bakgrunn for prosjektet, prosjektets organisering, overordnet metodisk tilnærming, og forutsetninger og avgrensninger. Kapittel 3 gir en beskrivelse av egenskaper og særegenheter for forsvarssektoren. Kapittel 4 er et sammendrag av problembeskrivelsen i fase 1 herunder hovedfunn, fordeler og ulemper med dagens system, og tre hovedutfordringer ved dagens lønns- og insentivsystem.

I kapittel 5 presenteres prosjektets utredning av alternative innretninger for arbeidstid og godtgjøring, herunder konkrete modeller hvor vi synliggjør mulige konsekvenser av ulike egenskaper og valg innenfor et gitt handlingsrom.

Kapittel 6 omhandler prosjektets vurdering og forslag til målbilde for styring og forvaltning av lønns- og insentivsystemet. Dette inkluderer forslag til nye strukturer i avtaleverket og et overordnet konsept for et styringssystem for lønn og insentiver.

Kapittel 7 beskriver prosjektets vurderinger og anbefalinger knyttet til geografisk mobilitet, inkludert et bredt spekter av tiltak langs de tre retningene flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass.

I kapittel 8 oppsummeres prosjektet og prosjektets anbefalinger presenteres. Kapittel 9 er viet til en vurdering av og anbefaling til veien videre og fase 3 – implementering.

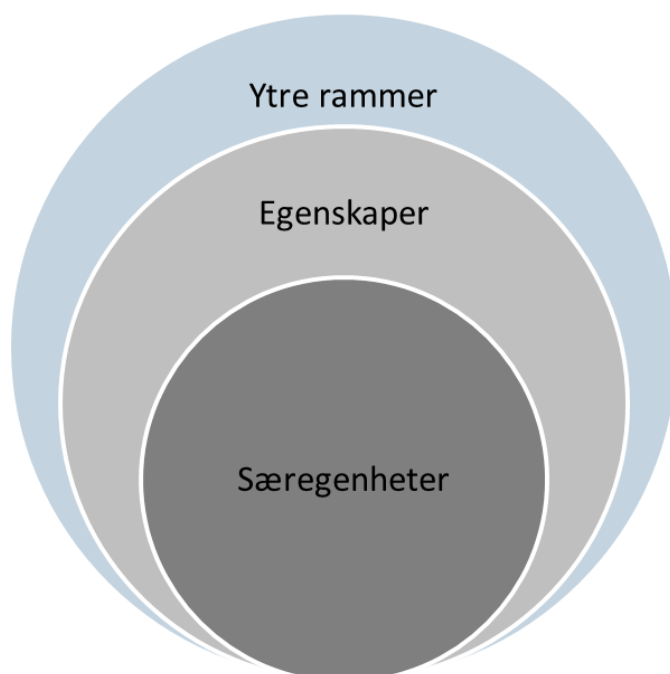
Rapporten har 9 vedlegg.

3 Rammer, egenskaper og særegenheter

Forsvarssektorens lønns- og insentivsystem må på lik linje som andre sektorers systemer forstås i en kontekst. Noe av denne konteksten er helt særegen for forsvarssektoren mens andre deler er mer generiske. Figur 3 illustrerer sammenhengen mellom disse ytterpunktene.

Ytre rammer er eksempelvis demografisk utvikling, teknologisk utvikling, arbeidsmarkedstrender mv. Dette må stort sett alle virksomheter forholde seg til uavhengig av sektor, herunder også forsvarssektoren. I det andre ytterpunktet finner vi forsvarssektorens særegenheter som eksempelvis beordringsplikt, disponeringssystem, tilsetning i grad og gren. I midten finner vi det vi har kalt egenskaper, som vi gjerne deler med enkelte andre virksomheter, og som derfor ikke er helt særegen for vår sektor. Eksempler på slike egenskaper kan være krav til døgnkontinuerlig drift, beredskapsvakter og spredte lokasjoner.

Prosjektet har sett behov for å gi en nærmere beskrivelse av det som kan karakteriseres som egenskaper og særegenheter for vår sektor. I beskrivelsen er det ikke gjort et forsøkt på en konkret plassering av hver og en av de ulike karakteristikene innenfor kontinuumet som følger av figuren under. Hensikten med denne tilnærmingen har heller vært en bevisstgjøring omkring hva som er særskilt for forsvarssektoren og at dette i mange tilfeller ikke kan leses kategorisk. For å forstå det som er særskilt for vår sektor er det viktig med en helhetlig tilnærming som ser disse karakteristikene samlet heller enn hver for seg.



Figur 3 Forholdet mellom rammer, egenskaper og særegenheter

3.1 Egenskaper og særegenheter

Forsvarssektoren er som en del av offentlig sektor generelt underlagt en rekke statlige regler og sentrale og lokale avtaler. Dette gjelder eksempelvis statsansatteloven, arbeidsmiljøloven, hovedavtalen, hovedtariffavtalen med tilleggsavtaler. Det er imidlertid en rekke karakteristikk ved sektorens kjernevirksomhet som er mer eller mindre spesiell for vår sektor og som derfor er regulert i særegne regler og avtaler. De særskilte personalpolitiske rammene for forsvarssektoren er regulert i blant annet forsvarsloven, ordning for militært tilsatte, unntaksavtalen.¹⁵ Mange av disse særtrekkene er først og fremst knyttet til militært tilsatte, men berører i flere tilfeller også sivilt ansatte. Under er det listet en rekke av karakteristikkene som samlet sett er særegne for forsvarssektoren og som har betydning for innretningen av lønn- og insentivsystemet.

Dette er ikke en uttømmende liste, men prosjektet vurderer at det er relevant å trekke frem følgende karakteristikk:

- **Beredskapsorganisasjon med forsvarsspesifikke aktiviteter.** Forsvaret er en beredskapsorganisasjon. De øvrige etatene understøtter kjernevirksomheten til Forsvaret med både militært og sivilt tilsatte. Det betyr at arbeidstaker må være fysisk tilgjengelig for arbeidsgiver innen en gitt varslings tid og tilgjengelig utover normal arbeidstid og til ukurante tider av døgnet og året. Videre innebærer virksomhetenes egenart forsvarsspesifikke aktiviteter som feltmessig øvingsaktivitet, militær vakt, og fly-operativ virksomhet.
- **Forsvarssektorens basestruktur og geografi.** Lokaliseringen av Forsvarets virksomhet er en konsekvens av geostrategiske og forsvarspolitiske hensyn. Forsvarets baser er i hovedsak konsentrert rundt noen få strategiske områder. En stor andel av disse ligger i mer rurale strøk med begrensede arbeids- og boligmarkeder.
- **Beordringsplikt.** Beordringsplikten innebærer blant annet at militært tilsatte kan beordres til stillinger i Norge og utlandet i samsvar med Forsvarets behov. Denne plikten omfatter også tjeneste i internasjonale operasjoner. Beordringsplikten til tjeneste i internasjonale operasjoner gjelder også sivile som er tilsatt etter 1. januar 2005 i bestemte stillingskategorier.¹⁶ Beordringsplikten forvaltes i hovedsak gjennom at ansatte søker seg til stillinger og er således i stor grad basert på frivillighet.¹⁷ Militært ansatte må imidlertid være forberedt på å bli beordret mot villighet, selv om dette kun skjer unntaksvis.

¹⁵ Protokoll av 30. mars 2011 - tariffavtale om unntak fra arbeidsmiljølovens kapittel 10 for Forsvarsdepartementet med underliggende etater, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 § 3 femte ledd.

¹⁶ Forsvarstilsatteforskriften. (2017). Forskrift om tjeneste for militært tilsatte og for sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (FOR-2017-06-24-997). Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-24-997/KAPITTEL_8#%C2%A740.

¹⁷ Et perspektiv er imidlertid at mange militære stillinger har tidsbegrensning og dermed motiverer til stillingsbytter selv om individet ikke nødvendigvis ønsker dette selv.

- **Tilsetting i grad og forsvarsgren.** Arbeidstakere generelt tilsettes normalt direkte i stilling. Militært tilsatte tilsettes i grad og forsvarsgren, og disponeres i stilling gjennom en egen disponeringsordning. Det særskilte tilsettingsforholdet må ses i sammenheng med beordringsplikten.
- **Et mangfold av kompetanseområder.** Bredden i sektorens kompetansebehov og innretning kan sammenlignes med samfunnet forøvrig. Forsvarssektoren består blant annet av egen utdannings- og FoU-sektor (FHS, FFI), en egen bygningstjeneste (FB), en egen materielltjeneste (FMA), en egen maritim virksomhet (Sjøforsvaret, FMA og FB) og en egen luftfartsvirksomhet (Luftforsvaret, FMA og FB).
- **Utvikling av militær profesjons- og fagkompetanse.** I tillegg til å være en arbeidsplass er forsvarssektoren også i stor grad en utdanningsinstitusjon. For å utvikle militære profesjonsutøvere er Forsvaret avhengig av en hensiktsmessig vekselvirkning mellom profesjonsutdanning, fagutdanning og tjeneste. Disponerings- og avansementsordningen er viktige elementer som skal underbygge denne vekselvirkningen.
- **Behov for balansert personellstruktur.** Forsvarssektoren er avhengig av å kunne opprettholde en balansert personellstruktur over tid. Det er avgjørende for å sikre at Forsvaret har tilstrekkelig antall personell tilgjengelig for fysisk og psykisk krevende operativ tjeneste. Dette krever mekanismer som sikrer nødvendig avgang, såkalte avgangsmekanismer. I dag er dette først og fremst representert med lavere aldersgrenser enn i arbeidslivet for øvrig.

Med unntak av forsvarssektorens basestruktur og geografi er de ovennevnte karaktertrekkene ikke unike for det norske Forsvaret, men gjelder i stor grad militære virksomheter i sammenlignbare land. De mange særtrekkene innebærer at lønns- og insentivsystemet må underbygge en rekke ulike forhold, herunder stimulere til (1) geografisk og kompetansemessig mobilitet, (2) tilgjengelighet på ulike tider av døgnet og året, og (3) kompensere for ulemper ved ulike plikter og tjenestemønstre.

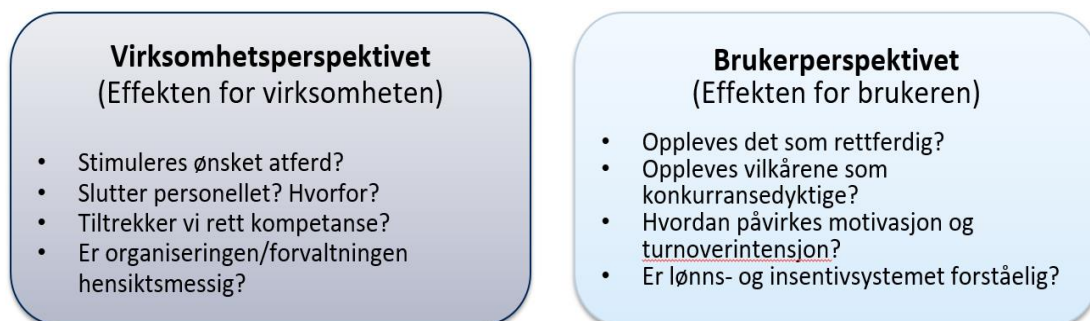
4 Fase 1 – Problembeskrivelsen

I første fase av prosjektet ble det etablert en felles problemforståelse som grunnlag for det videre arbeidet med å utarbeide alternative løsninger. Dette er dokumentert i en egen rapport. I det følgende gis det en kort beskrivelse av innretningen på dette arbeidet samt overordnede funn og vurderinger. For ytterligere detaljer vises det til rapporten fra fase 1 (vedlegg 6).

4.1 Hensikt og metode

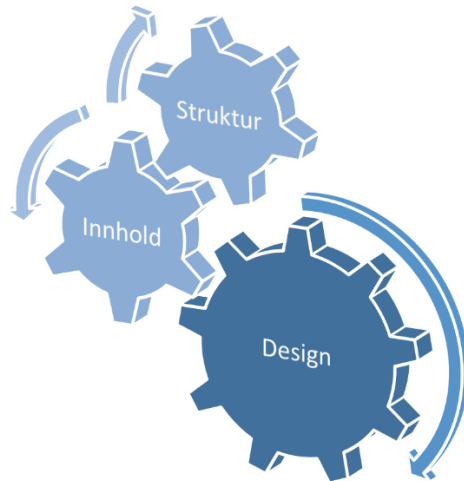
Hensikt med fase 1 var å analysere styrker, svakheter, muligheter og begrensninger ved dagens lønns- og insentivsystem. Disse ble drøftet i lys av hvordan insentivene påvirker forsvarssektorens evne til å rekruttere, motivere, beholde og avvikle personell, og hvordan insentivsystemet påvirker muligheten for digitalisering. Fase 1 hadde fokus på å beskrive problemet – ikke på løsninger. Utredningsarbeidet resulterte i en problembeskrivelse, en omforent problemforståelse mellom partene som dannet grunnlag for overgang til fase 2 og det videre arbeidet med å identifisere mulighetsrom og løsninger.

Den overordnede metodiske tilnærmingen har vært delt inn langs to ulike perspektiver (Figur 4) og lønns- og insentivsystemets tre bestanddeler (Figur 5). Gjennom å tilnærme seg den overordnede problemstillinger fra både et virksomhetsperspektiv og et brukerperspektiv har prosjektet søkt å kartlegge effektene systemet har på virksomheten i stort og den enkelte arbeidstaker. Videre er det tatt utgangspunkt i systemet som helhet og ikke bare regler og avtaler.



Figur 4 To ulike perspektiver - eksempler på spørsmål

Systemets struktur er knyttet til roller, ansvar og myndighet, forhandlingsnivåer, forvaltning, antallet regler og avtaler mv. Med innhold menes det som fremgår konkret av ulike regelverk og avtaler. Design er knyttet til innretningen av systemet og hvilken effekt det skal stimulere til.



Figur 5 Lønns- og insentivsystemets bestanddeler

Det empiriske grunnlaget har i stort vært utarbeidet av Sopra Steria og FFI. Der Sopra Steria har fokusert på virksomhetsperspektivet har FFI fokusert på brukerperspektivet. Kartleggingen fra Sopra Steria har vært gjennomført ved hjelp av dybdeintervjuer og en spørreundersøkelse med hypoteser. Det ble gjennomført intervjuer med til sammen 54 representanter fra HR i linjen, toppledelse og arbeidstakerorganisasjonene i ulike virksomheter/etater og på ulike nivåer i sektoren. Kartleggingen fra FFI har vært basert på en spørreundersøkelse som ble rettet mot tilnærmet samtlige ansatte i sektoren, og besvart av om lag 8500 respondenter.¹⁸ Både spørsmålene knyttet til dybdeintervjuene og spørreundersøkelsen ble utarbeidet i tett samarbeid med arbeidsgruppen.¹⁹ Prosessen med metodeutvikling, datainnsamling og analyse ble gjennomført i perioden oktober 2021 – mars 2022. Sluttrapporten fra fase 1 ble utarbeidet i perioden april-mai 2022.

4.2 Hovedfunn

Kartleggingen bygger på funnene i de to undersøkelsene fra Sopra Steria og Forsvarets forskningsinstitutt. Andre relevante kilder har vært benyttet som supplerende informasjon der det har vært hensiktsmessig. Hovedfunnene presenteres tilsvarende slik de ble presentert for styringsgruppen 1. mars 2022.

Aktørenes holdning til lønns- og insentivsystemet

Undersøkelsen blant nøkkelpersoner i de ulike virksomhetene og arbeidstagerorganisasjonene (heretter kalt aktørundersøkelsen) har gitt en bred og helhetlig tilnærming, der flere ulike sider ved lønns- og insentivsystemet er kartlagt. Gjennom kartleggingen er det avdekket opplevde utfordringer som aktørene er enige om.

Følgende syv sentrale hovedfunn ble avdekket i fase 1:

- Det er stort sett tillit mellom arbeidsgiverne og arbeidstakerorganisasjonene.

¹⁸ Ansatte i FFI var ikke med i undersøkelsen.

¹⁹ Arbeidsgruppen besto av i all hovedsak av de samme representantene som kjernegruppen i fase 2.

- Aktørgruppene er stort sett enige om drivere for den videre utviklingen, og de ønskede effektene, av lønns- og insentivsystemet i forsvarssektoren.
- Aktørgruppene er stort sett enige om at pensjon er et utfordrende element ved dagens lønns- og insentivsystem.
- Aktørgruppene er uenige om dagens HR-kompetanse og -kapasitet.
- Aktørgruppene er stort sett enige om at lønns- og insentivsystemet er omfattende og komplekst.
- Det overordnede regel- og avtaleverket fungerer godt og muliggjør operativ drift, men aktørgruppene er uenige i konsekvensene av unntaksbestemmelser og ATF-en.
- Aktørgruppene er stort sett enige i at ulik avlønning mellom sivilt og militært tilsatte oppleves som utfordrende.

Arbeidstakernes forventninger, preferanser og holdninger

Spørreundersøkelsen (heretter kalt brukerundersøkelsen) ble rettet mot samtlige arbeidstakere i sektoren.

4.3 Fordeler og ulemper ved dagens system

De innledende undersøkelsene avdekket noen potensielle problemområder, men også områder som synes å fungere etter hensikten. Nedenfor presenteres kort fordeler, ulemper, muligheter og begrensninger ved dagens system:

- Systemet legger til rette for operativ drift, men også til rette for høy belastning på den enkelte.
- Systemet stimulerer til geografisk mobilitet, men det er potensial til å forsterke disse effektene.
- Systemet oppleves å gi uforutsigbarhet knyttet til inntekt og pensjon.
- Systemet dekker helheten i sektorens virke, men oppleves mindre fleksibelt og vanskelig å forstå.
- Systemet er i hovedsak innrettet for å godtgjøre arbeidstid og ulempe og i liten grad innsats og resultater.
- Samarbeidet mellom partene er i all hovedsak godt, men det er noen områder der det oppleves forbedringspotensial.

4.4 Oppsummering: Tre hovedutfordringer

Det er tre hovedutfordringer som utkrystalliserer seg ved dagens system:

- Forholdet mellom arbeidstid, belastning, kompensasjon og forutsigbarhet.
- Balansen mellom behovet for å ivareta fleksibilitet og bredden i sektorens mangfoldige virke vs. behovet for helhet og enkelhet.
- Urbanisering og kompetansemobilitet.

Problemforståelsen underbygges av det siste årets relevante eksterne og interne utredninger. Utfordringene er både direkte og indirekte knyttet til lønns- og insentivsystemet. De vil på ulike måter påvirke evnen til å rekruttere, motivere, beholde og

avvikle kompetanse. Disse hovedutfordringene ble lagt til grunn for etableringen av tre arbeidspakker.

De neste tre kapitlene er viet til de tre arbeidspakkene *Arbeidstid og godtgjøring* (kapittel 5), *Målbilde for styring og forvaltning* (kapittel 6) og *Geografisk mobilitet* (kapittel 7).

5 Arbeidstid og godtgjøring

Dagens system for arbeidstid og godtgjøring i forsvarssektoren har utfordringer i forholdet mellom arbeidstid, belastning, godtgjøring og forutsigbarhet. Både rapporten fra fase 1 og FFI-studien lønn og inntekt i Forsvaret (2023) viser betydelige forskjeller i inntekt og belastning innad i sektoren. Høy aktivitet kan oppleves som belastende. Kombinert med Forsvarets behov for å gjennomføre denne aktiviteten, og med økonomiske insentiver til å søke aktivitetsbasert tjeneste bidrar dette til å skape et spenningsfelt mot helse- og familierelaterte hensyn.

Unntakene fra bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven er avgjørende for å levere beredskap. Samtidig legger det til rette for vedvarende høy belastning på mange arbeidstakere. Bemanningen på en del områder er marginal og dermed sårbar for fravær. Dette bidrar også til uforutsigbarhet omkring arbeidstid og fritid.

Store deler av de variable tilleggene inngår ikke i grunnlaget for opptjening i offentlig tjenestepensjon. Dette bidrar til å forsterke en opplevelse av uforutsigbarhet.

Dette kapittelet dokumenterer prosjektets utredning av alternative innretninger for arbeidstid og godtgjøring. Dette for å bidra til en fremtidig modell for arbeidstid og godtgjøring, som gir større forutsigbarhet og bedre balanse mellom arbeidstid og vern. Gjennom å utarbeide konkrete modeller synliggjør vi mulige konsekvenser av ulike egenskaper og valg innenfor et gitt handlingsrom.

5.1 Metodisk tilnærming

Proessen har vært delt i tre faser. Først er det identifisert såkalte case-avdelinger som representerer ulike deler av virksomheten som driver forsvarsspesifikke aktiviteter på døgnkontinuerlig basis. Slik aktivitet knyttes gjerne til aktiviteter som vakt, øving og seiling. Driftsmønstret varierer på tvers av ulike domener og våpensystemer. Det ble derfor valgt ut ulike caseavdelinger som i sum representerer sektorens kjernevirksomhet.

Neste fase har bestått i utvikling av alternative modeller. Med en eksplorativ tilnærming er det utviklet modeller som hver for seg representerer ulike egenskaper. Hensikten har ikke vært å designe optimale modeller, men å analysere mulige konsekvenser ved forskjellige modeller som strekker seg fra mindre justeringer i dagens system til mer omfattende endringer.

I tredje og avsluttende fase er det gjennomført både kvantitative og kvalitative analyser av modellene. FFI har stått for den kvantitative delen med tilhørende beregninger. Kjernegruppen har deretter gjort sine kvalitative vurderinger mot prosjektets prinsipper basert på grunnlaget fra FFI. På bakgrunn av disse analysene har prosjektet anbefalt en prinsipiell retning for en fremtidig modell for arbeidstid og godtgjøring.




5.2 Caseavdelinger og baseline

I arbeidet med å identifisere caseavdelinger og etablere en baseline for disse er det gjort et skjønnsmessig representativt utvalg av caseavdelinger som dekker mesteparten av sektorens kjernevirksomhet.

Følgende caseavdelinger ligger til grunn for analysene:

- Hans Majestets Kongens Garde (HMKG)
- Etterretningsbataljonen (EBN)
- Stridstrenbataljonen ved Brigade Nord (STRBN)
- 2. bataljon ved Brigade Nord (BN2)
- Ingeniørbataljonen ved Brigade Nord (INGBN)
- Korvettskvadronen
- Ytre Kystvakt (YKV)
- Nasjonalt sjøoperasjonssenter (NSS)
- 330 skvadron (redningshelikopter)
- 332 skvadron (kampfly)
- 333 skvadron (MPA – overvåkningsfly)
- 335 skvadron (transportfly/Hercules)
- FOH/Operasjonssentralen

For hver avdeling er det kartlagt status per i dag knyttet til en rekke indikatorer på individnivå og organisatorisk nivå. Figur 6 illustrerer noen av disse indikatorene, men representerer ikke en utfyllende liste. Innledningsvis var det ønskelig å også vurdere den operative tilgjengeligheten på materiell, men dette måtte avgrensnes av analytiske- og kapasitetshensyn.

	Antall ansatte	150		Baseline ressurser (organisasjon)
	Lønnsutgifter pr. pers	1.2 M	Inkl. AG avgift og pensjon	
	- hvorav pensjonsutgifter	x		
	Arbeidstid, inkl OT	1,1 ÅV		Baseline arbeidstid og godtgjøring (individ)
	ATF døgn	75		
	ATF døgn IP	10	IP = Ikke planlagt	
	Arbeidstid, inkl OT og ATF	1,5 ÅV		
	Lønn regulativ	550.000	Inkl. OT	
	Godtgjøring ATF	200.000		
	Annen godtgjøring*	50.000	Belastning, risiko *(eks. merutgifter)	
	Antall pers tilgj. døgn	30	Besetningsmedlemmer og teknikere på vaktordning. 7 dager av gangen.	Baseline tilgjengelig personell og driftskapasitet
	Antall pers tilgj. NA	130	Netto etter avspasering kl 08-16	
	Antall pers tilgj. NA faktisk	100	Netto etter avsp+annet fravær kl 08-16	
	Driftskapasitet* døgn	20%	% av maks kap. (faktisk materielltilgjengelighet)	
	Driftskapasitet* dag	80%	% av maks kap. (faktisk materielltilgjengelighet)	

Figur 6 eksempel på baseline-variabler

Som en del av arbeidet med å etablere baseline har FFI besøkt de ulike avdelingene for å få et godt bilde på gjeldende driftsmønster, utfordringer og eventuelle tanker om mulig endringer og lokale tilpasninger.

5.3 Modeller

Prosjektet har hatt en bred gjennomgang av ulike tilnærminger til arbeidstid, unntaksaktivitet, kompensasjonsordninger og grunnlønn. For å gjøre analysene håndterbare innenfor rammen av prosjektet har det imidlertid vært nødvendig å avgrense alternativene. De fem modellene som er utredet videre bygger på det prosjektet har vurdert å være de mest sentrale utfordringene med dagens system, herunder kompleksitet og manglende forutsigbarhet og vern. Avklaring av pensjonsgrunnlag vil også være en sentral utfordring, men dette håndteres utenfor prosjektet.

Hensikten med å gjøre nærmere analyser av konkrete modeller er å synliggjøre mulige konsekvenser av ulike løsninger innenfor et gitt handlingsrom. Tall og beregninger knyttet til de ulike modellene er eksempler for å kunne beskrive de ulike modellene. I et fremtidig forhandlingsløp må det også tas flere og andre hensyn. En fremtidig løsning kan gjerne være en kombinasjon av de utvalgte modellene som er analysert. Samtidig vil prosjektet antyde en hovedretning som i størst mulig grad vil oppnå prosjektets overordnede målsettinger.

I det følgende presenteres de ulike modellene, herunder forutsetninger og analyser. Først beskrives de viktigste forutsetningene for beregninger av kostnader mv. Deretter følger en overordnet beskrivelse av modellene, en kvantitativ og kvalitativ analyse av hver enkelt modell, før kapittelet avsluttes med en helhetlig vurdering og anbefaling.

5.3.1 Metode og forutsetninger

Kvantitativ metode (FFI)

Datagrunnlaget for beregningene består av Forsvarets lønns- og årsverksregnskap for årene 2020 og 2021.²⁰ Dataene er spesifisert på individnivå og gir grunnlag for å beskrive baselinevariabler knyttet til ressurser, arbeidstid og godtgjøring for hver caseavdeling, samt gjøre kvantitative vurderinger av hver modell.

Lønnsregnskapet inneholder informasjon om utbetalinger av grunnlønn, variable og faste tillegg og feriepenger til den enkelte medarbeider.²¹ Her finner vi også utgiftene for arbeidsgiver som kommer i tillegg, altså arbeidsgiveravgift og pensjonsavsetning per medarbeider. Vi har avgrenset oss til å kun studere offisielle årsverk. Det vil si at vi ikke inkluderer vernepliktige, kadetter, lærlinger, ansatte på pensjonistvilkår eller personell i Forsvarets styrkestruktur (reserver). Årsverksregnskapet (årsverksrapporten i SAP) inneholder informasjon om hvor mange offisielle årsverk personellet i caseavdelingene produserer, utenom unntaksaktivitet som lønnes med tillegg etter Arbeidstidsavtale for Forsvaret (ATF).

For å beregne aktivitetsnivået for individet og i caseavdelingene har vi benyttet utbetalingene av ATF-tillegg i lønnsregnskapet i kombinasjon med dagens ATF-satser. Deler

²⁰ FFI har over flere år utført beregninger av personellutgifter i forsvarssektoren, til støtte for Forsvarsdepartementet og sektorens langtidsplanlegging. En mer inngående beskrivelse av datagrunnlaget og beregningene finnes i (Johnson & Nordvang, 2022).

²¹ Dataene er hentet ut per medarbeider på lønnartnivå.

vi de samlede ATF-utbetalingene for en ATF-aktivitet på satsen for det aktuelle ATF-tillegget, kan vi beregne aktivitetsnivået for hver enkelt ansatt og caseavdeling for hvert år.

I denne studien beregner vi konsekvenser av modellene relativt til et nullpunkt. Nullpunktet er dagens arbeidstidsordninger og kompensasjonsordning for unntaksaktivitet. De kvantitative resultatene presenteres på individnivå for individer i caseavdelingene, per caseavdeling og i noen tilfeller aggregert for forsvarssektoren.

Vi er primært interessert i hvilke resultater den enkelte modellen har for personellets inntekt (nivå, spredning og variasjon over tid), opparbeidet fritid (nivå, spredning, variasjon over tid og om den faktisk realiseres) og aktivitet (nivå og spredning). Videre er vi interessert i utgiftsnivået for Forsvaret, den enkelte DIF og avdeling, og om modellene medfører en omfordeling av ressurser på tvers av Forsvaret eller grupper av personell.

Vi studerer modellene i tre ulike tilstander: 1) kontrafaktisk i perioden 2020-2021, 2) likevektstilstand og 3) likevekt med positive eller negative sjokk i parameterverdier. De kontrafaktiske studiene innebærer å studere utfall av modellene dersom de lå til grunn for Forsvarets aktivitet i 2020 og 2021. Dette er en interessant, men noe kunstig setting, hvor modellene tres ned over hodet på Forsvaret uten muligheter for tilpasninger. Fordelen er imidlertid at det blir relativt enkelt å peke på ubalanser, hvem som kommer relativt godt eller dårlig ut, og hvor det vil være naturlig å vente tilpasninger og endringer i adferd, enten hos arbeidsgiver eller hos personellet. Vi får med andre ord her kun studert en virkning av gangen, nemlig den umiddelbare virkningen på inntekt og utgifter, og ikke hvordan aktørene vil tilpasse seg i ettertid. Vi tar for eksempel ikke høyde for å beregne om personellet ønsker å jobbe mer eller mindre (unntaksaktivitet) som følge av modellen.

En annen utfordring ved å studere utfall av modellene i de to årene 2020 og 2021 er at vi risikerer å kun synliggjøre egenskaper for modellene slik aktivitetsnivå og andre forhold var på det aktuelle tidspunktet i hver av caseavdelingene. Dersom for eksempel aktivitet i en caseavdeling var unormal høy og skjevt fordelt mellom personell innad i avdelingen, kan det gi et lite representativt bilde av hvordan modellene presterer i en normalsituasjon. Vi søker derfor å etablere normalsituasjoner i caseavdelingene som skal beskrive en likevektssituasjon hvor de første, gjerne ekstreme, virkningene av modellene har lagt seg og driften går mer etter plan. Ressurspersoner fra flere av DIFene i arbeidsgruppen har pekt på at aktiviteten i stort har vært representativt for et «normalår».

Til slutt introduserer vi ny variasjon (sjokk) i modellenes parametere med utgangspunkt i normalsituasjonen. På denne måten blir vi i stand til å isolere virkninger av for eksempel store svingninger i aktivitetsnivå (over og under plantall).

En annen viktig forutsetning i spesifisering av modellene er prinsippet om *budsjettneutralitet*. Modellene legger budsjettneutralitet til grunn for analyseformål. Det innebærer typisk at satsene i modellen settes på en slik måte at Forsvarets utgifter ikke påvirkes på aggregert nivå i de kontrafaktiske fremstillingene av en modell. I praksis betyr

det at vi ikke tillater at modellen skal kunne medføre ekstra ressursbruk for det året (2020 eller 2021) den studeres for. Da isolerer vi egenskaper ved modellen fra resultater som følge av økt/reduert ressursbruk. En økt ressursbruk, for eksempel oppbemanning, kan likevel diskuteres som et tiltak utover innføringen av den aktuelle modellen. Vi skiller imidlertid da på virkninger som skyldes modellen og virkninger som skyldes økt ressursbruk.

Kvalitativ metode

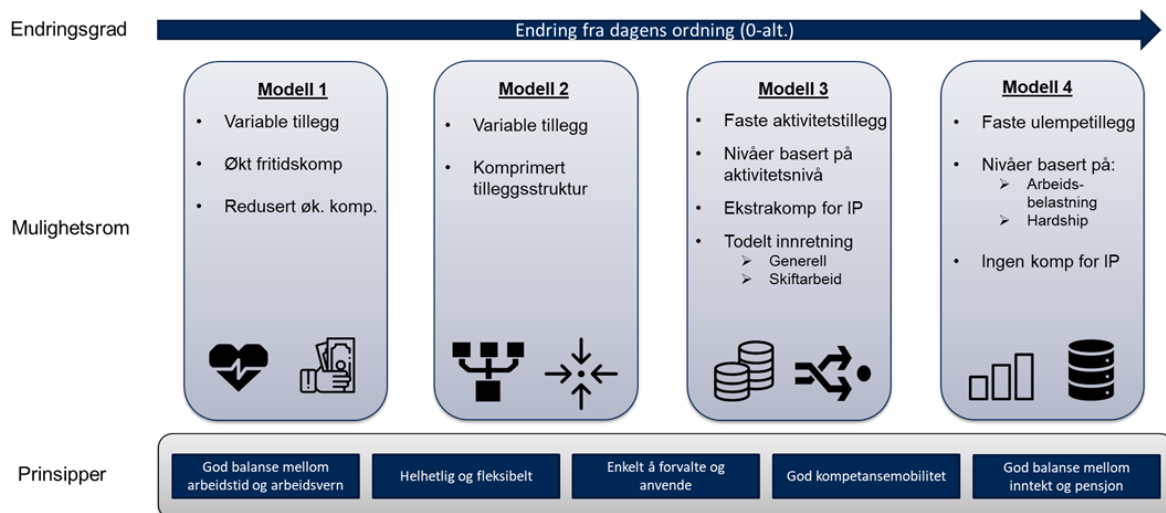
Vi har avgrenset oss til militært personell for analyseformål. Modellene, inkludert kompensasjonsordninger, vil imidlertid gjelde både militært og sivilt personell som er omfattet av forsvarsspesifikke aktiviteter. De kvalitative vurderingene hviler på kunnskapsgrunnlaget og de kvantitative beregningene utledet av FFI som beskrevet ovenfor. Prinsippene vi legger til grunn er de samme fem fra kapittel 2. Balanse mellom inntekt og pensjon er imidlertid tatt ut, jf. avgrensningen for prosjektet. Dette gir oss fire prinsipper vi primært har vurdert modellene opp mot:

1. God balanse mellom arbeidstid og arbeidsvern.
2. Helhetlig og fleksibelt.
3. Enkelt å forvalte og anvende.
4. God kompetansemobilitet.

I tillegg vurderes forutsigbarhet, forenkling, fleksibilitet og styring (sentralt og lokalt) som en del av helheten. Det er verdt å merke seg at modellene i begrenset grad direkte er tiltenkt å stimulere til god kompetansemobilitet. Tiltak for å stimulere til dette er omtalt i kapittel 7. Samtidig er det en kjensgjerning at der hvor modellene kan bidra til økt forutsigbarhet og bidra til å gjøre sektoren mer attraktiv, vil dette i seg selv kunne bidra til god kompetansemobilitet. Derfor vurderer vi også dette prinsippet.

5.3.2 Overordnet beskrivelse av modellene

Det er utredet fem modeller som alternativer til dagens innretning, inkludert 0+-modellen. Modell 0+ representerer noen grunnleggende tiltak, uavhengig av hvilken modell eller innretning man i fremtiden velger. Figur 7 viser hvordan modellene er plassert langs en akse som illustrerer endringsgraden fra dagens ordning, som utgjør null-alternativet. Videre fremgår prinsippene (jf. kap. 2.2) som modellene er vurdert opp mot. De to første modellene baserer seg på variable tillegg, mens godtgjøringen i de to siste er knyttet til faste tillegg.



Figur 7 Alternative modeller

Modell 1 øker fritidskomponenten i kompensasjonen av unntaksaktivitet med én time (50 prosent), fra 2 til 3 timer per aktivitetsdøgn. Hensikten med modellen er å redusere belastningen ved unntaksaktivitet ved å øke mengden fritid personellet opparbeider seg. For å holde total kompensasjon konstant reduseres den økonomiske kompensasjonen tilsvarende.

I **modell 2** forenkles kompensasjonsordningen av unntaksaktivitet ved at det benyttes felles døgnseter innad i fire ulike grupperinger av gradsnivåer (OR2-4, OR5-6, OR7-9, OF1-4). Satsene beregnes med bakgrunn i gjennomsnittlig grunnlønn i hver gruppe. Det skilles ikke på type aktivitet i modellen, slik at vakt, øving og seiling kompenseres likt per døgn. Forenklingen er inspirert av hvordan kompensasjonen fastsettes basert på gradsnivå i INTOPS-avtalen.

Modell 3 introduserer en fast kompensasjon for planlagt unntaksaktivitet. Hensikten med den faste kompensasjonen er å øke forutsigbarheten i personellets inntekt. Et tilhørende insentiv for bedre planlegging hos arbeidsgiver, kan også gi større forutsigbarhet i hvor mye aktivitet personellet skal gjennomføre. Det er utviklet to varianter av modellen, hvor det skilles på om personellet jobber daglig (**3a - generell modell**) eller i skift (**3b - modell med skiftordning**).

I den generelle modellen (3a) plasseres personellet på et aktivitetstrinn etter planlagt aktivitetsnivå. For hvert aktivitetstrinn eksisterer det en fast kompensasjon, beregnet med bakgrunn i hvor mye aktivitetsnivået ville blitt kompensert etter en gjennomsnittssats fra dagens ATF-ordning. Dersom faktisk aktivitet viser seg å være under nivået for det trinnet personellet er innplassert på, kompenseres likevel personellet for det aktivitetsnivået som trinnet representerer. Skulle aktivitetsnivået bli høyere enn trinnet, kompenseres personellet for overskytende døgn etter dagens ATF-satser. Personellet er med andre ord garantert minst den kompensasjonen som trinnet de plasseres på tilsvarer.

I modellen (3b) med skiftordning kjøper arbeidsgiver ut en andel av arbeidstagers arbeidstid. Resterende arbeidstid tar personellet ut som fritid. Modellen henter inspirasjon fra

ordninger innen sivil skipsfart, og åpner for en mer forutsigbar arbeidstidsordning. Personellet kan jobbe skift slik at de for eksempel vil være tilgjengelig for arbeidsgiver halvparten av året til sammen og ta andre halvdel ut i fritid. Arbeidsgiver står fritt til å definere omfanget av unntaksaktivitet i tiden hvor personellet er tilgjengelig innenfor avtalte rammer. Personellet får én fast kompensasjon for å stå på skiftordningen. Størrelsen på kompensasjonen reflekterer hvor mange døgn personellet skal være tilgjengelig for arbeidsgiver. Dersom personellet må jobbe flere døgn enn den andelen av året arbeidsgiver har kjøpt ut på forhånd, kompenseres personellet særskilt per døgn etter egen sats.

Modell 4 introduserer faste tillegg for ulempene unntaksaktivitet kan innebære. Som for modell 3 er motivasjonen bak modellen å gjøre kompensasjonen av unntaksaktivitet mer forutsigbar. I tillegg skal denne modellen forenkle kompensasjonsstrukturen og gjøre den mer effektiv.

Forenklingen innebærer fire ulike nivåer for kompensasjon basert på aktivitetsnivå, inspirert av hvordan aktivitet kompenseres i lederlønsavtalene. Personellet plasseres altså inn på et kompensasjonsnivå etter mengde aktivitet, fordelt på nivåene lav, moderat, høy og svært høy. Videre skiller modellen eksplisitt på om unntaksaktiviteten medfører ulempe i form av a) arbeidsbelastning knyttet til fravær fra hjem og familie, eller b) «hardship» og ulemper knyttet til utførelse av jobben. Ulempen ved mengde aktivitet (a) dekkes av de fire ulike nivåene for kompensasjon av aktivitet, mens det for «hardship» (b) innføres to kompensasjonsnivåer, middels og høy, med tilhørende faste tillegg. Disse faste tilleggene erstatter eksisterende tillegg som risikotillegg for EOD og redningstjeneste, flybesetningstillegg, sjøtjenestetillegg med mer.

Effektivitetsforbedringen i modellen oppstår fordi «prisen» på et aktivitetsdøgn fastsettes enklere når det kan skilles på i hvilken grad aktiviteten innebærer hardship. Det bygger på en hypotese om at «hardship» er underkompensert relativt til fraværskomponenten i dagens kompensasjonsstruktur for unntaksaktivitet. For eksempel vil modellen innebære at avdelinger som har mye vaktjeneste knyttet til garnison og objekter, kompenseres lavere enn avdelinger som driver luftoperativ virksomhet i risikoområder. Grad av «hardship» bør fastsettes på nivå 1 med mulighet for lokale tilpasninger på nivå 2 og lavere etter avtale mellom partene.

I tillegg til de fire modellene over, har prosjektet vurdert behovet for noen grunnleggende tiltak, uavhengig av hvilken modell eller innretning man i fremtiden velger, jf. Figur 8. En endring kan derfor, som et minimum, bestå av disse tiltakene, og er derfor betegnet som en **0+-modell**. Det er særlig de to øverste tiltakene (innrammet i stiptet boks) som er i kjernen av denne arbeidspakken om arbeidstid og godtgjøring.

Grunnleggende tiltak



Figur 8 Grunnleggende tiltak – modelluavhengig (0+)

De fire grunnleggende tiltakene er sentrale i alle modellene prosjektet har vurdert. Det er imidlertid særlig de to tiltakene økt planhorisont og et tydelig skille mellom planlagt (P) og ikke-planlagt (IP) aktivitet som er prioriterte tiltak, og som er sentrale grunntiltak i alle modellene. Behovet for økt forutsigbarhet og økt vern, og et tydelig skille mellom planlagt og ikke-planlagt aktivitet er helt grunnleggende og følgelig prioritert. Bemanningspool og fleksibel arbeidsplass vurderes imidlertid allerede på ulike nivåer og i ulike prosesser.

Lengre planhorisont

En lengre planhorisont knyttet til arbeidstidsplanlegging er et grunnleggende tiltak i alle modellene. En tydelig tilbakemelding til prosjektet er behovet for økt forutsigbarhet. Forsvaret har klart kortere planhorisont hva gjelder arbeidstidsplanlegging sammenlignet med andre virksomheter. De eksterne virksomhetene prosjektet har utvekslet erfaringer med har gjennomgående og vesentlig lengre planhorisont for arbeidstidsplanlegging enn Forsvaret. Dagens modell gir Forsvaret insentiver for å vente med å utgi arbeidsplan i lengst mulig tid for å redusere økonomisk og bemanningsmessig usikkerhet. Dette reduserer behovet for å planlegge lengre frem i tid og dermed reduserer forutsigbarheten for den enkelte arbeidstager.

En lengre planhorisont vil kreve noe mer planlegging, spesielt i en overgangsfase, og redusere noe av den praktiske og økonomiske fleksibiliteten for virksomheten. Samtidig vil dette kunne disiplinere arbeidsgiver og skape større forutsigbarhet og vern for personellet, som igjen kan ha positiv effekt på ståtid og dermed operativ tilgjengelighet. Dette vil bedre forholdet og balansen mellom arbeidstid, belastning og godtgjøring. Hvor lang planhorisonten bør være vil kunne variere ut fra virksomhetens egenart og særpreg. Prosjektet anbefaler imidlertid som minimum en dobling av minimumsperioden for utgivelse av en forpliktende/bindende arbeidsplan til fire uker, samtidig som det etterstrebes en høyest mulig forutsigbarhet gjennom året.

Caseavdelingene med høyest grad av forutsigbarhet kan vise til høy ståtid. Attraktive arbeidstidsordninger generelt og forutsigbarhet spesielt, kan dermed bidra til god

kompetansemobilitet til tross for at insentivene som stimulerer til dette primært er identifisert i kapittel 7.

Skille planlagt (P) og ikke-planlagt (IP) aktivitet

For å legge til rette for bedre bemanningsplanlegging, økt forutsigbarhet og vern er det viktig med et tydelig skille mellom planlagt og ikke-planlagt aktivitet. Dette for å skape større forutsigbarhet ift. aktivitet og kompensasjon for planlagt og ikke-planlagt aktivitet. Plantall vil derfor få en større oppmerksomhet i enkelte av modellene. Dette kan kreve noe mer planlegging, men vil også disiplinere arbeidsgiver og skape større forutsigbarhet og vern for personellet. Et slikt tydelig skille vil bedre forholdet og balansen mellom arbeidstid, belastning, forutsigbarhet og godtgjøring. I tillegg skaper dette, kombinert med økt planleggingshorisont, et insentiv for å gjennomføre planlagt aktivitetsnivå.

Bemanningspool

For å øke fleksibiliteten og robustheten til å håndtere fravær og redusere belastningen, samt skape større forutsigbarhet vurderer prosjektet at det kan være hensiktsmessig å etablere en bemanningspool, vikarliste, tilkallingsliste eller lignende, som kan benyttes ved uforutsett fravær av ulike karakterer.

Et eksempel kan være fortsatt bruk av personell som har tjenestegjort i HMKG og går over til sivile studier i Oslo, men fremdeles kan være en tilkallingsressurs og vedlikeholde nødvendige ferdigheter ved å støtte avdelingen på deltid.

Det er ikke alle avdelinger som har denne muligheten, men der det er mulig bør slik fleksibel gjenbruk av personell vurderes. Dette vil kunne sikre tilgang til kvalifisert og/eller sertifisert personell ved fravær eller behov for ekstrahjelp. Det gjør det mulig å styrke bemanningen ved behov, samt redusere belastningen på ledere og gjenværende personell. Dette kan også bidra til å redusere bruken av overtid, gi økt fleksibilitet, gi lavere sykefravær, øke vernet, samt redusere turnover. Dog vil dette også kunne medføre økt forvaltning, økt øving og trening, samt økte kostnader osv.

Bemanningspool er ikke en erstatning for en tilstrekkelig robust grunnbemanning i organisasjonen, som i flere tilfeller er en forutsetning for å sikre god drift i sektoren.

Fleksibel arbeidsplass

Et sentralt tiltak er å legge mer til rette for økt fleksibilitet og vern gjennom en mer fleksibel arbeidsplass, i både tid, sted og rom. Økt tilrettelegging og fleksibilitet vil komme både arbeidstaker, arbeidsgiver og familien til gode gjennom økt robusthet, økt tilstedeværelse, økt kontinuitet, økt tilgjengelighet, økt vern mv. Dette vil også kunne føre til økt effektivitet og reduserte kostnader i noen tilfeller. Dog vil dette også kunne medføre økt forvaltning, investering, økte kostnader osv. Se kapittel 7 for mer utdypende vurderinger.

5.3.3 Model 0+ - Tilpasninger i dagens modell

Modell 0+ representerer, som nevnt, noen grunnleggende tiltak som prosjektet mener bør ligge til grunn for alle modeller, også en videreføring av dagens modell. I vurderingen av disse grunnleggende tiltakene er det av metodiske årsaker tatt utgangspunkt i tiltakene som en tilpasning til dagens modell.

Vurderinger

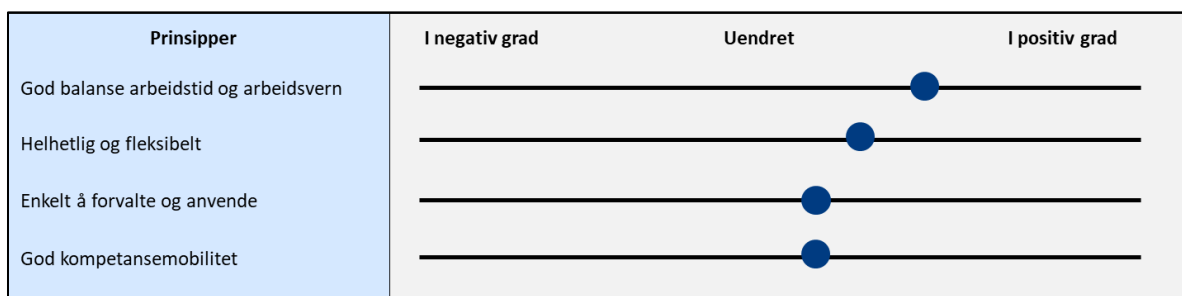
Modell 0+ vil, jf. Figur 7 og Figur 8, bl.a. innebære økt forutsigbarhet, økt vern, økt fleksibilitet, insentiver til bedre planlegging og økt robusthet. Imidlertid vil modellen også innebære ulemper som redusert økonomisk fleksibilitet for arbeidsgiver, økte ressurser til planlegging og økte økonomiske ressurser.

Rotasjon, funksjonelt fravær, sykdom mv. er en del av arbeidshverdagen i sektoren, uavhengig av hvilken modell som benyttes. Dette fraværet vil påvirke alle modellene og innebære avvik.

Vi vurderer at de grunnleggende tiltakene som prosjektet anbefaler vil bidra positivt ift. håndtering av rotasjon, funksjonelt fravær og sykdom. Konsekvensene av dette vil treffe noen ulikt mellom modellene, avhengig av hvordan modellene og de grunnleggende tiltakene blir konkretisert og implementert.

Modell 0+ med de grunnleggende tiltakene vil kunne innebære noen risikoer, særlig ift. manglende tilgang på kvalifisert eller sertifisert personell til bemanningspoolen. Videre er det en risiko for at det blir en begrensning i antall områder denne poolen kan benyttes på. Det er også en risiko for at funksjonelt fravær fortsatt vil påvirke effekten av tiltakene. Fleksibel arbeidsplass vil kunne medføre kostnader, særlig i en overgangsfase.

Sett opp mot de grunnleggende prinsippene (jf. Figur 9) vurderer vi at modell 0+ har en betydelig positiv påvirkning på balansen mellom arbeidstid og arbeidsvern, og bidrar positivt på prinsippet helhetlig og fleksibelt. For prinsippene enkelt å forvalte og anvende, og god kompetansemobilitet vurderer vi liten til litt positiv påvirkning.



Figur 9 Modell 0+.

5.3.4 Modell 1 – Økt fritidskompensasjon

Beskrivelse av modellen

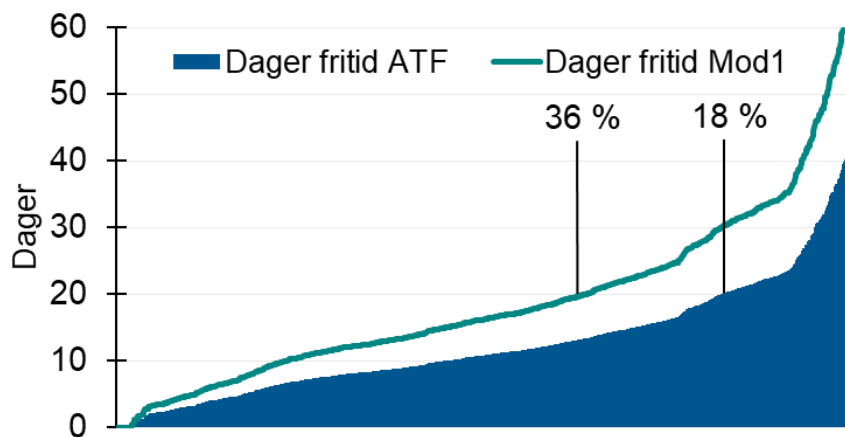
Modell 1 innebærer å øke andelen fritid i kompensasjon av aktivitet. Intensjonen er at økt andel fritid gir redusert belastning på den enkelte medarbeider.

Kvantitative vurderinger

Modell 1 innebærer en økning i fritidskompensasjonen ved unntaksaktivitet på 50 prosent (fra 2 til 3 timer per døgn). For å holde kompensasjonsnivået konstant reduserer vi den økonomiske kompensasjonssatsen tilsvarende ned, fra 16 til 15 timer. Det innebærer en reduksjon i økonomisk kompensasjon på 6,25 prosent per døgn.

I det følgende vil vi først se nærmere på hvor mye fritid personellet i caseavdelingene opparbeider seg i dagens ordning, og sammenligne dette med hvor mye fritid som opparbeides ved en implementering av modell 1. Vi vil også studere realismen i modellen med hensyn på om det er praktisk mulig for personell i caseavdelingene å avspasere det volumet av fritid som opparbeides ved bruk av modell 1. Til slutt beregner vi konsekvenser av modellen for personellets inntekt og caseavdelingenes personellutgifter.

I dagens ordning opparbeider personellet seg to timer fritid per aktivitetsdøgn.²² Figur 10 viser hvor mange dager fritid dette utgjør for hver person i caseavdelingene i 2020. I figuren er hver person representert ved en tynn blå stolpe. Vi ser at opparbeidet fritid varierer fra ingen til over 60 dager. Det er 18 prosent av personellet som opparbeider seg 20 dager eller mer i fritid. Opparbeidet fritid i modell 1 per person illustreres av den grønne grafen i figuren. Andelen personell som opparbeider seg mer enn 20 døgn i fritid økes da til 36 prosent.



Figur 10 Opparbeidet fritid i dager for personell i caseavdelingene i 2020. Dagens ordning (blå stolper) og modell 1 (grønn graf).

For at ordningen med økt kompensasjon i fritid skal være praktisk gjennomførbar, må personellet ha mulighet til å avspasere fritiden. For å se nærmere på om dette lar seg gjøre i caseavdelingene, har vi studert utviklingen i personellets tidbank over tid. Hvis personellet ikke får avvirket opparbeidet fritid i dagens ordning, kan det antyde at en økt fritidskompensasjon vil få praktiske utfordringer.

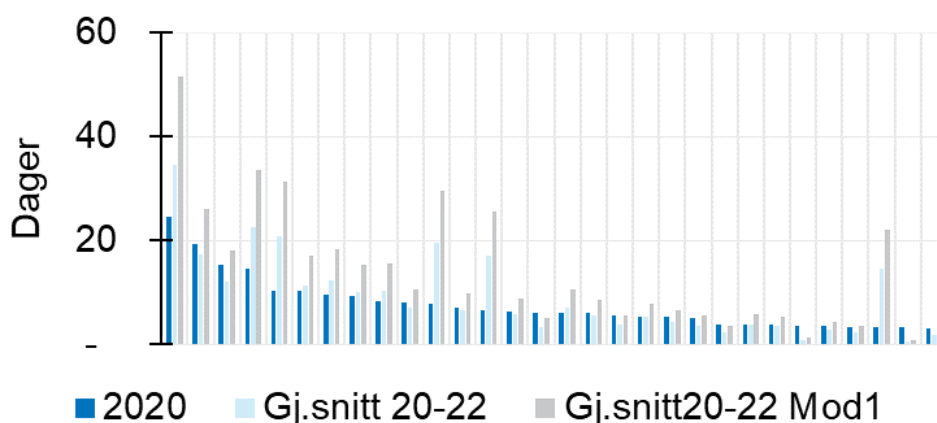
Figur 11 viser hvor mange dager fritid personellet i caseavdelingen Kampfly hadde på konto ved utgangen av 2020 og hvor mange dager de hadde på samme tidspunkt de to påfølgende årene. Det er personene med de 30 høyeste fritidssaldoene i 2020 som illustreres i figuren. Dersom personell med mye fritid ved utgangen av 2020 også har en høy saldo ved utgangen av de to påfølgende årene, kan det antyde at det er utfordrende for personellet å avvikle fritid.²³ Av figuren ser vi at det i Kampfly kun er et par personer med et vesentlig antall dager

²² Ved seiling i Kystvakten (FA2) opparbeides det syv timer fritid per seilingsdøgn. Caseavdelingen YKV er holdt utenfor analysen av modell 1.

²³ Det er verdt å merke seg at dersom en avdeling har lave saldoer jevnt over, trenger ikke det bety at avvikling av fritid er uproblematisk i avdelingen. Den lave saldoen kan også skyldes ulik praksis når det kommer til avvikling av opparbeidet fritid, hvor personellet i noen avdelinger tvinges til å ta ut fritid

fritid ved utgangen av hvert år. Utfordringen med å avvikle fritid i Kampfly synes derfor ikke stor med dagens ordning i denne fremstillingen. Den siste stolpen per individ i figuren illustrerer hvor mye fritid personellet ville hatt til gode ved slutten av året i gjennomsnitt for de tre årene dersom fritidskompensasjonen fra modell 1 lå til grunn. Vi ser nå at omfanget av personer med vesentlig antall dager med fritid ved slutten av året har økt til en håndfull. Omfanget er altså fortsatt begrenset til enkeltpersoner.

Ser vi på omfanget i øvrige caseavdelinger synes bildet å være det samme, selv om utestående fritid for personell i Sjøforsvaret i gjennomsnitt ligger vesentlig høyere. I tillegg tilsier de siste rapportene i FHAMU per februar 2024 en generell økning i tidopptjening, som indikerer at det kan være mer utfordrende å implementere en slik modell. En nærmere vurdering av de praktiske implikasjonene ved modell 1 er avhengig av supplerende analyser som også tar inn over seg virkninger på operative leveranser. Det er for øvrig verdt å merke seg at modellen i kombinasjon med andre virkemidler vil kunne veie opp for de potensielle utfordringene studert her. Et slikt virkemiddel kan for eksempel være en oppbemanning som reduserer arbeidsmengden for utsatt personell.



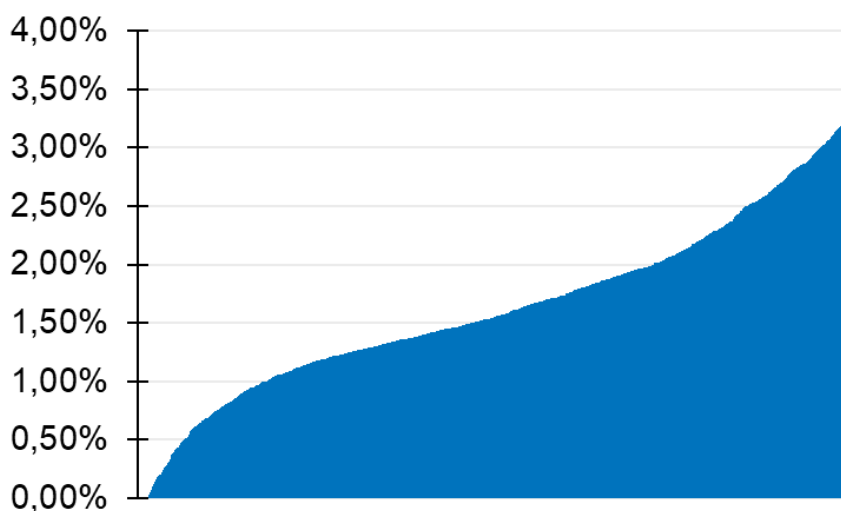
Figur 11. Antall dager opparbeidet fritid ved utgangen av året for personell i Kampflyvåpenet. Utvalget personell består av 30 personer med høyest antall dager fritid opparbeidet i 2020 (blå stolpe). Gjennomsnitt for perioden 2020-2020 i andre stolpe fra venstre (lyseblå). Gjennomsnittlig opparbeidet fritid i ved slutten av året (2020-2022) ved modell 1 i stolpe lengst til høyre (grå).

Videre vil vi se på konsekvensene av modell 1 for personellens inntekt og Forsvarets utgifter. Vi skiller her på caseavdelingene og Forsvaret for øvrig (aggregert). Som nevnt medfører modellen at kompensasjonen for unntaksaktivitet går ned med 6,25 prosent per døgn. For personell i caseavdelingene finner vi at det representerer en nedgang i inntekt på i gjennomsnitt 1,65 prosent. Spredningen er imidlertid stor siden aktivitetsnivået varierer mellom personell i caseavdelingene.

Figur 12 viser fordelingen av nedgang i inntekt. Vi ser at omfanget varierer fra 0 til nærmere 4 prosent lavere inntekt. Utviklingen i lønnsutgiftene følger utviklingen i gjennomsnittlig inntekt, slik at nedgangen i caseavdelingenes lønnsutgifter blir på 1,65 prosent. Legger vi all

(med negative konsekvenser for operative leveranser), mens personell i andre avdelinger ikke tar ut fritid for å opprettholde de operative leveransene. Vi har imidlertid ikke data som gjør det mulig å kontrollere for de konsekvensene økt uttak av fritid måtte medføre for operative leveranser i caseavdelingene.

aktivitet i Forsvaret til grunn, blir nedgangen i Forsvarets lønnsutgifter samlet på 0,97 prosent (159 millioner kroner i gjennomsnitt i 2020-2021).



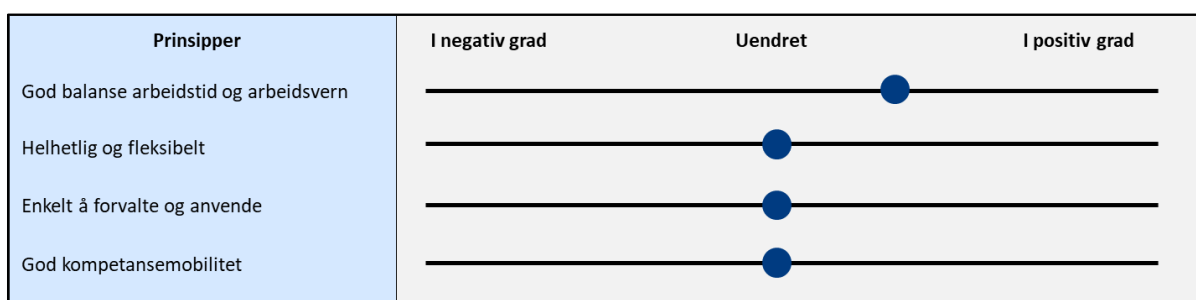
Figur 12 Prosentvis nedgang i inntekt ved modell 1. En stolpe per individ.

Kvalitative vurderinger

Modell 1 innebærer blant annet redusert belastning og økt vern, økt fritid for alle gradsgrupper, frigjorte økonomiske midler og følgelig bedre balanse mellom arbeidstid og arbeidsvern. Den treffer alle grupper likt og frigjorte økonomiske midler kan i teorien benyttes til økt bemanning og/eller aktivitet.

Den innebærer ulemper som redusert operativ tilgjengelighet, risiko for enda større grad av manglende tidsavvikling og redusert inntekt/økonomisk kompensasjon, noe som kan ha negativ innvirkning på hvor attraktivt arbeidet fremstår. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om det er realistisk å kunne oppveie redusert arbeidstid for den enkelte med økt bemanning bestående av rett kompetanse. Modell 1 vil også kunne innebære risiko for både redusert operativ tilgjengelighet og utilstrekkelig bemanning.

Samlet sett, opp mot de grunnleggende prinsippene (Figur 13), vurderer vi at modell 1 har en positiv påvirkning på balansen mellom arbeidstid og arbeidsvern. Prosjektet vurderer at modellen har liten eller ingen endring i enkelt å forvalte og anvende, påvirkning på god kompetansemobilitet eller endring i helhetlig og fleksibelt.



Figur 13 Modell 1 Økt fritidskompensasjon

5.3.5 Modell 2 – Variable tillegg med komprimert tilleggsstruktur

Beskrivelse av modellen

Modell 2 innebærer en forenkling av tilleggsstrukturen. Dette betyr likere kompensasjon for samme aktivitet, og følgelig en flatere kompensasjonsprofil for aktivitet. Den bygger på kjente prinsipper fra «Særavtale INTOPS». Kompensasjonen differensieres på grad. Intensjonen er å forenkle og sikre en likere kompensasjon for samme aktivitet.

Kvantitative vurderinger

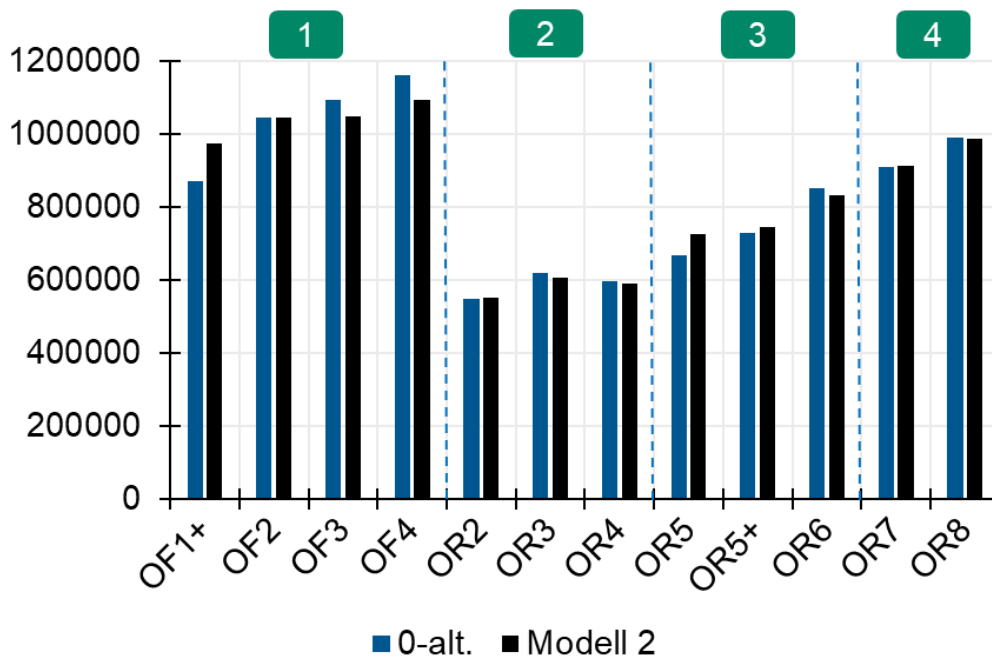
Modell 2 innebærer en komprimert og forenklet tilleggsstruktur hvor kompensasjonen for unntaksaktivitet differensieres på grad, inspirert av tilleggsstrukturen i «Særavtale for INTOPS». Modellen kan spesifiseres med ulik grad av kompleksitet (differensiering).

I den enkleste varianten av modellen er døgnsetene for unntaksaktivitet felles for alle DIFer, men varierer med gradsnivå fordelt i fire ulike grupper (jf. Figur 14). Dette oppsettet er nærmest strukturen i «særavtale for INTOPS» og benytter samme sats uavhengig av type aktivitet (vakt/øving/seiling). Satsene for hvert nivå er beregnet som gjennomsnittlig ATF-utbetaling per aktivitetsdøgn for personell i det aktuelle gradsspennet. Det innebærer at kompensasjonssatsen representerer både gjennomsnittlig grunnlønn og historisk aktivitetsmiks for personellet i den aktuelle gruppen. At satsene er en funksjon av personellet grunnlønn vil blant annet innebære at satsene vil følge utviklingen (indekseres) i grunnlønn.

KATEGORIER FOR DØGNSATSER				
		HÆR	LUFT	SJØ
1	OR 2-4	3 500	3 500	3 500
2	OR 5-6	4 400	4 400	4 400
3	OR 7-9	6 100	6 100	6 100
4	OF 1-4	5 500	5 500	5 500

Figur 14. Døgnbaserte kompensasjonssatser per gruppe (gradspenn) og DIF i modell 2.

Fordi modellen her baserer seg på gjennomsnittsbetraktninger, kommer personell med relativt lav grunnlønn bedre ut enn personell med relativt høy grunnlønn innad i hver gruppe. Dette illustreres i Figur 15 for personell i caseavdelingene, hvor vi ser at i modell 2 økes inntekten for det laveste gradsnivået i hver av de fire gruppene. Det innebærer en flatere kompensasjonsstruktur av unntaksaktivitet, som kan føre til økt andel kompensasjon tidlig i karrieren. Kompensasjonen over karrieren blir imidlertid den samme i gjennomsnitt.



Figur 15 Illustrasjon for personell i caseavdelingene

Satsene i en slik modell kan settes opp på mange forskjellige måter og etter ulike prinsipper. I alternative spesifikasjoner av modellen åpnes det for ytterligere differensiering av satsene, for eksempel per gren. Eksempelvis kan man basere satsene på grunnlønn og aktivitetsmiks i den enkelte gren.

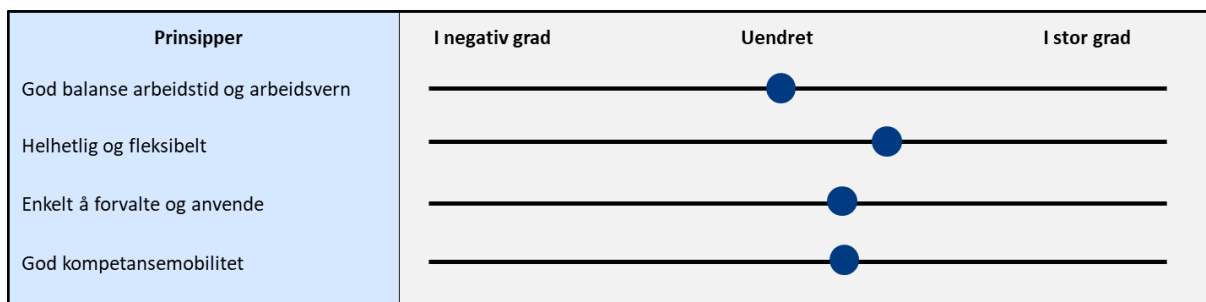
Modell 2 medfører ingen endringer i Forsvarets lønnsutgifter totalt sett. Dersom døgn-satsene for unntaksaktivitet ikke differensieres mellom DIFene, vil lønnsmidler omfordeles på tvers av DIFer og avdelinger.

Kvalitative vurderinger

Modell 2 forenkler tilleggsstrukturen, gir likere kompensasjon for aktivitet, økt økonomisk forutsigbarhet og stimulerer til økt ståtid for de yngste. Høyere inntekt for de yngste kan virke positivt for rekrutteringen. Videre legger den til rette for lettere og forenklet administrasjon og anvendelse, samt jevnere og mer forutsigbar karriereutvikling lønnsmessig.

Modellen innebærer redusert inntekt for enkelte gradsgrupper. Dette kan medføre risiko for økt skjevfordeling og skape incentiver for endret atferd ift. kategorier. Særlig vil det kunne svekke evne til å beholde enkelte erfarne grupper personell, en kategori det er mer utfordrende å beholde. Dette gir en risiko for reduserte operative leveranser.

Samlet sett, opp mot de grunnleggende prinsippene (jf. Figur 16), vurderer vi at modell 2 har en klar positiv påvirkning på prinsippet helhetlig og fleksibelt, en moderat positiv påvirkning på enkelt å forvalte og anvende, samt god kompetansemobilitet. Prosjektet vurderer at modellen har liten eller ingen påvirkning på balansen mellom arbeidstid og arbeidsvern.



Figur 16 Modell 2 Variable tillegg med komprimert tilleggsstruktur

5.3.6 Modell 3a – Faste aktivitetstillegg

Beskrivelse av modellen

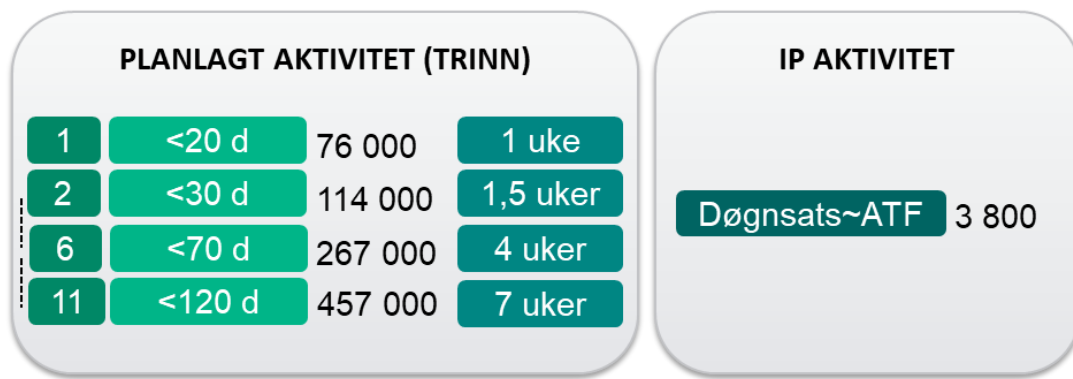
Modell 3a innebærer etablering av aktivitetstrinn for planlagt aktivitet og fast kompensasjon for aktivitet i de ulike trinnene. Modellen innebærer også mer forutsigbar fritid. Ikke-planlagt (IP) aktivitet kompenseres med en fastsatt døgnstøtte.

Det betyr likere kompensasjon for samme aktivitet, og følgelig en flatere kompensasjonsprofil for planlagt aktivitet. Videre betyr det innplassering på aktivitetstrinn etter planlagt aktivitet. Døgnstøtte for aktivitet beregnes basert på historisk aktivitetsmikser for hver caseavdeling. Døgnstøtten skiller da ikke på type aktivitet. Intensjonen er å skape mer forutsigbar aktivitet og inntekt, samt mer forutsigbar finansiering av aktivitet, og følgelig bidra til bedre planlegging og mer forutsigbar fritid. Dette sikrer også en likere kompensasjon for samme aktivitet.

Kvantitative vurderinger

Modell 3 innebærer at personellet innplasseres på et aktivitetstrinn etter planlagt unntaksaktivitet. Hvert aktivitetstrinn kompenseres med en fast økonomisk kompensasjon og fritid. Den økonomiske kompensasjonen er et produkt av personellens grunnlønn og blir således automatisk justert i takt med den årlige lønnsutviklingen. Dersom personellet blir pålagt aktivitet utover det planlagte nivået, kompenseres det ekstra per døgn etter satser fra dagens ATF.

Figur 17 viser et eksempel på aktivitetstrinn med tilhørende kompensasjon. Det første trinnet (1) kompenseres for planlagt aktivitet opp til 20 døgn. Det skiller ikke på type aktivitet i modellen (seiling/vakt/øving). I dette eksemplet kompenseres (1) med et fast tillegg på 76 000 kroner og én uke fritid, uavhengig av om aktiviteten gjennomføres eller ikke. Det høyeste trinnet i dette eksempelet er (11), hvor det gis en fast kompensasjon på 457 000 kr og syv uker fritid for opptil 120 døgn unntaksaktivitet. Den ekstra kompensasjonen for aktivitet utover trinnet er i dette eksemplet på 3 800 kr per døgn.



Figur 17. Eksempel på aktivitetstrinn og tilhørende fast kompensasjon i modell 3.

Det forutsettes her at satsene fastsettes for trinn gjeldende innenfor en enkelt avdeling. Videre legges det til grunn at satsene er en lineær funksjon av personellets grunnlønn. Det innebærer blant annet at satsene følger utviklingen (indekseres) i grunnlønn. For å finne en døgnsats (DS) for avdelingen, deler vi historiske ATF-utgifter på antall aktivitetsdøgn. Dette gir oss en gjennomsnittlig døgnsats. For å få døgnsatsen (DS) som en funksjon av grunnlønn (DSG), deler vi den på gjennomsnittlig grunnlønn i avdelingen. Dersom en person plasseres på nivå (11) med opptil 120 døgn aktivitet, blir det faste tillegget på $120 \times DSG \times \text{grunnlønn}$.

Vi har beregnet merutgifter for Forsvaret og merinntekter for personellet ved modell 3. Så lenge satsene i modellen er bygget opp rundt gjennomsnittlig lønn og aktivitetsnivå i den enkelte avdelingen, utgjør den ingen merkostnad når aktivitetsnivået ikke avviker fra plantallene. Når aktivitetsnivået er høyere enn plan, kompenseres personellet ekstra per døgn etter dagens ATF-satser. Derfor økes ikke utgiftene, sammenlignet med dagens ordning, når aktiviteten overstiger plantall. Hvis aktiviteten imidlertid blir lavere enn plantall, utbetales det ikke tillegg i dagens ordning, mens hele det faste tillegget utbetales i modell 3. Merutgiftene i modell 3 er lineære i størrelsen på det negative avviket i aktivitet.

Resultatet for avdelingsutgifter samsvarer nødvendigvis med personellets inntekt. Ved positive avvik fra plan utbetales det ekstra tillegg som i dagens ordning. Ved negative avvik i aktivitet reduseres personellets inntekt i dagens ordning, mens den opprettholdes i modell 3. Modellen representerer derfor en noe høyere inntekt for personellet over tid, sammenlignet med dagens ordning.

I beregningen av merutgifter for modell 3 lener vi oss på data om historisk aktivitet og ATF-utbetalinger. Siden merutgiften er knyttet til perioder hvor aktiviteten er lavere enn planlagt, søker vi å finne differansen mellom planlagt og faktisk aktivitet over tid i Forsvaret. Det er imidlertid en utfordring at planlagt aktivitet gjerne er definert per avdeling, våpensystem, mv., mens vi er avhengig av plantall på individnivå i analysen. Grunnet blant annet funksjonelt fravær er det en relativt liten andel av personellet som har samme nivå på faktisk aktivitet som planlagt aktivitetsnivå for sin enhet. For eksempel vil et gitt medlem av en besetning også kunne seile for andre besetninger, slik at det ikke blir én til én mellom et fartøys aktivitetsnivå og aktivitetsnivået til det enkelte besetningsmedlem. Det er heller ikke alt personell i en avdeling eller enhet som skal ha samme planlagte aktivitetsnivå. Slike individuelle forskjeller i planlagt aktivitetsnivå gjør det vanskelig å vurdere faktisk aktivitet opp mot plantall, spesielt når det skal gjøres for alle avdelinger og personell i Forsvaret. Det

er også uforholdsmessig ressurskrevende å innhente historiske plantall for alle avdelinger i Forsvaret, i den grad slike tall i det hele tatt eksisterer.

Med historiske ATF-utbetalinger som eneste empiri, må vi derfor presentere merutgiftene for Forsvaret i et intervall for negative avvik fra plan. Historiske ATF-utbetalinger representerer imidlertid neppe historiske plantall. Vi legger til grunn en antagelse om at plantallene ligger systematisk høyere enn den faktisk gjennomførte aktiviteten.²⁴ På den annen side vet vi også at enkelte individer har ATF-utbetalinger som ligger langt over det planlagt aktivitet skulle tilsi. Dette virker i motsatt retning og trekker ned skjevheten mellom observert aktivitetsnivå og plantall.

For caseavdelingene utgjør andelen av svært høyt aktivitetsnivå, blant en liten andel av personellet, mellom 8 og 20 prosent av den planlagte aktiviteten. Beregninger av nettovirkningen på plantall vises i intervallet i den øverste raden i tabell 1. Resultatene viser at merutgiften ved modellen utgjør for eksempel 252 millioner kroner dersom observert aktivitet i realiteten utgjorde 90 prosent av planlagt aktivitet i 2020 og 2021.

Omfanget av funksjonelt fravær kan også utgjøre en merutgift i denne modellen. Merutgiften oppstår når personellet med fravær ikke gjennomfører aktivitet som planlagt, men likevel kompenseres etter planlagt aktivitetsnivå. Skjevheten øker med omfanget av funksjonelt fravær. Vi illustrerer denne merutgiften ved en ytterligere dimensjon (kolonne) i Tabell 1. Kolonnen viser et intervall for avvik fra plan i størrelsesorden 0 til 5 prosent. Tabellen viser da et intervall i merutgifter fra null (ingen historiske avvik fra plan eller funksjonelt fravær) til 907 millioner kroner ved 25 prosent avvik i plan, forsterket med ytterligere 5 prosent avvik grunnet funksjonelt fravær.

Merutgift FF	FF Plan	Justering plantall					
		100 %	95 %	90 %	85 %	80 %	75 %
	0 %	-	119	252	400	567	755
	1 %	23	143	277	427	595	786
	2 %	45	167	302	453	623	816
	3 %	68	191	327	480	652	846
	4 %	91	215	353	507	680	876
	5 %	113	239	378	533	708	907

Tabell 1 Intervaller for merutgifter (MNOK) ved modell 3, med utgangspunkt i ATF-utgifter for 2020-2021.

²⁴ Det er en rekke grunner til at aktiviteten kan avvike fra plan. For eksempel ekstrabevilgninger, nedtrekk i budsjetter, svingninger i priser (drivstoff, tømme lager for ammunisjon, etc.), tekniske problemer etc. (maskiner, vær, osv.), funksjonelt fravær, eller vakanser på kritisk personell (avlyst aktivitet). Vi forventer at de negative avvikene i gjennomsnitt overstiger de positive. Dette blant annet med bakgrunn i at mennesker har en tendens til å være overoptimistiske i en planleggingsfase. En antagelse om negativt avvik over tid støttes også av empiriske studier. Johnson (2021; 2022) aktivitetsjusterer personellsatsene som brukes i kostnadsmodellen KOSTMOD. I den forbindelsen sammenstilles planlagt og faktisk aktivitet for avdelinger i Hæren og Sjøforsvaret. Et uvektet gjennomsnitt av avvikene i disse to forsvarsgrenene viser at 78 prosent av planlagt aktivitet på avdelingsnivå ble gjennomført i 2021 og 2022.

Den prosentvise merutgiften i modell 3a, som andel av sektorens personellutgifter, fremgår av Tabell 2. Det mest sannsynlige utfallet, basert på tilgjengelig empiri, er uthevet i rød firkant i tabellen.

FF / Plan	Justering plantall						
	100 %	95 %	90 %	85 %	80 %	75 %	
Merutgift FF	0 %	0,0 %	0,7 %	1,5 %	2,4 %	3,5 %	4,6 %
	1 %	0,1 %	0,9 %	1,7 %	2,6 %	3,6 %	4,8 %
	2 %	0,3 %	1,0 %	1,8 %	2,8 %	3,8 %	5,0 %
	3 %	0,4 %	1,2 %	2,0 %	2,9 %	4,0 %	5,2 %
	4 %	0,6 %	1,3 %	2,1 %	3,1 %	4,1 %	5,3 %
	5 %	0,7 %	1,5 %	2,3 %	3,2 %	4,3 %	5,5 %

Tabell 2 Merutgifter i modell 3 som andel av totale personellutgifter.

Personellets merinntekter følger utviklingen i sektoren merutgifter. Legger vi tabell 2 til grunn øker derfor personellets inntekt i gjennomsnitt med mellom 0 og 5,5 prosent i modell 3a.

Merutgiftene ved modell 3a kan representere en utfordring når det gjelder prinsippet om at modellene skal være budsjettneøytrale. Et mulig grep for å bevege modellen i retning av budsjettneøytralitet, kan være å redusere satsen for kompensasjon av aktivitet over det trinnet personellet plasseres på i ordningen (ikke planlagt aktivitet). Da vil økte kostnader ved avlyst aktivitet kunne veies opp mot reduserte kostnader i de tilfellene hvor aktiviteten blir høyere enn planlagt. Vi vil derfor studere hvor mye kompensasjonen av ikke planlagt aktivitet (aktivitet over trinnet personellet plasseres på) må reduseres, gitt et nivå på ikke planlagt aktivitet, for at de totale utgiftene ved ordningen ikke skal økes.

Tabell 3 viser hvordan utgiftene reduseres for ulike nivåer av ikke planlagt aktivitet og kompensasjonssatser. Den første kolonnen viser hvor stor andel av aktiviteten som er «ikke planlagt», i intervallet 5 – 35 prosent. Vi har imidlertid ikke empiri som kan belyse hvilke deler av dette intervallet som er mest sannsynlig. Den øverste raden i tabellen viser den prosentvise nedgangen i satsen for kompensasjon av aktivitet over trinn (ikke planlagt aktivitet).

		Nedgang i kompsats IP										
		ATF	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %	30 %	35 %	40 %	45 %	50 %
Andel IP	5 %	113 322 044	5 666 102	11 332 204	16 998 307	22 664 409	28 330 511	33 996 613	39 662 715	45 328 818	50 994 920	56 661 022
	10 %	226 644 088	11 332 204	22 664 409	33 996 613	45 328 818	56 661 022	67 993 226	79 325 431	90 657 635	101 989 839	113 322 044
	15 %	339 966 132	16 998 307	33 996 613	50 994 920	67 993 226	84 991 533	101 989 839	118 988 146	135 986 453	152 984 759	169 983 066
	20 %	453 288 176	22 664 409	45 328 818	67 993 226	90 657 635	113 322 044	135 986 453	158 650 861	181 315 270	203 979 679	226 644 088
	25 %	566 610 219	28 330 511	56 661 022	84 991 533	113 322 044	141 652 555	169 983 066	198 313 577	226 644 088	254 974 599	283 305 110
	30 %	679 932 263	33 996 613	67 993 226	101 989 839	135 986 453	169 983 066	203 979 679	237 976 292	271 972 905	305 969 518	339 966 132
	35 %	793 254 307	39 662 715	79 325 431	118 988 146	158 650 861	198 313 577	237 976 292	277 639 008	317 301 723	356 964 438	396 627 154

Tabell 3 Reduksjon i utgifter som følge av endring i kompensasjonssats for aktivitet over trinn.

Fra tabell 1 og 2 ser vi at det sannsynlige intervallet for merkostnader ved modellen er mellom 119 og 480 millioner kroner. For å finne et tilsvarende intervall i tabell 3, ser vi at det må legges en nokså høy andel IP til grunn i kombinasjon med en vesentlig reduksjon i satsen. Det nederste anslaget på 119 millioner kroner kan for eksempel oppnås ved en andel IP på

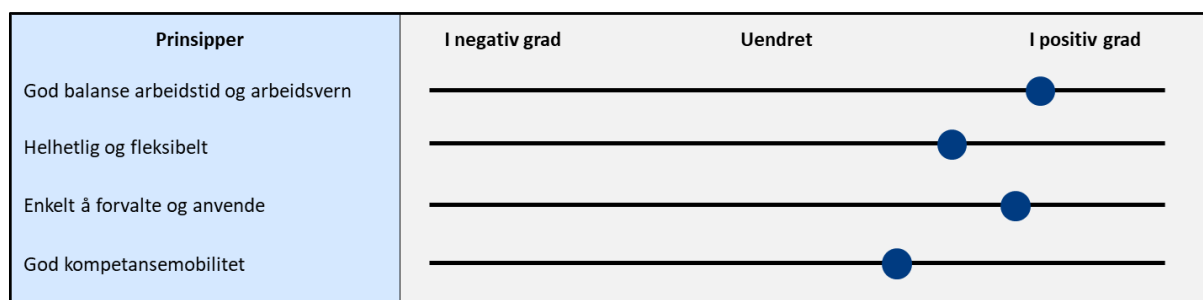
15 prosent og en reduksjon i satsen på 35 prosent. Når den øverste grensen for intervallet på 480 millioner kroner legges til grunn, forutsettes det enten svært høy andel IP, eller nærmest et bortfall av kompensasjon for IP.

Kvalitative vurderinger

Modell 3a forenkler tilleggsstrukturen, gir økt forutsigbarhet på inntekt og arbeidstid, gir økt forutsigbarhet på fritid, skaper incentiver til bedre planlegging og gir økt vern. Modellen innebærer likere kompensasjon for samme aktivitet, og følgelig en flatere kompensasjonsprofil for planlagt aktivitet. Modellen disiplinere arbeidsgiver og gir økt forutsigbarhet på finansiering av aktivitet.

På den annen side innebærer modellen redusert økonomisk fleksibilitet for arbeidsgiver, økte ressurser til planlegging og oppfølging – spesielt i en overgangsfase - og det har en økonomisk konsekvens for arbeidsgiver å endre planer. Den kan også gi incentiver for endret atferd ift. innplassering i kategorier. Ordningen vil også kunne gjøre det noe mer utfordrende med planlegging av ugunstige vakter. Modell 3a vil kunne innebære en risiko for økte kostnader til planlegging, oppfølging og endringer, særlig i en overgangsfase.

Samlet sett, opp mot de grunnleggende prinsippene (jf. Figur 18) vurderer vi at modell 3 har en stor positiv påvirkning på prinsippene helhetlig og fleksibelt, forvaltning og anvendelse, og balanse arbeidstid og arbeidsvern. Videre vurderer vi at modellen har en positiv påvirkning på kompetansemobilitet.



Figur 18 Modell 3a Faste aktivitetstillegg

5.3.7 Modell 3b - Skift/turnus

Beskrivelse av modellen

Modell 3b innebærer en etablering av skift-/turnusordning hvor arbeidsgiver har kjøpt ut arbeidstid for halve året, tilsvarende modell som for sivil skipsfart, inspirert av Havforskningsinstituttet. Den andre halvdel av året er fritid. Ikke-planlagt (IP) aktivitet kompenseres med en fastsatt sats (brøk av månedslønn).

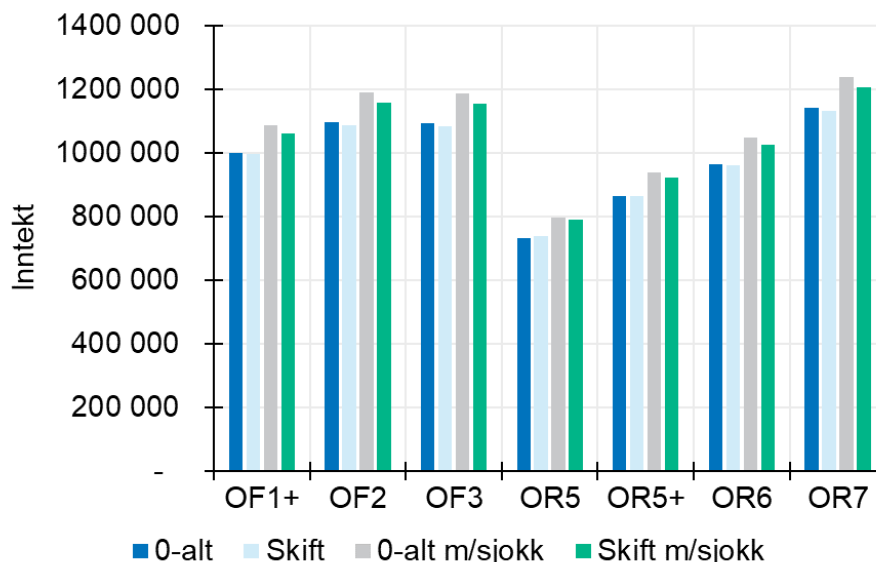
På lik linje som modell 3a, betyr dette likere kompensasjon for samme aktivitet, og følgelig en flatere kompensasjonsprofil for planlagt aktivitet. Døgnsats for aktivitet beregnes basert på historisk aktivitetsmik for hver caseavdeling. Døgnsatsen skiller da ikke på type aktivitet. Intensjonen er å skape mer forutsigbar inntekt og fritid, samt mer forutsigbar finansiering av aktivitet, og følgelig bidra til bedre planlegging. Dette sikrer også en likere kompensasjon for samme aktivitet.

Kvantitative vurderinger

Modell 3b med en ordning for enten skift eller turnus, innebærer at arbeidsgiver kjøper ut hele eller deler av personellens arbeidstid mot en fast økonomisk kompensasjon, og hvor resterende arbeidstid tas ut i fritid. I det følgende vil vi spesifisere modellen for caseavdelingen Ytre Kystvakt (YKV), inspirert av hvordan modellen praktiseres ved Havforskningsinstituttet (HI). Modellen forutsetter at det lar seg gjøre å etablere en skiftordning/turnus uten å øke antall årsverk.

Vi legger til grunn at personellet ved YKV er 170 døgn på jobb, fordelt på 140 døgn seiling og 30 døgn NA/OA. Resterende 170 døgn tas ut i fritid. I tillegg har personellet 25 døgn ferie.²⁵ Dette tilsvarer omfanget av dagens aktivitetsnivå med tilhørende ATF. Dersom personellet må jobbe utover de forhåndsbetalte 170 døgnene med aktivitet, kompenseres det økonomisk med 2/30 månedsinntekt, men ikke med fritid. Det er etter samme formel som ved HI, men utgjør i praksis noe lavere kompensasjon per ekstra døgn aktivitet enn i dagens ATF.

Den faste kompensasjonen fastsettes basert på historisk aktivitet og satser, slik at personellens inntekt forblir uendret sammenlignet med dagens ordning. Som for HI differensieres kompensasjonssatsen etter stilling (grad). Det innebærer syv ulike satser, én for hvert gradnivå som er representert i YKV (OF1-3 og OR5-7). Inntekten i dagens ordning (0-alternativet) og modell 3b med skiftarbeid illustreres i Figur 19 per gradnivå i YKV. Av de to første stolpene ser vi at inntekten er tilnærmet lik per grad i modell 3 med skiftordning og dagens ordning. Ved å introdusere et positivt sjokk, får vi frem at aktivitet utover de 170 forhåndskjøpte døgnene kompenseres noe lavere i modell 3 med skiftordning enn i dagens ordning. Inntektsforskjellen illustreres i de to siste stolpene per grad i figuren:



Figur 19. Inntekt per grad i dagens ordning og ved skiftordning (to første stolper per grad). Et positivt sjokk i aktivitet introduseres i hver av de to modellene, illustrert ved to siste stolper per grad.

²⁵ I denne typen skiftordninger vil ferie typisk inkluderes i andelen fritid. I modell 3 åpner det for at personellet kunne jobbet $25/2=12,5$ flere døgn.

Det er de samme mekanismene som representerer en merutgift i de to variantene av modell 3. Dersom faktisk aktivitet blir lavere enn de 140 aktivitetsdøgnene som ligger til grunn for kompensasjonen i modellen, representerer modellen en vesentlig merutgift sammenlignet med dagens ordning. Merutgiften er lineær i størrelsen på avviket fra de døgnene som legges til grunn i utarbeidelsen av den faste kompensasjonen. Blir aktiviteten høyere enn det den faste kompensasjonen legger til grunn, representerer modellen en liten mindrekostnad, jf. at satsen for ekstra aktivitet (2/30 månedsinntekt) er noe lavere enn i dagens ordning. De aggregerte merutgiftene for denne modellen vil ikke avvike vesentlig fra den generelle varianten av modell 3 (3a). Vi presenterer derfor ikke egne aggregerte beregninger av merutgifter for modellen. Vi gjør heller ikke egne beregninger for hvordan modell 3b kan gjøres budsjettneøytral.

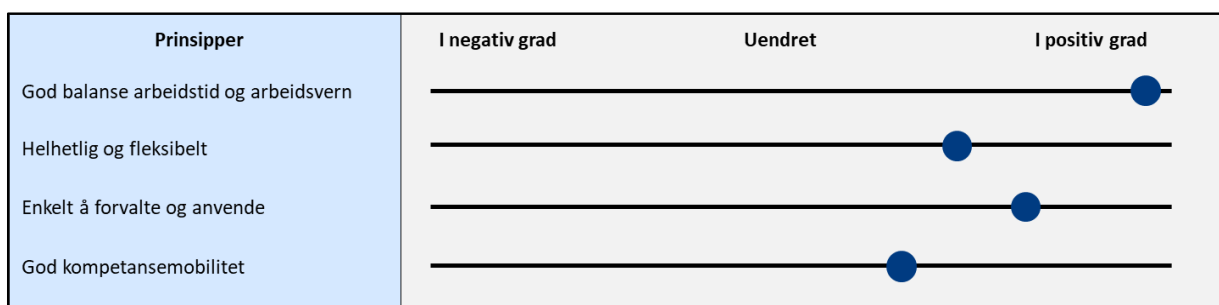
Kvalitative vurderinger

Modell 3b forenkler tilleggsstrukturen, gir økt forutsigbarhet på inntekt og arbeidstid, gir økt forutsigbarhet på fritid, skaper incentiver til bedre planlegging og gir økt vern.

Modellen medfører også reduserte ressurser til planlegging og oppfølging, disiplinierer arbeidsgiver, gir økt forutsigbarhet på finansiering av aktivitet og økt planleggingshorisont.

Modell 3b innebærer ulemper som redusert økonomisk fleksibilitet for arbeidsgiver og det har en økonomisk konsekvens for arbeidsgiver av å endre planer. Den skaper også incentiver for endret atferd ift. innplassering i kategorier. Ordningen vil også kunne gjøre det noe mer utfordrende med planlegging av ugunstige vakter. Modell 3b vil kunne innebære en risiko for økte kostnader ved endringer, særlig i en overgangsfase.

Samlet sett, opp mot de grunnleggende prinsippene (jf. Figur 20) vurderer vi at modell 3b har en klar positiv påvirkning på prinsippene helhetlig og fleksibelt, enkelt å forvalte og anvende, og en stor positiv påvirkning på balanse arbeidstid og arbeidsvern. Videre vurderer vi at modellen har en positiv påvirkning på god kompetansmobilitet.



Figur 20 Modell 3b Skift/turnus

5.3.8 Modell 4 – Faste ulempe tillegg

Beskrivelse av modellen

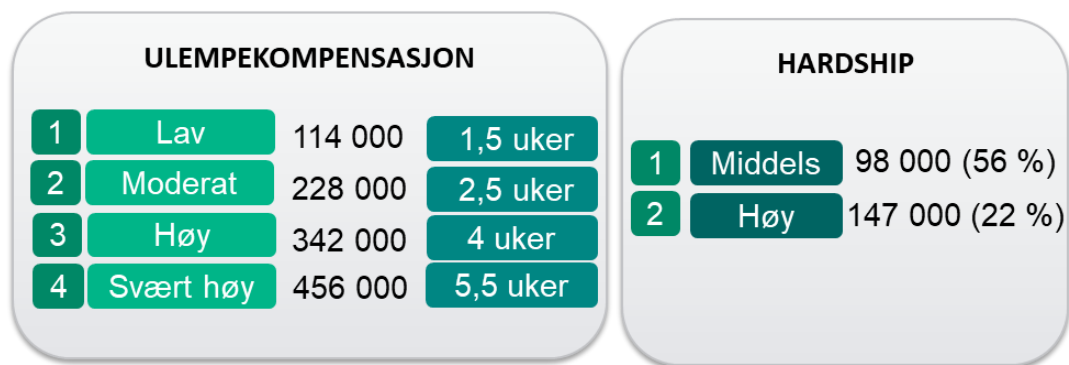
Modell 4 innebærer etablering av en kompensasjonsstruktur hvor aktivitetstillegg differensieres på ulempe, samt en kompensasjon for hardship. Kompensasjonstrinnene etableres etter modell av «lederlønsmodellen» og «Intopsavtalen». Intensjonen er en mer forenklet prising av og kompensasjon for ulempe og hardship. Dette betyr innplassering på definerte trinn for ulempekompensasjon og hardship. Videre skal dette skape mer

forutsigbar inntekt, samt ta hensyn til og kompensere for hardship. Dette sikrer også en likere kompensasjon for samme aktivitet. IP kompenseres ikke per døgn. Kompensasjon av fritid kan eventuelt legges inn i satsen.

Kvantitative vurderinger

Modell 4 skal for det første representere en forenklet kompensasjonsordning som bygger på fast kompensasjon av unntaksaktivitet. Forenklingen er inspirert av hvordan lederlønnsordningen kompenserer mengde aktivitet med et fast tillegg, fordelt på fire ulike nivåer av aktivitet (se nivå 1-4 i Figur 21). For det andre skal modellen representere en differensiering av kompensasjonen etter hvilken hardship den medfører. Det betyr at det vris midler fra kompensasjon av aktivitetsmengde til aktivitetshardship. Denne egenskapen ved modellen bygger på en hypotese om at hardship knyttet til aktivitet er underkompensert i dagens ordning.

Forenklingen innebærer fire ulike nivåer for kompensasjon basert på aktivitetsnivå, inspirert av hvordan aktivitet kompenseres i lederlønsavtalene. Personellet plasseres altså inn på et kompensasjonsnivå etter mengde aktivitet, fordelt på nivåene lav, moderat, høy og svært høy. Videre skiller modellen eksplisitt på om unntaksaktiviteten medfører ulempe i form av a) arbeidsbelastning knyttet til fravær fra hjem og familie, eller b) «hardship» og ulemper knyttet til utførelse av jobben. Ulempen ved mengde aktivitet (a) dekkes av de fire ulike nivåene for kompensasjon av aktivitet, mens det for «hardship» (b) innføres to kompensasjonsnivåer, middels og høy, med tilhørende faste tillegg. Disse faste tilleggene erstatter eksisterende tillegg som risikotillegg, flybesetningstillegg, sjøtjenestetillegg med mer.



Figur 21. De to komponentene av kompensasjon i modell 4. Det skiller på volum (omfang) av aktivitet og hardship knyttet til aktiviteten.

I operasjonalisering og bruk av modellen må både satser for de ulike trinnene fastsettes og personellet plasseres på trinn. Dette kan løses på ulike måter. Operasjonaliseringen av modellen fra figur 10 starter med at vi samler alle historiske ATF-midler og midler fra avtalene som skal inngå i hardship-komponenten i en pott. Vi baserer oss her på gjennomsnittet for utbetalinger i 2020-2021. Gjennomsnittet kan gjerne beregnes for en lengre tidsperiode, for eksempel 3-5 år. Deretter må totalpotten fordeles mellom volum- og hardship-komponenten. Størrelsen på satsene blir da en funksjon av hvor mye personell som plasseres på hvert nivå/trinn og hvor mye midler som blir fordelt. Alternativt settes satsene først og personellet fordeles på nivå/trinn etter tilgjengelige midler. I eksempelet fra figur 10

ble 56 prosent av personellet plassert på «middels» hardship, 22 prosent på «høy» og resterende personell uten hardship. Satsene kan også settes som en funksjon av personellens grunnlønn, slik at satsene følger utviklingen (indekseres) i grunnlønn.

I modell 4 er eventuelle aggregerte merutgifter, sammenlignet med dagens ordning, knyttet til at personellet mottar faste utbetalinger uavhengig av faktisk aktivitetsnivå. Det er hvor den enkelte stilling plasseres på et nivå/trinn for aktivitet som bestemmer i hvilken grad avvik fra plan representerer en merutgift i modellen. En stilling kan enten a) plasseres etter et gjennomsnitt av historisk aktivitet i stilling (2-5 år tilbake i tid), eller b) plasseres basert på plantall for kommende periode. Det er i b) at avvik i plan kan representere en merutgift i modellen. Et anslag på merutgifter ved modell 4 vises i Tabell 4. Sammenlignet med modell 3 blir antagelig merutgiften mindre. Det skyldes at aktivitet over plan ikke kompenseres. Ved funksjonelt fravær antar vi at merutgiften ved å betale tillegg til personell med fravær, veies opp mot fordelene ved å ikke kompensere det personellet som dekker opp for fraværet ekstra.

Merutgift FF	Justering plantall						
	FF / Plan	100 %	99 %	98 %	97 %	96 %	95 %
	0 %	0,0 %	0,1 %	0,3 %	0,4 %	0,6 %	0,7 %

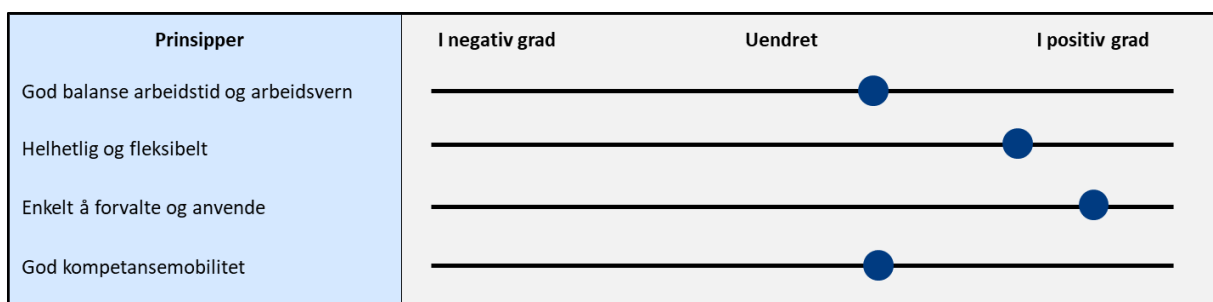
Tabell 4 Merutgifter ved modell 4 når personellet plasseres på kompensasjonstrinn etter planlagt aktivitet.

Kvalitative vurderinger

Modell 4 forenkler tilleggsstrukturen, gir økt forutsigbarhet på inntekt og gir insentiver til bedre planlegging. Den gir en mer helhetlig kompensasjon for ulempe (hardship/risiko), og en mer «rettferdig og effektiv» kompensasjon av aktivitet da de differensieres på innholdet i aktiviteten. Modell 4 kan i noen tilfeller bidra til bedre kompetansemobilitet, da kompetansehevende aktivitet slik som kurs vil kompenseres på samme nivå som øving, seiling og vakt og dermed fjerne et insentiv for å nedprioritere dette.

På den annen side innebærer modellen redusert økonomisk fleksibilitet for arbeidsgiver og økte ressurser til planlegging og oppfølging. Videre kan det være utfordrende og risiko knyttet til fastsetting av parameterne/nivåene i modellen. Modellen gir en refordeling av inntekt mellom personer, gradsnivåer og DIF-er, som kan skape utilsiktet mobilitet eller insentiver for uønsket kompetansemobilitet pga. refordeling og utilsiktet avgang pga. refordeling/reduert inntekt. Modell 4 vil kunne innebære en risiko for økte kostnader til planlegging og oppfølging, samt en risiko for utilsiktet kompetansemobilitet og uønsket avgang.

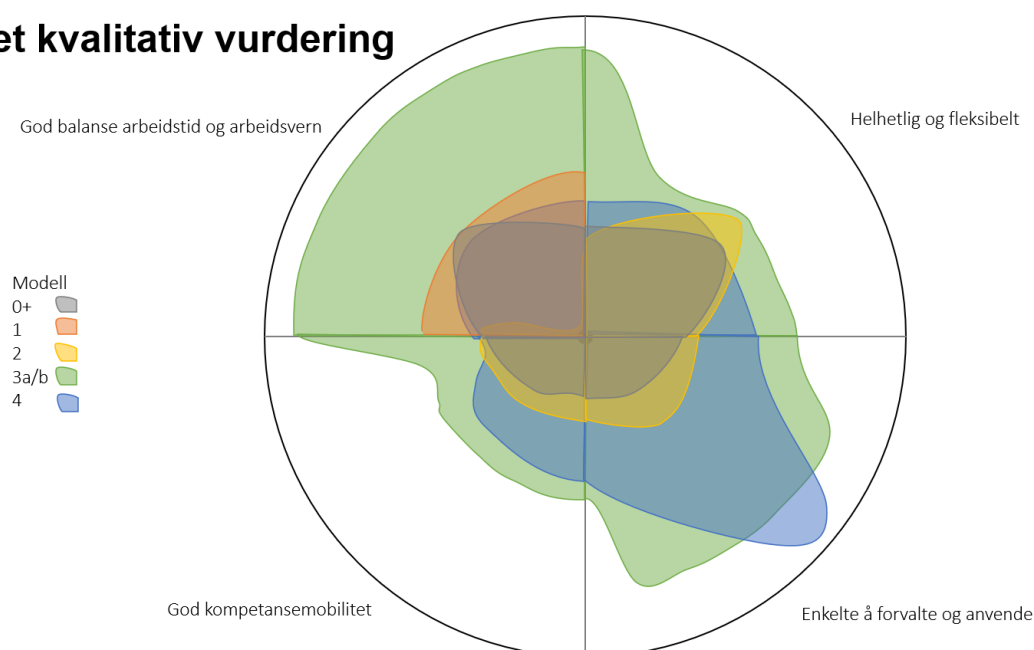
Samlet sett, opp mot de grunnleggende prinsippene (jf. Figur 22) vurderer vi at modell 4 har en betydelig positiv påvirkning på prinsippene helhetlig og fleksibelt, og stor positiv betydning på enkelt å forvalte og anvende. Prosjektet vurderer at modellen har noe positiv påvirkning på god kompetansemobilitet, og balanse arbeidstid og arbeidsvern.



Figur 22 Modell 4 Faste ulempetillegg

5.4 Samlet vurdering av modellene

Samlet kvalitativ vurdering



Figur 23 Samlet kvalitativ vurdering av modellene

Figuren ovenfor illustrerer de alternative modellene vurdert opp mot de fire effektmålene modellene er ment å treffe. Illustrasjonen tar utgangspunkt i nåværende situasjon i senter. Jo større areal utover i retning av de fire effektmålene som vises, jo større positiv effekt vurderer vi modellen til å kunne ha. Nedenfor vurderes hvert effektmål for seg, før vi konkluderer på hvilken retning og modell prosjektet vurderer å ha størst positiv effekt.

God balanse arbeidstid og arbeidsvern

Modell 2 vurderes å ha uendret innvirkning på effektmålet. Modell 1 og 4 vurderes ha noe positiv påvirkning. Modell 0+ vurderes ha en positiv påvirkning gjennom økt forutsigbarhet som følge av den økte planhorisonten. Modell 3a og 3b vurderes å påvirke prinsippet i stor positiv grad, hvorav modell 3b i aller størst grad på grunn av den økte forutsigbarheten turnus gir for både arbeid og fritid. Modell 3 tilbyr med sine to varianter den største graden av forutsigbarhet, og som gir aller størst positiv effekt for balansen mellom arbeidstid og arbeidsvern. Modell 3 og 4 gir også økonomiske insentiver til bedre planlegging og oppfølging.

Helhetlig og fleksibelt

Modell 1 vurderes å ha uendret innvirkning på prinsippet. Modell 0+ og 2 har noe positiv påvirkning. Modell 3a og 3b vurderes å påvirke prinsippet i positiv grad. Omlegging til faste aktivitetstillegg viser til en helhetlig tankegang for sektoren, samtidig som tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere oppdukkende behov er ivaretatt. Modell 4 vurderes også å påvirke prinsippet i stor grad. Modellen er helhetlig og fleksibel for arbeidsgiver, men fremstår som noe mindre attraktiv for arbeidstager som følge av at aktivitet som overstiger planen ikke kompenseres ekstra.

Enkelt å forvalte og anvende

Modell 1 vurderes å ha uendret innvirkning på prinsippet. Modell 0+ og 2 vurderes ha noe positiv påvirkning. Modell 3a og 3b vurderes å påvirke prinsippet i positiv grad. Modell 3a og 3b vil på grunn av omlegging til faste aktivitetstillegg forenkle strukturen. Endringen til å planlegge i vesentlig større grad er vurdert til å gi positive effekter for både enkelhet og forvaltning på sikt. Modell 4 vurderes å påvirke prinsippet positivt i størst grad som følge av den betydelige forenklingen knyttet til modellen. Den er enkel å forvalte og anvende, men samtidig er det andre nedsider ved modellen.

God kompetansemobilitet

Modell 1 vurderes å ha uendret innvirkning på prinsippet. Modell 0+, 2 og 4 vurderes å ha marginal positiv påvirkning som følge av at økt forutsigbarhet ved alle modeller bidrar å gjøre sektoren mer attraktiv generelt, men ikke spesifikt rettet mot mobiliteten. Modell 3a og 3b vurderes å ha størst positiv innvirkning på prinsippet fordi disse modellene fremstår som meget attraktive ut fra et arbeidstakersperspektiv og dermed også stimulerer til god kompetansemobilitet. Modell 4 kan også bidra til bedre kompetansemobilitet, da kompetansehevende aktivitet slik som kurs vil kompenseres på samme nivå som øving, seiling og vakt.

Kvantitativ vurdering

Alle modellene er i utgangspunktet budsjettneutrale, med en svak fordelende effekt i noen tilfeller som følge av forenkling. Modell 0+ har i utgangspunktet ingen forskjell fra dagens løsning, men kan innebære en merutgift gjennom en lengre forpliktende planhorisont, etablering av en bemanningspool og utgifter knyttet til fleksibel arbeidsplass.

Modell 1 reduserer den økonomiske kostnaden for arbeidsgiver noe ved at kompensasjonen for unntaksaktivitet går ned, men skaper samtidig økte behov for bemanning eller andre tiltak for å erstatte økt fritid for og fravær blant personellet, og opprettholde operativ kapasitet.

Modell 2 er helt budsjettneutral. Den medfører ingen endringer i Forsvarets lønnsutgifter totalt sett. Dersom døgnsetene for unntaksaktivitet ikke differensieres mellom DIFene, vil lønnsmidler omfordes på tvers av DIFer og avdelinger.

Modell 3 kan potensielt være fordyrende med en moderat merutgift. Den er mindre fleksibel for arbeidsgiver i en overgangsfase og i de tilfellene hvor aktivitet ikke blir gjennomført.

Samtidig er det en potensiell økonomisk oppside på sikt gjennom fordelene med økt forutsigbarhet, bedre planlegging, reduserte alternativkostnader ved økt ståtid og enklere oppfølging.

Modell 4 vurderes å være tilnærmet budsjettneutral med en marginal potensiell fordyrende effekt.

Juridisk vurdering

Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid i lovens kapittel 10 gjelder i utgangspunktet også for ansatte i Forsvaret. Det følger imidlertid av § 10-12 åttende ledd at dersom arbeidet er av så særegen art at det vanskelig lar seg tilpasse bestemmelsene i kapittel 10, kan departementet i forskrift gi særlige regler og fastsette unntak fra disse bestemmelsene.

Forskrift av 16. desember 2005 nr. 1657 gjør unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper. Etter § 3 tredje ledd gjelder loven ikke for feltmessig øvingsvirksomhet som på en realistisk måte har til hensikt å øve Forsvaret i å kunne virke effektivt i en krise- eller krigssituasjon. Etter § 3 femte ledd kan Forsvarsdepartementet og arbeidstakerorganisasjonene inngå tariffavtale som fraviker arbeidsmiljøloven kapittel 10, med unntak av § 10-2 nr. 1 når det er nødvendig for å sikre en hensiktsmessig og forsvarlig gjennomføring av forsvarsspesifikke aktiviteter.

Denne tariffavtalen ble inngått 30. mars 2011 (Unntaksavtalen). Det framgår som en forutsetning i avtalen at det skal fremforhandles en egen særavtale om økonomisk kompensasjon og øvrige vilkår knyttet til aktiviteter som er unntatt fra arbeidsmiljøloven. Arbeidsavtalen i Forsvaret (ATF) regulerer i dag økonomisk kompensasjon og øvrige vilkår knyttet til aktiviteter unntatt fra arbeidsmiljøloven.

Forsvarssektorens unntak fra bestemmelsene i kapittel 10 gir i utgangspunktet partene adgang til å avtale innretning på den økonomiske kompensasjonen. Hvorvidt de utredede modellene er innenfor gjeldende unntaksbestemmelser vil avhenge av hvordan modellene konkret operasjonaliseres.

5.5 Delanbefaling

Etter en samlet vurdering av modellene opp mot prinsippene anbefaler prosjektet en fremtidig modell hvor aktiviteten kompenseres gjennom faste og forutsigbare aktivitetstrinn for unntaksaktivitet. Tilleggene betales ut uavhengig av om aktiviteten gjennomføres eller ikke. Dette innebærer større grad av fast økonomisk kompensasjon og likere kompensasjon for samme aktivitetsnivå. Videre vil det gi arbeidsgiver økonomiske insentiver til å drive mer langsiktig planlegging, som igjen vil skape bedre forutsigbarhet for arbeidstakerne knyttet til når man skal være på jobb og når man har fri. Modellen vil dog innebære en risiko for økte kostnader til planlegging, oppfølging og endringer, særlig i en overgangsfase.

Jf. kapittel 5.1, har ikke prosjektet hatt til hensikt å designe optimale modeller, men å analysere mulige konsekvenser ved forskjellige modeller som strekker seg fra mindre justeringer i dagens system til mer omfattende endringer. Samtidig har det vært viktig å anbefale en hovedretning som i størst mulig grad vil oppnå prosjektets overordnede

målsettinger. Prosjektet anbefaler at modell 0+ med de grunnleggende tiltakene implementeres uavhengig av hvilken modell eller innretning man i fremtiden velger.

Modell 1 anbefales ikke i sin rendyrkede form pga. ulemper som redusert operativ tilgjengelighet og risiko for større grad av manglende tidsavvikling. Modell 2 anbefales heller ikke i sin rendyrkede form pga. redusert inntekt for enkelte gradsgrupper som vil kunne svekke evnen til å beholde enkelte erfarne grupper personell. Modell 4 anbefales ikke pga. for stor grad av omfordeling av inntekt og reduksjon av inntekt for enkelte grupper, noe som kan skape utilsiktet mobilitet.

Modell 3 er den modellen som ligger nærmest prosjektets anbefaling. Prosjektet anbefaler en fremtidig modell hvor aktiviteten kompenseres med faste tillegg ut fra planlagt og forutsigbar unntaksaktivitet. Endelig fremforhandlet løsning vil imidlertid kunne innebære enkeltelementer fra de ulike modellene.

En fremtidig modell med størst mulig forutsigbarhet i planlegging og gjennomføring fremstår som best egnet til å oppnå bedre balanse mellom arbeidstid og arbeidsvern, samtidig som det legger til rette for god helhet og tilstrekkelig fleksibilitet. Denne tilnærmingen gjør det også enklere å forvalte og anvende. En slik retning innebærer størst grad av forutsigbarhet for både arbeidsgiver og personellet, noe som kan bidra til å gjøre sektoren mer attraktiv. Intensjonen med denne anbefalte retningen er å skape mer forutsigbar inntekt og fritid, samt mer forutsigbar finansiering av aktivitet, og følgelig bidra til bedre planlegging.

6 Målbilde for styring og forvaltning

Rapporten fra fase 1 peker på at mangfoldet i kompetanse og aktivitet/virksomhet i sektoren har bidratt til å skape omfattende regler og avtaler. Kombinasjonen av særegenhetene ved sektorens kjernevirksomhet og det militære personellet, og behovet for å rekruttere og beholde sivil markedsutsatt kompetanse, innebærer at en rekke ulike hensyn skal ivaretas i lønns- og insentivsystemet.

Utviklingen har bidratt til å skape et system som er krevende å manøvrere i for avtalepartene og HR-organisasjonen. Enkelte deler er også vanskelig tilgjengelig for øvrige brukere og den enkelte ansatte. Dette utfordrer også muligheten til å standardisere og digitalisere, som er nødvendig for å effektivisere HR-prosesser.

Det er ulik praksis mellom etater/virksomheter og DIF-er i Forsvaret når det gjelder å differensiere lønn basert på kompetanse, jf. rapporten fra fase 1. Spesielt er dette fremtredende i den militære strukturen der lønn og grad fremdeles synes å være uhensiktsmessig tett sammenkoblet enkelte steder. Utsiktede lønnsforskjeller bidrar også til å skape barrierer for mobilitet, og danner et bilde av manglende helhet i lønnsstrategien. Samtidig er helhetlig og sentral styring krevende å balansere mot lokal handlefrihet og fleksibilitet.

Dette kapitlet dokumenter prosjektets tilnærming til å løse de ovennevnte utfordringene, herunder legge til rette for et helhetlig lønns- og insentivsystem i fremtiden. Først presenteres den metodiske tilnærmingen. Deretter presenteres anbefalingen fra Sopra Steria, før redegjørelsen av prosjektets vurderinger. Kapitlet avsluttes med prosjektets delanbefaling.

6.1 Metodisk tilnærming

Den metodiske tilnærmingen i denne delen har vært tredelt. Først ble det gjennomført en ekstern vurdering av nåsituasjonen og en anbefaling om alternative konsepter for organisering av avtaleverk og styring av lønns- og insentivsystemet. Hensikten med denne innledende fasen var å få en uavhengig ekstern vurdering og anbefaling, samt tilgang til beste praksis. Sopra Steria fikk i oppdrag om å utrede et konseptuelt mulighetsrom for lønns- og insentivsystemet, gjennom å:

1. Utvikle mulige konsepter, samt vurdere og anbefale konsept for nye strukturer i avtaleverket.
2. Utvikle mulige konsepter, samt vurdere og anbefale konsept for et overordnet styringssystem for lønn og insentiver i sektoren.

Konseptutredningen skulle omhandle strukturer og organisering av avtaleverket for lønn og insentiver i forsvarssektoren, ikke selve innholdet i avtalene, som for eksempel behov og beskrivelser av avtalepunkter, ei heller graden av insentivbruk.

I neste fase gjennomførte prosjektet en selvstendig vurdering av de eksterne vurderingene og anbefalingene, samt vurderte momenter som ikke var dekket i det eksterne bidraget.

Avslutningsvis utviklet prosjektet et mål bilde for den anbefalte utviklingsretningen og et fremtidig ambisjonsnivå innenfor dette området.

6.2 Anbefaling fra Sopra Steria

Sopra Steria sine vurderinger og anbefalinger er dokumentert i en egen rapport (vedlegg 8). I det følgende oppsummeres metoden og de mest sentrale funnene fra denne rapporten. For å sikre transparens gjengis funnene og analysene direkte, uten en nærmere vurdering av innholdet. Prosjektets vurderinger følger i kap. 6.3.

Utredningen gir en klar anbefaling på følgende elementer:

- Konsept for nye strukturer i avtaleverket
- Konsept for et overordnet styringssystem for lønn og insentiver i forsvarssektoren

Sopra Steria har vurdert konseptene mot operasjonalisering av tre av effektmålene²⁶ for lønns- og insentivprosjektet. Vurderingen av konseptene baserer seg på Finansdepartementets pluss-minusmetode for vurdering av ikke-prissatte virkninger.

For å kunne utrede et mulighetsrom for lønns- og insentivsystemet, samlet Sopra Steria inn og kartla innholdet i styrende dokumenter, og alle lønns- og insentivavtaler som regulerer systemet i dag. Kartleggingen ble oppsummert med fire hovedfunn som karakteriserer dagens system:

1. Et omfattende regel- og avtaleverk regulerer lønn og insentiver i forsvarssektoren. Det er 73 særavtaler som regulerer lønn og insentiver i sektoren. Dette omfatter 21 særavtaler omtalt i Statens personalhåndbok og 52 særavtaler inngått i forsvarssektoren.
2. Det er vanskelig å få oversikt over avtaler, regelverk og lønnspolicyer. Det er få personer som har en overordnet oversikt over helheten i systemet. Det finnes ikke ett sted hvor særavtaler er arkivert, og det tok lang tid å samle inn de 52 særavtalene. Regelverket som beskriver roller, ansvar, myndighet og prosesser i lønns- og insentivsystemet var vanskelig å avdekke. Kartleggingen tilsier at det til dels mangler sentral styring av lønn og insentiver.
3. Særavtalene i lønns- og insentivsystemet er overlappende i innhold og har særs spesifikke målgrupper og formuleringer. Særavtalene er i stor grad begrensede både i formål og målgrupper. Formålene er i stor grad overlappende mellom flere av særavtalene. Særavtalene er til tider også veldig spesifikke og detaljerte i hva som skal kompenseres og hvordan.
4. Mange av særavtalene er registrert lite brukt. Koblingen av lønnsdata med avtaleverket antyder at størsteparten av særavtalene er generelt lite brukt. Sopra Steria finner indikasjoner på at noen ikke er brukt i det hele tatt. Det gjelder både for utbetalinger i antall kroner og til antall personer. Til sammen sto 20 særavtaler, litt under halvparten av særavtalene, for under 50 millioner kroner i utbetalinger.

²⁶ Sopra Steria har omsatt tre av prinsippene i prosjektets mandat til effektmål.

For nye strukturer i avtaleverket har Sopra Steria utviklet fire alternativer:

Inkrementell utvikling	Formålskonseptet	Brukerreisekonseptet	Brukergruppekonseptet
<p>Forslag til forenklinger</p> <p>Alle avtaler som har en årlig utbetaling på mindre enn 5 millioner kroner bør enten samles i færre avtaler, fjernes og/eller endres</p>	<p>Forslag ulike formål</p> <ol style="list-style-type: none"> ① Regulativlønn ② Aktivitetsbaserte tillegg ③ Rekruttere og beholde kompetanse ④ Geografisk mobilitet ⑤ Risiko ⑥ Utenlandstillegg ⑦ Andre tillegg ⑧ Administrative bestemmelser 	<p>Forslag til ulike brukerreiser</p> <p>Jeg... <ol style="list-style-type: none"> ① er under utdanning ② jobber et annet sted enn jeg bor ③ har en risikoutsatt stilling ④ jobber i utlandet ⑤ er på øvelse ⑥ jobber utenfor normal arbeidstid ⑦ har en spesielt konkurranseutsatt kompetanse ⑧ jobber i eller vurderer å flytte til distrikt Norge </p>	<p>Forslag til brukergrupper</p> <ol style="list-style-type: none"> ① Fellesbestemmelser ② Militært tilsatte ③ Sivilt tilsatte

Figur 24 Avtalekonsepter

1. **Null-pluss – Inkrementell utvikling** viser til en mindre justering av dagens avtaleverk, med en gradvis endring av avtalestrukturen. Konseptet innebærer å redusere antallet særavtaler og avtalepunkter. Reduksjonen skjer i særavtaler og avtalepunkter som har lav bruk i faktisk utbetaling i kroner. En reduksjon i antallet særavtaler og avtalepunkter kan skje i form av å fjerne, endre eller slå sammen særavtaler eller avtalepunkter. Konseptet viderefører dagens struktur for avtaleverket.
2. **Formålskonseptet** er en strukturering av særavtalene etter formålskategorier og en reduksjon av avtaleverket gjennom generalisering og ved å fjerne særavtaler. Konseptet innebærer en sammenslåing og en mer strukturert oppbygging av de ulike særavtalene etter bestemte kategorier.
3. **Brukerreisekonseptet** strukturerer særavtalene etter ulike brukerreiser, samtidig som man reduserer volumet av særavtaler og avtalepunkter. En brukerreise kan defineres som et hendelsesforløp fra den tilsattes perspektiv, for å identifisere hvilke steg den tilsatte må igjennom for å nå målet sitt.
4. **Brukergruppekonseptet** innebærer at særavtalene i avtaleverket blir bygget opp etter ulike brukergrupper, og organiserer innholdet i særavtalene etter det som gjelder for hver gruppe. Samtidig innebærer konseptet en reduksjon i volumet av særavtaler og avtalepunkter.

Ved en samlet vurdering gir *Formålskonseptet* den største positive virkningen for forsvarssektoren, da det har best måloppnåelse og legger best til rette for en inkrementell utviklingsprosess. Vurderingen skyldes særlig Formålskonseptets bidrag til å tilrettelegge for at avtaleverket kan inngå som virkemiddel for ønskede strategi(er) i lønns- og insentivpolitikken, og evnen til å tilrettelegge for transparent og effektiv forvaltning av avtaleverket. Formålskonseptet baserer seg også på formålskategorier som allerede er godt innarbeidet i sektoren igjennom FFIs analyser av lønns- og insentivutbetalinger. Dette anser Sopra Steria som en fordel med Formålskonseptet.

Sopra Steria vurderer at bedre organiserte og strukturerte særavtaler etter formålskategorier gir en tydeligere gjennomgående logikk i avtaleverkets oppbygning og struktur. Sammen med reduksjonen i volumet av avtaler vil det forårsake at avtaleverket oppleves mindre komplekst og blir lettere å forvalte og bruke. I og med at Formålskonseptet

bidrar til standardiseringer gjennom formålskategorier vil det å bygge digitale verktøy for forvaltning og bruk også bli lettere.

Videre har Sopra Steria utviklet to alternative konsepter for styringssystem for lønn og insentiver, illustrert nedenfor i Figur 25. I tillegg kommer nullalternativet, som er beskrivelsen av dagens styringssystem.

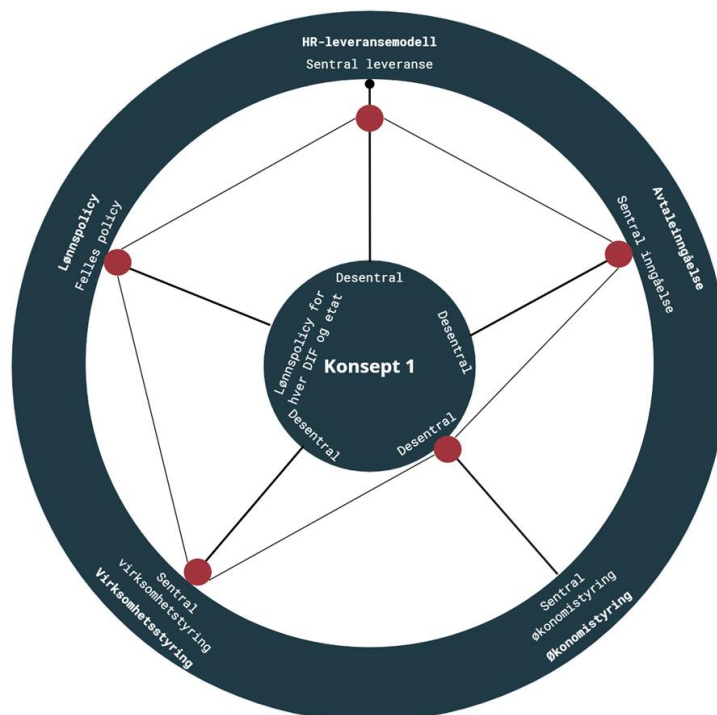
Styringskonsept 1	Styringskonsept 2
<p>Ansvar og myndighet lokalt, styring sentralt</p> <ul style="list-style-type: none">• KPI-styring for å sikre at hele sektoren trekker i samme retning• Lokal økonomisk kontroll med et reelt handlingsrom• En kraftsamling av HR som gir systemstøtte for å realisere det partene har blitt enige om• Sentraliserte lønnpolicyer på etatsnivå• Utarbeidelse av terskler for inngåelse av særavtaler	<p>Sentralisert virksomhetsstyring</p> <ul style="list-style-type: none">• Sentral beslutningsmyndighet for lønn og insentiver• Desentral lønnpolicy for å gi lokal fleksibilitet• HR-søylen organiseres i lokale enheter• Videreføring av sentral avtaleinngåelse som er gjeldende i dag• Utarbeidelse av terskler for inngåelse av særavtaler

Figur 25 Styringskonsepter

Oppsummert mangler det et helhetlig strukturert styringssystem for lønn og insentiver i forsvarssektoren per i dag. Driftsenhetene i Forsvaret har begrenset myndighet til å fordele midler i henhold til Hovedtariffavtalen. Forsvarssektoren forsøker å kompensere for manglende sentral styring på lønn og insentiver, og samtidig opprettholde lokalt handlingsrom, ved at hver etat og driftsenhet har sin egen lønnpolicy. HR-leveransemodellen gir i dag lite støtte og utøver lite kontroll over lønnspolitikken. Fleksibiliteten i lønns- og insentivsystemet reduseres ytterligere av at problemer som oppstår lokalt og ikke dekkes innenfor dagens avtaleverk, må løses av nye avtaler som inngås sentralt. Sopra Steria mener sektoren bruker lang tid på å løse nye lønns- og intensivutfordringer på grunn av dette.

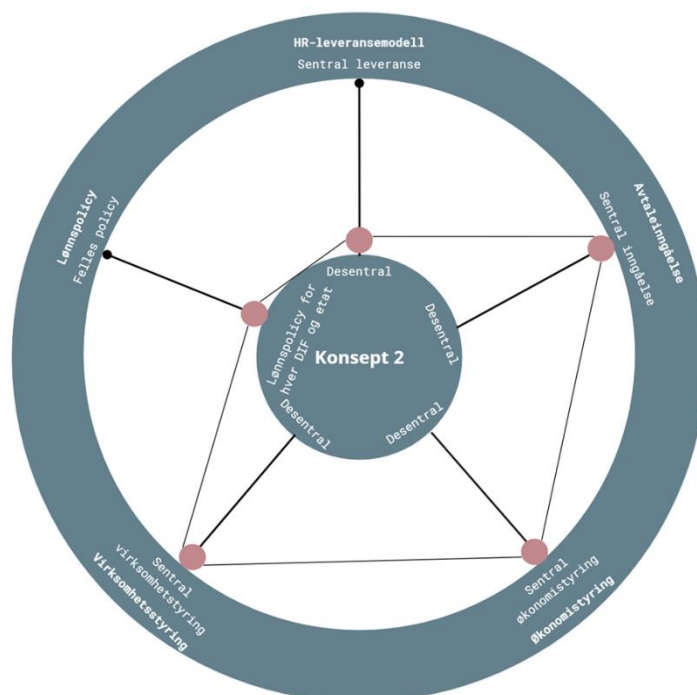
Konseptene for nytt styringssystem er strukturert rundt fem hoveddimensjoner. Disse er virksomhetsstyring, økonomistyring, lønnpolicy, HR-leveransemodell og avtaleinngåelse:

1. **Styringskonsept 1** er bygget rundt to sentrale elementer. For det første legges beslutningsmyndigheten for bruk av lønn og insentiver lokalt til driftsenhetssjefene i Forsvaret. Dette er med på å gi et større økonomisk handlingsrom lokalt til å løse problemer som oppstår effektivt og løpende. For det andre må sektoren styrke den sentrale kontrollen og styringen ved å lage en felles lønnspolitikk for Forsvaret. Én lønnspolitikk for Forsvaret og egne årlige overordnede mål for lønns- og insentivpolitikken til driftsenhetene, kan styres gjennom «Key Performance Indicators» (KPI). Konseptet er illustrert i Figur 26 nedenfor:



Figur 26 Styringskonsept 1

2. **Styringskonsept 2** er bygget opp rundt idéen om en sentral og detaljert virksomhetsstyring på lønn og insentiver, og med lokal HR og lokale lønnpoliser. Ansvar og beslutningsmyndigheten for økonomistyringen legges sentralt. Når både virksomhetsstyringen og økonomistyringen legges sentralt er det avgjørende at fordeling av roller, ansvar og myndighet i lønns- og insentivsystemet tydeliggjøres. Konseptet er illustrert i Figur 27 nedenfor:

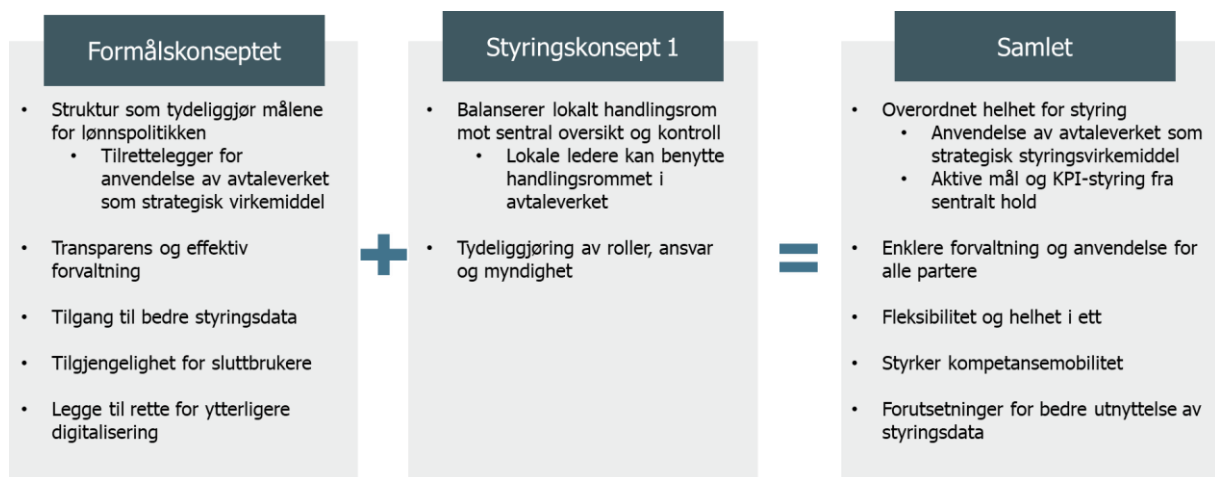


Figur 27 Styringskonsept 2

Styringskonsept 1 vurderes jevnt over bedre enn Styringskonsept 2. Både på det å tilrettelegge for godt partssamarbeid og for evnen til å utøve roller, ansvar og myndighet vurderes Styringskonsept 1 som det mest hensiktsmessige. Det store skillet mellom de to konseptene er i hovedsak på hvor godt de flytter myndighet nedover i systemet. I Styringskonsept 1 er beslutningsmyndigheten for bruken av insentivene som er tilgjengelig i avtaleverket lagt lokalt. Det gjør at lokale ledere står friere til å ta egne avgjørelser i oppståtte utfordringer, for eksempel i saker som omhandler å rekruttere eller beholde kritisk kompetanse. Derfor anbefaler Sopra Steria Styringskonsept 1.

Sopra Steria vurderer begge styringskonseptene som bedre enn dagens styringssystem for lønn og insentiver. I hovedsak fordi begge styringskonseptene tilrettelegger for mer aktiv styring innen lønn og insentiver.

Konklusjon til Sopra Steria er at de to konseptene spiller sammen for å øke lønns- og insentivsystemets helhet og fleksibilitet, at det blir enklere å forvalte og anvende, og styrker kompetansemobiliteten. Formålskonseptet åpner et mulighetsrom. Styringskonseptet 1 tilrettelegger for at mulighetsrommet kan utnyttes i større grad. Formålskonseptet kan implementeres uten Styringskonsept 1, men styringskonseptet vil forsterke effekten Formålskonseptet legger til rette for. Dette er illustrert i Figur 28 nedenfor:



Figur 28 Samlet illustrasjon

6.3 Prosjektets vurdering

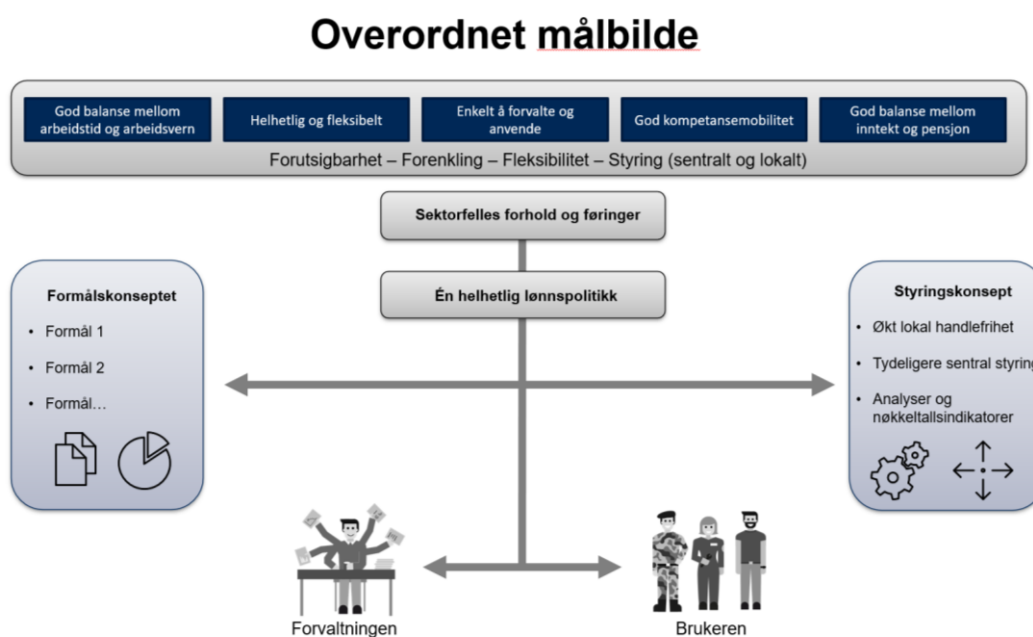
Vi legger til grunn faktagrunnlaget og beskrivelsen av dagens avtaleverk i rapporten fra Sopra Steria. Det er fortsatt mulig at oversikten over avtaler ikke er fullstendig. Samtidig er dette det mest fullstendige grunnlaget prosjektet har å basere vurderingene på. Det som har kommet til av avtaler underveis har underbygget og forsterket grunnlaget og beskrivelsen Sopra Steria har kommet med.

Prosjektet har foretatt en videre vurdering langs seks hoveddimensjoner:

- Sektorfelles forhold og føringer
- Lønnspolitikk
- Konsept for strukturering av avtaleverk
- Styringskonsept

- Forvaltningen
- Brukeren

I vurderingen av de eksterne anbefalingene kom prosjektet etter hvert til en erkjennelse at det er vanskelig å vurdere de ovennevnte dimensjonene uten at man samtidig ser disse i sammenheng innenfor en helhetlig ramme. Prosjektet utviklet derfor et overordnet mål bilde for den anbefalte utviklingsretningen og et fremtidig ambisjonsnivå innenfor dette området, jf. Figur 29:



Figur 29 Overordnet mål bilde

I det følgende fremgår prosjektets vurdering av hver enkelt dimensjon innenfor det overordnede målbildet.

6.3.1 Sektorfelles forhold og føringer

Forsvarssektoren består i dag av FD med fire underlagte etater.²⁷ Det er de respektive virksomhetslederne som er ansvarlig for arbeidsgiverpolitikken, herunder lønnspolitikken som skal ivareta den enkelte virksomhets egenart og behov. I tillegg til å konkurrere om kompetanse med andre sektorer, vil det naturlig også oppstå en viss konkurranse mellom de ulike virksomhetene i forsvarssektoren. Funn fra fase 1 av prosjektet indikerer at det tidvis kan oppstå suboptimale løsninger i form av utilsiktede forvaltningspraksiser og lønnsforskjeller. Det er derfor nødvendig med noen sektorfelles føringer knyttet til lønnsdannelsen.

Prosjektet har vurdert følgende forhold:

- Hvordan legge til rette for en helhetlig tilnærming på tvers av sektoren?

²⁷ Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) var tidligere underlagt FD, men er nå administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Forsvaret har imidlertid fortsatt disponert militært personell i NSM.

- Roller, ansvar og myndighet knyttet til avtaler som gjelder flere virksomheter

Dette er forhold som ikke var dekket av arbeidet til Sopra Steria eller kun berørt i begrenset grad, og som det er naturlig at prosjektet vurderer for å sikre en helhetlig tilnærming.

Statens lønnsystem forutsetter at de lokale partene i respektive virksomheter har sin egen lønnspolitikk. Å lage en sektorovergripende lønnspolitikk vil derfor kunne overstyre arbeidsgiveransvaret som ligger på den enkelte virksomhetsleder. I tråd med Hovedtariffavtalen kapittel 2.3 er det naturlig at lønnspolitikken legges der arbeidsgiveransvaret er plassert, på etats- og virksomhetsnivå.

Samtidig har prosjektet som nevnt avdekket et behov for noen sektorfelles føringer for de respektive lønnspolitikkenes og praksisene i forsvarssektoren. Sektoren har allerede et verktøy i instruksens hvor dette er delvis regulert. Instruksens gir strategiske rammer, konkretiseringer og føringer for personellforvaltningen, herunder lønnspolitikken. Prosjektet vurderer at det er mest hensiktsmessig å videreutvikle dette verktøyet for å få en mer helhetlig tilnærming på tvers i sektoren.

Vi vurderer at instruksens i stort er dekkende og adekvat, men at det er behov for justeringer, presiseringer og tettere oppfølging. Prosjektet foreslår endringer på følgende områder:

- Forenkling og tydeliggjøring av instruksens
- Styrke oppfølgingen av instruksens i departementet og etatene
- Regulering av hvilke avtaler som er gjeldende for flere virksomheter
- Regulering av involvering ved forhandlinger av avtaler som gjelder flere virksomheter

Prosjektet anbefaler videre en tydeliggjøring av instruksens på enkelte punkter. For å ivareta sektorperspektivet innenfor lønn og tariff understrekes viktigheten av nettverksgruppen, jf. instruksens pkt. 2.6.1. Prosjektet anbefaler at det vurderes å etablere en tilsvarende nettverksgruppe e.l. på arbeidstakersiden.

Prosjektet anbefaler en oppdatering av instruksens pkt. 2.6.2 om videreutvikling og oppdatering av insentivstrukturen i tråd med sektorens kompetanseutfordringer, kompetansereformen og gjeldende HR-strategi.

Vi har vurdert instruksens pkt. 2.6.3 om streikerett for embetsmenn og militær tilsatte. Vi vurderer denne som noe upresis og anbefaler en justering og presisering hva gjelder streikeadgang og hjemmel.

Det er videre viktig at instruksens er/blir tydelig på prinsippene om vernegrenser og forutsigbarhet, og som bidrar til mindre opplevd belastning.

I rapporten fra fase 1 ble det trukket frem at utilsiktede lønnsforskjeller i sektoren skaper misnøye og uro, både mellom militært og sivilt tilsatte, så vel som mellom samme kategori tilsatte i ulike etater. Rapporten pekte også på at forskjeller i lederlønnsordningene mellom etatene oppleves som urettferdige. Rapporten viser videre til eksempler på variasjoner i hundretusenkrønnersklassen på grunnlønn for en gitt kompetanse mellom etater i sektoren. Lønnsforskjeller på dette nivået vil sannsynligvis skape uhenktsmessige barrierer for

mobilitet innad i sektoren. Prosjektet anbefaler derfor tydelige sektorfelles retningslinjer på dette området.

I forsvarssektoren foreligger det mange ulike tariffavtaler og særavtaler. Enkelte av disse berører personell på tvers av virksomhetene. Prosjektet vurderer at det er behov for å tydeliggjøre hvordan dette er lagt opp på en bedre måte enn i dag.

Utgangspunktet og hovedregelen er at tariffavtaler og særavtaler inngås mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene (med partsrettigheter etter HTA) i den enkelte virksomheten. De ulike avtalene skal regulere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte i virksomheten, tilpasset aktivitetene som gjennomføres her.

Forsvarssektoren er en beredskapsorganisasjon, jf. kapittel 3.1. De øvrige etatene understøtter kjernevirksomheten til Forsvaret med både militært og sivilt tilsatte. Gjennom slik støtte til Forsvaret vil derfor også arbeidstakere i de øvrige virksomhetene i sektoren kunne påregne å være fysisk tilgjengelig for arbeidsgiver innen en gitt varslingstid, tilgjengelig utover normal arbeidstid og til ukurante tider av døgnet og året. Det er fremforhandlet en egen tariffavtale på departementsnivå som etablerer unntak fra arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 10 for konkrete forsvarsspesifikke aktiviteter (*Unntaksavtalen*).²⁸ Avtalen omfatter både militært og sivilt personell i forsvarssektoren som deltar på disse unntaksaktivitetene.¹

For at personellet i forsvarssektoren kan unntas arbeidstidsbestemmelsene når man deltar på forsvarsspesifikk unntaksaktivitet, forutsetter det at det er fremforhandlet en egen særavtale som regulerer økonomisk kompensasjon og øvrige vilkår knyttet til de aktivitetene som er unntatt fra arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Disse vilkårene fremgår i dag av egen særavtale i *Arbeidstidsavtale for Forsvaret*, fremforhandlet mellom partene i Forsvaret.

FD har i eget skriv anmodet om at underliggende etater ikke inngår egne avtaler om økonomisk kompensasjon, men forholder seg til avtalen i Forsvaret. Det er da en forutsetning at arbeidsgiversiden i de øvrige virksomhetene har en formell dialog med sine tillitsvalgte om at også ansatte i deres virksomheter skal omfattes av denne kompensasjonsavtalen enten helt eller delvis, dersom disse ansatte skal være med på aktiviteter som omfattes av unntaksavtalen. Dette sikrer større grad av likhet når personellet i forsvarssektoren gjennomfører den samme aktiviteten.

Videre bygger *Særavtale om merutgiftsdekning, ulempe- og risikokompensasjon for Forsvaret* (Kompensasjonsavtalen) på sentralt inngåtte avtaler og Forsvarets eget regelverk.²⁹ Kompensasjonsavtalen er fremforhandlet i Forsvaret, og gjelder først og fremst for merutgiftsdekning, ulempe og risikokompensasjon for militært personell som tjenestegjør i Forsvaret som sådan. Siden militært personell kan disponeres i stilling i andre

²⁸ Protokoll av 30. mars 2011 - tariffavtale om unntak fra arbeidsmiljølovens kapittel 10 for Forsvarsdepartementet med underliggende etater, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 § 3 5. ledd.

²⁹ Kompensasjonsavtalen er en særavtale om kompensasjon som ikke er avtalt i hovedtariffavtalene. Den kan ikke fravikes ved en annen avtale inngått ved den enkelte avdeling.

virksomheter i forsvarssektoren, vil disse rettighetene også gjelde for den enkelte dersom man tjenestegjør i en av de øvrige virksomhetene i sektoren, særlig hva gjelder merutgiftsdekning i form av pendlerrettigheter og lignende. Ansettelsesforholdet endres ikke som følge av disponeringer i eller utenfor Forsvaret.

Noen avtaler slik som Særavtale om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner (INTOPS), Særavtale om tillegg, ytelser og godtgjørelser for personell som tjenestegjør ved stasjoner, NATO-staber og andre enheter i utlandet (PE), og Særavtale om tillegg, ytelser og godtgjørelser i utenrikstjenesten gjelder uavhengig av virksomhet og om den ansatte er militær eller sivil. Her er det de respektive fagdepartementene som er avtalepart, etter fullmakt gitt av de sentrale avtalepartene.

Det finnes flere fordeler med at avtaler fremforhandlet i en virksomhet anmodes gjort gjeldende for flere virksomheter i samme sektor. Det gir like rammer og rettigheter for personellet. Samtidig vil avtaler som fremforhandles lokalt i en virksomhet og som deretter anmodes gjort gjeldende for øvrige virksomheter kunne skape uklarheter, ulikheter og utfordringer på flere områder (økonomistyring, virksomhetsstyring, personellmessig, økonomisk, tariffrettslige forhold mv.).

Prosjektet har vurdert to alternativer til dagens praksis. Det ene er at avtaler som er ment å gjelde på tvers i sektoren fremforhandles i FD og gjøres gjeldende for øvrige virksomheter. En slik tilnærming vil kunne gi en helhetlig tilnærming og redusere utilsiktede ulikheter og praksis. På den annen side vil en slik løsning kunne overstyre arbeidsgiveransvaret som ligger på den enkelte virksomhetsleder, og det tilhørende partssamarbeidet. Det vil heller ikke være i tråd med HTA, tillitsreformen og styringsskiftet der mer ansvar skal gis til den enkelte virksomheten. Følgelig vurderer prosjektet dette som mindre aktuelt.

Det andre alternativet er at avtalene fremforhandles lokalt i Forsvaret, som i dag, men at øvrige lokale parter i sektoren involveres i tilstrekkelig grad før de anmodes gjort gjeldende for de øvrige virksomhetene. Forsvaret er største bruker av de avtalene som er aktuelle for å gjøres gjeldende for øvrige virksomheter. Det er også de lokale partene her som har størst nærhet til utfordringene og personellet, og som vil kunne ivareta særegenheter ved ulike DIF-er, personellkategorier, driftsmønstre osv. Lokale forhandlinger i Forsvaret kan dog skape ulemper for øvrige virksomheter gjennom uklarheter, ulikheter og utfordringer på flere områder, uten påvirkningsgrad og medfølgende ulik forvaltningspraksis. Det er derfor et behov for å avklare hensiktsmessig involvering av berørte virksomheter og ATO slik at de blir informert om og kan komme med innspill i slike avtaleprosesser, selv om dette ikke innebærer en forhandlingsrett. På denne måten kan ønsket sektorvirkning sikres uten at sektoren må fremforhandle egne avtaler tilsvarende ATF og kompensasjonsavtalen for hver enkelt etat.

Etter en helhetsvurdering anbefaler prosjektet at avtaler fortsatt fremforhandles lokalt i Forsvaret og anmodes gjort gjeldende for øvrige virksomheter. Dette foreslås gjort ved en formalisering av prinsippet om at største bruker representerer arbeidsgiver og at forbundene forhandler på sine medlemmers vegne innenfor forhandlingsområdet. Forsvaret må sikre nødvendig involvering og koordinering på arbeidsgiversiden. ATO/forbundene

involverer og koordinerer da på tvers innenfor sine respektive forbund, og eventuelt avtaler organisering av - og eller representasjon i - forhandlinger med de andre forbundene. Hensikten er både å redusere usikkerhet for arbeidstaker slik at størst mulig grad av like vilkår bibeholdes på tvers av etatene og disponering. Samtidig vil arbeidsgiversiden få bedre forutsigbarhet på de økonomiske konsekvensene av rettigheter knyttet til virksomhetsoverskridende avtaler.

Dette vil kunne legge til rette for en bedre og mer effektiv involvering på tvers av etatene, samt legge til rette for større grad av likhet og økt forutsigbarhet. Hvilke avtaler denne praksisen skal gjøres gjeldende for bør reguleres i instruksen. Det er særlig viktig å ivareta sektorens særegenheter knyttet til de som betegnes som «forsvarsspesifikke aktiviteter» i unntaksavtalen, som igjen er hjemmelen for ATFen. Dette berører i hovedsak militært personell i alle virksomheter, men også sivile.

Både Arbeidstidsavtale for Forsvaret (ATF) og Kompensasjonsavtalen gjelder som nevnt i praksis for militært ansatte selv om de er disponert i stilling i annen virksomhet, slik virkeområdet i disse avtalene er fremforhandlet mellom partene i Forsvaret. Det innebærer at rettighetene som følger disse avtalene i praksis opprettholdes for de militært ansatte, både i form av ulempe- og utgiftskompensasjon og eventuelle aktivitetsbaserte tillegg for unntaksaktivitet, dersom det inngår som en del av arbeidsoppgavene i stillingen i annen virksomhet. Dette anbefales formalisert i disponeringsbrevet som den enkelte mottar når man endrer tjenestested.

6.3.2 Lønnspolitikk

Prosjektet støtter anbefalingen fra Sopra Steria om at sektoren må styrke den sentrale kontrollen og styringen gjennom bl.a. etablering av én helhetlig, felles og omforent lønnspolitikk i hver virksomhet/etat. Deretter vil det være en naturlig oppfølging av hva dette betyr i begrensninger, rammer og pålegg for lokalt DIF-nivå, og konsekvensene av dette. Prosjektet legger til grunn at partene vurderer en intensjon om å redusere og/eller fjerne lokale lønnspolicyer på DIF-nivå, under forutsetning av at driftsenhetenes særegne behov kan ivaretas.³⁰ Driftsenhetenes særegne behov søkes ivaretatt gjennom en omforent enighet om lokale prioriteringer av lønnsdannelsen ved den enkelte DIF.

Lønnspolitikken må understøttes av de sektorfelles føringene som fremgår av instruksen for personellforvaltningen, jf. kapittel 7.3.1. Lønnspolitikken skal omhandle hvordan lønnsystemet skal brukes og hvilke lønsmessige tiltak som er nødvendig for å nå virksomhetens mål, jf. HTA pkt. 2.3. Lønnspolitikken skal være nedfelt skriftlig og være kjent blant de ansatte. Hensikten er å klargjøre hvilke kriterier som virksomheten skal vektlegges ved lønnsendring.

³⁰ NOF og FF deler ikke intensjonen om å redusere og/eller fjerne lokale lønnspolicyer på DIF-nivå. BFO mener at det fortsatt må være en omforent avtale ved den enkelte DIF som regulerer lønnsforhold på en helhetlig og forutsigbar måte slik at DIF spesifikke særegenheter kan ivaretas. KOL påpeker at begrepet lokal lønnspolitikk ikke skal benyttes på DIF-nivå, jf. HTA. Samtidig vil KOL oppfordre til lokal enighet om prinsipper ifm. lønnsdannelsen ved den enkelte DIF.

Det er først og fremst i etaten Forsvaret at lønnspolitikken er fragmentert i dag, med en rekke lønnpolicyer og lønsmatriser på DIF-nivå. Sopra Sterias anbefaling om én felles lønnspolitikk for Forsvaret har bl.a. reist to konkrete problemstillinger. Den ene er knyttet til at det ligger en del fremforhandlede rettigheter i lønnpolicyene på DIF-nivå, som bør hensyntas i den videre konsolidering av lønnspolitikken. Den andre problemstillingen handler om behovet for lønsmatriser på DIF-nivå, som både arbeidsgiver og flere organisasjoner på arbeidstakersiden i Forsvaret argumenterer at det er behov for.³¹

Lønnpolicyer på DIF-nivå gjør det mulig å ivareta lokale behov og særegenheter, samt håndtere og løse utfordringer og muligheter nærmere og raskere der de oppstår lokalt, samt at det bidrar til å regulere samarbeidet og medvirkningen av ATO-ene på DIF-nivå. Ved å etablere én lønnspolitikk på etatsnivå kan det gjøre at politikken blir for overordnet og aggregert, og at den ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg særegenhetene ved DIF-ene. Følgelig kan det bli distanse til der de lokale behovene og utfordringene oppstår, håndteres og løses.

Prosjektet vurderer at det kan være mulig å løse disse problemstillingene gjennom en fjerning av lønnpolicyer på DIF-nivå, utarbeide og avtale én felles lønnspolitikk på etatsnivå som oppdateres jevnlig (f. eks. ifm. hovedtariffoppgjørene), understøttet av et strukturert tilgjengelig avtaleverk, samt tydeligere sentral styring. Det vil da kunne være aktuelt med retningslinjer for partssamarbeidet på DIF-nivå.

For å ivareta særegenheter ved ulike DIF-er, personellkategorier, driftsmønstre mv., samt bidra til nivellering av lønn mellom DIF-er og etater, kan det være et behov for minstelønn eller å videreføre lønsmatriser som vedlegg til lønnspolitikken.³² Fremforhandlede rettigheter i dagens lønnpolicy på nivå 2 kan reguleres i ny helhetlig lønnspolitikk og/eller i avtaleverket. Dette fordrer kompetanseheving og nødvendige ressurser på nivå 1 for å ivareta DIFenes behov.

I det langsiktige målbildet legger prosjektet til grunn at partene vurderer en intensjon om å avvikle de lokale lønnspolitikken på DIF-nivå³³ gjennom at felles lønnspolitikk på etatsnivå blir helhetlig, dekkende og konkret, og at denne utfylles og understøttes av avtaler, regler og styringssystem.

6.3.3 Strukturering av avtaleverket

I rapporten fra Sopra Steria bekreftes funnene fra fase 1 i prosjektet. Sopra Steria peker i sin rapport på at det er et omfattende regel- og avtaleverk som regulerer lønn og insentiver i

³¹ KOL, NITO, NTL Forsvar og TEKNA mener lønsmatriser ikke er et hensiktsmessig verktøy for lønnsdannelsen.

³² KOL, NITO, NTL Forsvar og TEKNA mener lønsmatriser ikke er et hensiktsmessig verktøy for lønnsdannelsen.

³³ NOF og FF deler ikke intensjonen om å redusere og/eller fjerne lokale lønnpolicyer på DIF-nivå. BFO mener at det fortsatt må være en omforent avtale ved den enkelte DIF som regulerer lønnsforhold på en helhetlig og forutsigbar måte slik at DIF spesifikke særegenheter kan ivaretas. KOL påpeker at begrepet lokal lønnspolitikk ikke skal benyttes på DIF-nivå, jf. HTA. Samtidig vil KOL oppfordre til lokal enighet om prinsipper ifm. lønnsdannelsen ved den enkelte DIF.

forsvarssektoren. Videre at det er vanskelig å få oversikt over avtaler, regelverk og lønnpolicyer, at særavtalene er overlappende i innhold og har særs spesifikke målgrupper og formuleringer, og at mange av særavtalene er registrert lite brukt.

Det er derfor et tydelig behov for en forenkling, reduksjon, økt tilgjengeliggjøring, digitalisering og en mer hensiktsmessig organisering og strukturering av avtaleverket. Prosjektet bemerker imidlertid at avtalene fungerer ofte iht. hensikten og at flere av avtalene ikke er innrettet etter utbetalinger.

Prosjektet støtter derfor anbefalingen om at *Formålskonseptet* er en hensiktsmessig og god tilnærming for en fremtidig organisering av avtaleverket.

En reduksjon, sammenslåing og en mer strukturert oppbygging av de ulike særavtalene etter bestemte kategorier vurderes å være hensiktsmessig. En formålskategorisering gjelder til en viss grad allerede i dag og er derfor ikke en helt ukjent tilnærming for sektoren. FFI benytter også formålskategorier å dele inn utbetalinger i forsvarssektoren i sine studier av lønn og insentiver i sektoren. Sopra Steria foreslår disse kategoriene:

- Regulativlønn
- Aktivitetsbaserte tillegg
- Rekruttere og beholde kompetanse
- Geografisk mobilitet
- Risikotillegg
- Utenlandstillegg
- Andre tillegg
- Administrative bestemmelser

Prosjektet vurderer at de foreslåtte åtte kategoriene kan være en hensiktsmessig tilnærming, samtidig som det kan være rom for ytterligere forenkling gjennom færre kategorier. Som et eksempel har prosjektet diskutert følgende kategorisering:

- Forsvarsspesifikke aktiviteter
- Andre grupper og tillegg
- Rekruttere og beholde kompetanse
- Ulempe-/risikotillegg
- Geografisk mobilitet
- Årslønn og administrative bestemmelser

Med forsvarsspesifikke aktiviteter legger prosjektet til grunn aktivitetsbaserte tillegg for spesielle aktiviteter eller prestasjoner tilknyttet Forsvarets kjerneaktivitet. I andre grupper og tillegg menes andre tillegg som dekker andre spesielle behov eller krav. I kategorien rekruttere og beholde kompetanse menes tillegg for å øke rekruttering og opprettholde nødvendig kompetanse.

Med ulempe-/risikotillegg legger prosjektet til grunn tillegg som dekker ulempe eller risiko knyttet til spesielle oppgaver. Geografisk mobilitet dekker kostnader og insentiver til å flytte eller pendle til et nytt arbeidssted, samt andre kostnader forbundet med fleksibel arbeidsplass. I dette ligger også tillegg, ytelser og godtgjøringer ved å jobbe i utlandet.

Årslønn og administrative bestemmelser dekker bestemmelser som påvirker fast lønn, sikringslønn og garantilønn. Videre dekker det administrative bestemmelser om arbeidstid, permisjon, pensjon og forsikringer.

Det endelige behovet for kategorier må utvikles av de lokale partene i den videre utviklingen og implementeringen av endringer i lønns- og insentivsystemet generelt og avtaleverket spesielt.

Prosjektet understreker at anbefalingen om et formålskonsept ikke er til hinder for en brukerreisetilnærming. Tvert imot vil formålskonseptet gjøre det enklere for sektoren å fortsette det arbeidet FPVS har igangsatt med brukerreiser og sette brukeren i sentrum, jf. 7.3.4. Dette vil skape en helhet, rød tråd og logikk gjennom hele systemet, samt gjøre det enklere, mer oversiktlig og tilgjengelig for brukerne.

Videre er det en klar fordel å ha avtaler samlet og tilgjengelig på ett sted. Prosjektet anbefaler en bedre tilgjengeliggjøring av avtaleverket ved å samle avtaleverket i én digitalisert portal.

Sopra Steria vurderer at Formålskonseptet er mer tilrettelagt for en inkrementell utvikling og gjennomføring enn Brukerreisekonseptet. Med Formålskonseptet er det mulig å begynne med formålskategorisering av noen avtaler, og arbeide seg gjennom avtaleverket derifra. Formålskonseptet vurderes å ha best måloppnåelse og legger best til rette for en inkrementell utviklingsprosess.

En stegvis tilnærming for å forenkle og få bedre oversikt kan innebære å først samle eksisterende avtaler i fem eller flere større grupper, uten å endre noen av avtalene. Ved en senere oppdatering av avtalene kan de da trinnvis samles innenfor de større bolkene/kategoriene. Ved en innføring over tid vil en sentral oversikt stadig bli bedre samtidig som de lokale avtalene forblir i kraft og uønskede omstillingsulempes begrenses. Samtidig er det viktig å understreke at inkrementell utvikling ikke betyr langsom utvikling. Prosjektet anbefaler høyt, men stegvis, tempo i overgangen.

Alternativt kan man gjennomføre en samlet, kraftfull og stor utvikling og gjennomføring, for å sikre fremdrift og raskest mulig endring og gjennomføring. Imidlertid øker dette risikoen. Det er etter prosjektets vurdering viktig med et tydelig tidsskjema for den inkrementelle utviklingen, både for å sikre fremdrift og for å unngå at implementeringen trekker ut i tid. Den mest hensiktsmessige tilnærmingen må avtales under utviklingen i etaten, og i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene.

6.3.4 Styringskonsept

Sopra Steria vurderer begge de to foreslåtte styringskonseptene som bedre enn dagens styringssystem for lønn og insentiver. Prosjektet støtter anbefalingen om et styringskonsept i retning av styringskonsept 1. Det vil tilrettelegge for godt partsamarbeid og for evnen til å utøve roller, ansvar og myndighet. Konseptet bidrar til å flytte myndighet nedover i systemet gjennom at beslutningsmyndigheten for bruken av insentivene som er tilgjengelig i avtaleverket legges lokalt til driftsenhetssjefene. Det gjør at lokale ledere står friere til å ta egne avgjørelser i oppståtte utfordringer, for eksempel i saker som omhandler å rekruttere eller beholde kritisk kompetanse.

Dette innebærer mer fokusert og tydeligere sentral styring, kompetanseheving og større grad av proaktivitet fremfor detaljstyring. Dette skal samtidig ivareta økt lokal handlefrihet og lokal fleksibilitet. Dette fordrer kompetanse og utvikling av adekvate styringsparametere innenfor dette området. I tillegg er det også naturlig å utvikle og monitorere statistikkparametere innenfor HR-området for å ha et oppdatert situasjonsbilde. Dette krever tilgang til data og analysekapasitet.

KPI-er/styringsparametere for lønn og monetære insentiver vil være avhengig av den sentrale politikken/policyen og de strategiske målene innenfor dette området. Prosjektet har ovenfor vurdert at det er naturlig at én felles lønnspolitikk legges på etatsnivå, der arbeidsgiveransvaret er plassert. Prosjektet vil imidlertid fremheve noen eksempler:

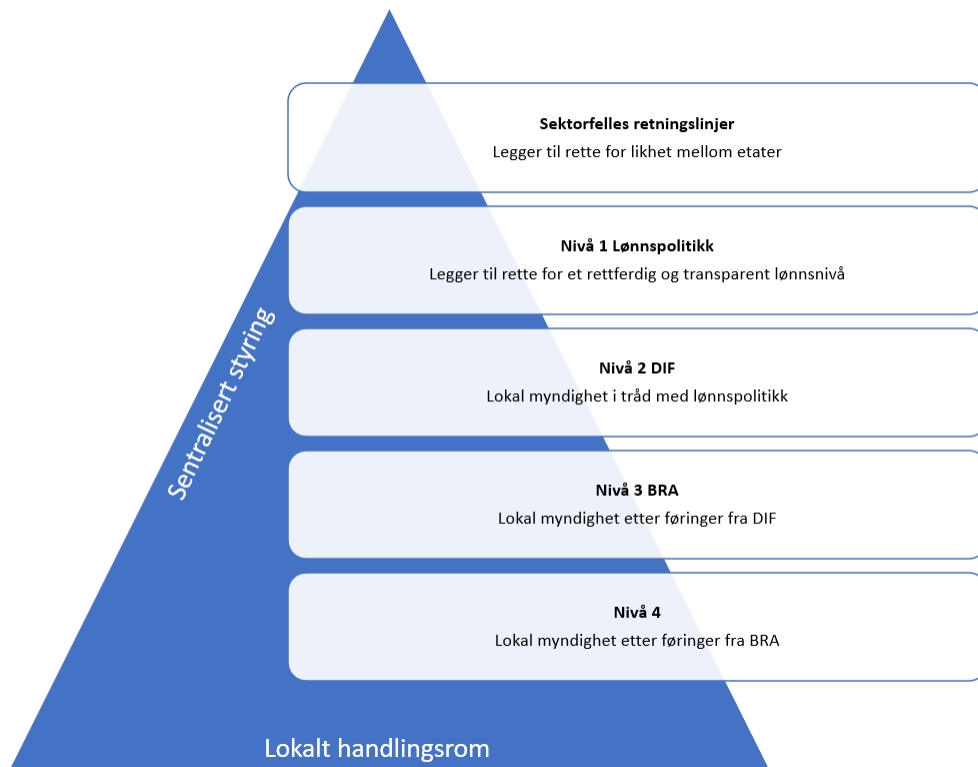
- Lønnsforbruk på ulike personellgrupper
- Lønnsforbruk på driftsenheter
- Personellkostnader ifm. omstilling
- Lønns- og insentivbruk på ulike avtaler
- Utsiktet lønnsglidning
- Lønnsnivå i etatene

KPIer innen lønn og insentiver må videre ses i sammenheng med kvantitative og kvalitative vurderinger av KPIer for den strategiske kompetanseledelsen generelt, eksempelvis tilgang på kompetanse, ståtid i stilling, turnover mv. Partene involveres i utarbeidelsen av KPIer.

Økt lokal myndighet på DIF-nivå kan bl.a. innebære å vurdere en delegering av Hovedtariffavtalens punkt 2.5.1 «årlige forhandlinger» fra nivå 1 til driftsenhetene på nivå 2 som en del av lokal forhandling på nivå 1. 2.5.3.1a «vesentlige endringer» og 2.5.3.2 «rekruttere og beholde» kan i utgangspunktet ikke delegeres. Dette avklares ved de årlige lokale forhandlingene. Så må dette balanseres opp mot anbefalingen om styrket og tydeligere styring på nivå 1. Mål, hensikt, ambisjon og konsekvens med en slik eventuell delegering må da klargjøres. Det overlates til de lokale partene å avklare en hensiktsmessig løsning på dette i forbindelse med implementeringen.

Styringskonseptet vil gi et større handlingsrom til å drive omdisponering innenfor egne budsjetter for driftssjefene. Lokalt nivå vil dermed ha større reell handlingsfrihet over tildelte midler innenfor rammene som ligger i avtaleverket. Lokale beslutningstakere får styre friere innenfor rammene av den sentrale lønnspolicyen, avtaleverket og andre gitte mål. Risikoen for økt turnoverintensjon, kompetansekostnader, utsiktet lønnsglidning, intern lønnskonnurranse, og andre økonomiske utfordringer i sektoren, kan reduseres ved sentral løpende oversikt over økonomiske styringsdata og gjennom KPI-styring.

Prosjektet vurderer at det kan være naturlig at enkeltsaker innenfor «rekruttere og beholde» delegeres og håndteres av DIF på nivå 2, mens det kan være hensiktsmessig at personellgrupper håndteres på nivå 1. Det overlates til etaten(e) og partene å avgjøre en hensiktsmessig løsning på dette under implementeringen. Et eksempel som illustrerer forholdet mellom sentralisert styring og lokalt handlingsrom er synliggjort i figuren under:



Figur 30 Sentralisert styring vs. lokalt handlingsrom

Det anbefalte konseptet bygger på en sentral HR-modell som nå er under implementering i Forsvaret. Prosjektet understreker viktigheten av at en slik modell fordrer et helhetlig og sammenhengende HR-miljø, hvor HR er tilstrekkelig representert på de ulike nivåene og gir nødvendig systemstøtte til lokale beslutningstakere.

6.3.5 Brukeren og forvaltningen

Et fremtidig lønns- og insentivsystem må i større grad sette brukeren i sentrum. Aktiv involvering av brukeren gir kunnskap, bedre tjenester, legitimitet, mestring, samt at brukeren får større innflytelse, og at det blir tilpasset brukernes behov. Det betyr at den enkelte bruker lettere kan påvirke forhold som gjelder seg selv og egne behov. Ledere og forvaltningen oppfordres til å skape best mulig rammevilkår for den enkelte. De ulike delene av systemet anbefales bygget opp under dette. Brukeren er i første rekke de ansatte og øvrig tjenestegjørende personell, men også forvalterne av systemet. For å skape gode tjenester for førstnevnte må systemet innrettes på en måte som også gjør det enkelt for de som skal forvalte det. Forvaltningen og brukerne er således gjensidig avhengig av hverandre. En sentral lønnspolitikk i hver etat, strukturering av avtaleverket etter formålkonseptet og implementering av styringskonsept 1 vil kunne ha en rekke fordeler for forvaltningen og brukerne.

For brukeren vil dette kunne innebære:

- Brukeren settes (i større grad) i sentrum
- Tilgang til sentral og helhetlig HR-systemstøtte
- Lettere, samlet og økt tilgjengelighet på avtaleverket

- Økt nærhet til beslutning pga. økt lokal beslutningsmyndighet



Figur 31 Eksempel bruker i sentrum

For forvaltningen vil dette kunne innebære:

- Styrket sentral forvaltning og HR-støtte
- Lettere tilgang til sentral og helhetlig HR-støtte
- Økt myndighet lokalt
- Lettere, samlet og økt tilgjengelighet på avtaleverket
- Tydeligere oppfølging av nøkkeltall fra sentralt etatsnivå
- Styrket internkontroll



Figur 32 Bedre forvaltning

Dette vil kunne skape en helhet og logikk gjennom hele systemet, samt gjøre det enklere, mer oversiktlig og tilgjengelig for brukerne. Videre er det en klar fordel å ha avtaler samlet og tilgjengelig på ett sted. Dette gjør også administrasjonen og forvaltningen enklere. Dermed settes brukeren i sentrum, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Prosjektet anbefaler bedre tilgjengeliggjøring av avtaleverket for brukerne. Prosjektet anbefaler ovenfor en samling av avtaleverket i én portal, og komplett digitalisering av

avtaleverket. Prosjektet fremhever videre viktigheten av opplæring og informasjon. Det endelige behovet og hvordan dette kan gjøres i praksis må utvikles av partene lokalt.

6.3.6 Risiko

En implementering av anbefalingene i denne delen av prosjektet (sektorfelles føringer for lønnspolitikken, etablering av én felles lønnspolitikk i hver virksomhet, ny struktur på avtaleverket, nytt overordnet styringssystem for lønn og incentiver, forenklet forvaltning og økt tilgjengelighet osv.) innebærer en rekke risikoer i den videre konkretiseringen, oppfølgingen og implementeringen.

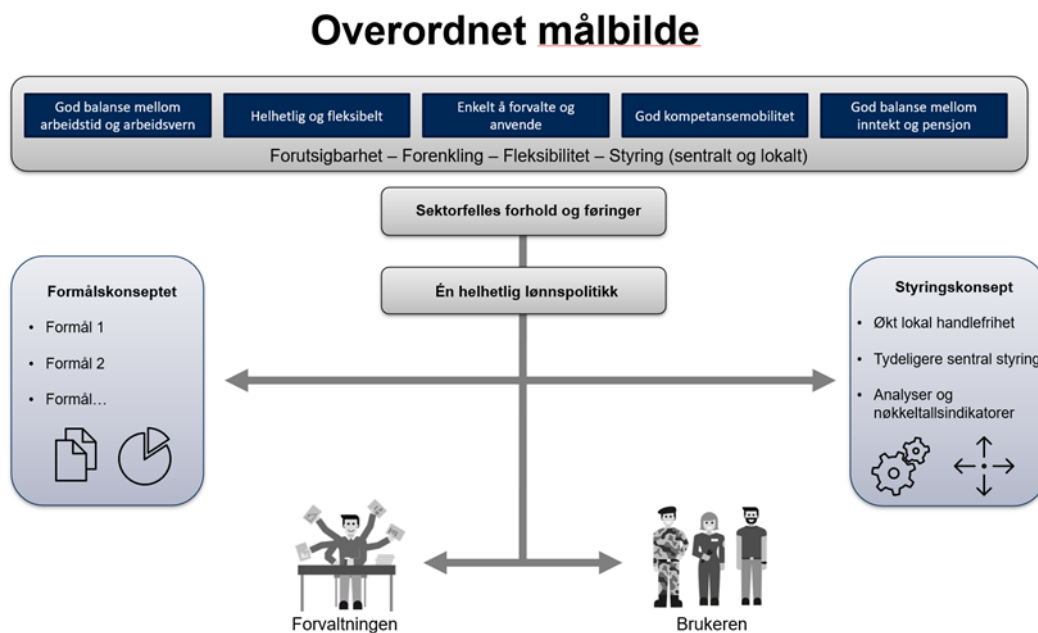
Aktuelle risikoer er manglende forankring og prioritering hos ledelsen og hos partene, manglende ressurser (kompetanse og kapasitet) for implementering, forsinkelser eller hindringer som følge av samtidighetsutfordringer, samt utfordringer i samarbeidsklimaet mellom partene. Disse vil i varierende grad kunne utfordre og/eller forsinke fremdriften, implementeringen, leveransene, men ikke minst motivasjonen hos personellet og rekrutteringen.

Den nærmere konkretiseringen og håndtering av risiko følges opp under utviklingen i etaten og i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene.

6.4 Oppsummering og delanbefaling

Prosjektet har utredet og vurdert mulige konsepter for nye strukturer i avtaleverket, samt mulige konsepter for et overordnet styringssystem for lønn og incentiver i sektoren.

Prosjektet anbefaler følgende utviklingsretning og fremtidig ambisjonsnivå innenfor dette området, jf. figuren under:



Figur 33 Overordnet målbilde

Prosjektet anbefaler en oppdatering av sektorfelles føringer for lønnspolitikken i FDs instruks for personellforvaltningen. Videre anbefaler prosjektet etablering av én felles, helhetlig og omforent *lønnspolitikk* i hver virksomhet/etat. Antall lokale lønnpolicyer på DIF-nivåer anbefales vurdert fjernet eller redusert.³⁴ Dette kan eventuelt kompenseres ved lønsmatriser som vedlegg til lønnspolitikken, retningslinjer for partssamarbeidet på DIF-nivå og at fremforhandlede rettigheter i dagens lønnpolicyer på nivå 2 reguleres i ny helhetlig lønnspolitikk og/eller i avtaleverket.³⁵

Prosjektet anbefaler utvikling og implementering av *Formålskonseptet*, med definerte formålskategorier. Prosjektet anbefaler å sette brukeren i sentrum gjennom formålskategorisering, forenkling, reduksjon av volum av særavtaler og avtalepunkter, samt samling, digitalisering og tilgjengeliggjøring av avtaleverket. Prosjektet anbefaler en hurtig, men inkrementell utvikling og implementering av dette konseptet.

Videre anbefaler prosjektet utvikling og implementering av et konsept i retning av *styringskonsept 1* som innebærer tydeligere sentral styring og økt lokal handlefrihet. Prosjektet anbefaler etablering av tydelige mål for lønns- og insentivsystemet i sektoren og i etatene, samt utvikling og oppfølging av KPI-er for styrket, tydeligere og mer fokusert sentral styring, samt overføring av beslutningsmyndighet og økonomisk handlefrihet innenfor dette området til driftsenhetsjefene. Det er viktig å sikre at målene for og styringen av lønns- og insentivpolitikken integreres i den løpende virksomhets- og økonomistyringen.

Et fremtidig lønns- og insentivsystem må i større grad sette brukeren i sentrum. Aktiv involvering av brukeren gir kunnskap, bedre tjenester, legitimitet, mestring, samt at brukeren får større innflytelse, og at det blir tilpasset brukernes behov. Det betyr at den enkelte bruker lettere kan påvirke forhold som gjelder seg selv og egne behov. De ulike delene av systemet anbefales bygget opp under dette. Brukeren er i første rekke de ansatte og øvrig tjenestegjørende personell, men også de som forvalter systemet. For å skape gode tjenester for førstnevnte må systemet innrettes på en måte som gjør det enkelt også for dem som skal forvalte det. Forvaltningen og brukerne er således gjensidig avhengig av hverandre.

Den nærmere konkretiseringen og den mest hensiktsmessige prosessuelle tilnærmingen og implementeringen, må avtales under utviklingen i etaten og i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene. Det samme gjelder konkretisering og håndtering av risiko.

³⁴ KOL mener begrepet lønnpolicy på DIF-nivå ikke bør benyttes.

³⁵ KOL, NITO, NTL Forsvar og TEKNA mener lønsmatriser ikke er et hensiktsmessig verktøy for lønnsdannelsen.

7 Geografisk mobilitet

Norge er et langstrakt og tynt befolket land med behov for personell og kompetanse i hele landet for å sikre Forsvarets operative evne. Fase 1 viste til at geografisk mobilitet kanskje er den fremste problemstillingen forsvarssektoren står overfor når det gjelder å rekruttere og beholde personell. Dette funnet er ytterligere styrket gjennom fase 2. Halvparten av de som sluttet i 2021 og 2022, var ukependlere.³⁶ Forsvarets utvikling har på mange områder gått i motsatt retning av den generelle samfunnsutviklingen. Der samfunnet har blitt mer sentralisert, har Forsvaret økt sin relative tilstedeværelse i rurale strøk. Trenden må sees i sammenheng med flere utviklingstrekk inkludert likestilling og tokarrierefamilien. Betydningen av velfungerende bo- og arbeidsmarkeder er avgjørende for attraktive arbeidsplasser med levedyktige samfunn i alle livsfaser. Samtidig er det flere virkemidler arbeidsgiver kan bidra med for å stimulere flere til å tjenestegjøre i distriktene.

Dette kapittelet omhandler prosjektets utredning av alternative tiltak som kan stimulere til god geografisk mobilitet. Med dette mener vi ordninger som sikrer at personellets behov ivaretas samtidig som Forsvaret dekker sine behov for personell og kompetanse på rett sted. Dette er en sammensatt utfordring som krever en helhetlig tilnærming og et bredt spekter av tiltak. Pendlerordninger, bolig og kvarter med god standard, fleksible arbeidstider og fjern- og hjemmekontor er aktuelle tema. Tiltakene må sees på i sammenheng med økt forutsigbarhet beskrevet i kapittel 5 og rydding, forenkling og forbedringer fra kapittel 6 som kan bidra til et helhetlig og fleksibelt lønns- og insentivsystem.

7.1 Metodisk tilnærming

Tilnærmingen til geografisk mobilitet har vært iterativ. Arbeidspakke 3 startet ett år etter at første fase av prosjektet var ferdigstilt. Det var derfor nødvendig å se på problemforståelsen fra fase 1 i lys av ny informasjonen for å skape et oppdatert kunnskapsgrunnlag.³⁷ Den oppdaterte problemforståelsen inkluderte en gjennomgang av eksisterende insentiver og etablerte de tre hovedretningene *flytting*, *pendling* og *fleksibel arbeidsplass*. Dette har gitt et godt utgangspunkt for å utlede et mulighetsrom for nye insentiver, deretter kategorisere og ramme inn de forskjellige tiltakene. Prosjektet har hatt en bred gjennomgang av ulike tiltak under de tre hovedretningene. For å gjøre analysene håndterbare innenfor rammen av prosjektet har det imidlertid vært nødvendig å avgrense alternativene.

Det er gjennomført kvantitative analyser og kvalitative vurderinger. FFI har i all hovedsak stått for de kvantitative analysene med tilhørende beregninger.³⁸ Kjernegruppen har deretter gjort sine kvalitative vurderinger opp mot prosjektets prinsipper.³⁹ Tiltakene skal først og fremst stimulere til god kompetansemobilitet. Basert på fase 1, sluttårsaker og

³⁶ [Derfor slutter militært ansatte i Forsvaret \(ffi.no\)](https://www.ffi.no/derfor-slutter-militaert-ansatte-i-forsvaret).

³⁷ Fase 1 ble avsluttet sommeren 2022. Senere har flere omfattende forsvarsrelaterte utredninger blitt levert, herunder Forsvarskommissjonen (FKOM), Totalberedskapskommissjonen (TBK), Sikkerhetsfaglig råd (SFR) og FSJ fagmilitære råd (FMR).

³⁸ FFI i har ikke analysert tiltakene mobilitetsreiser, hjemme-/fjernkontor og kontorfellesskap.

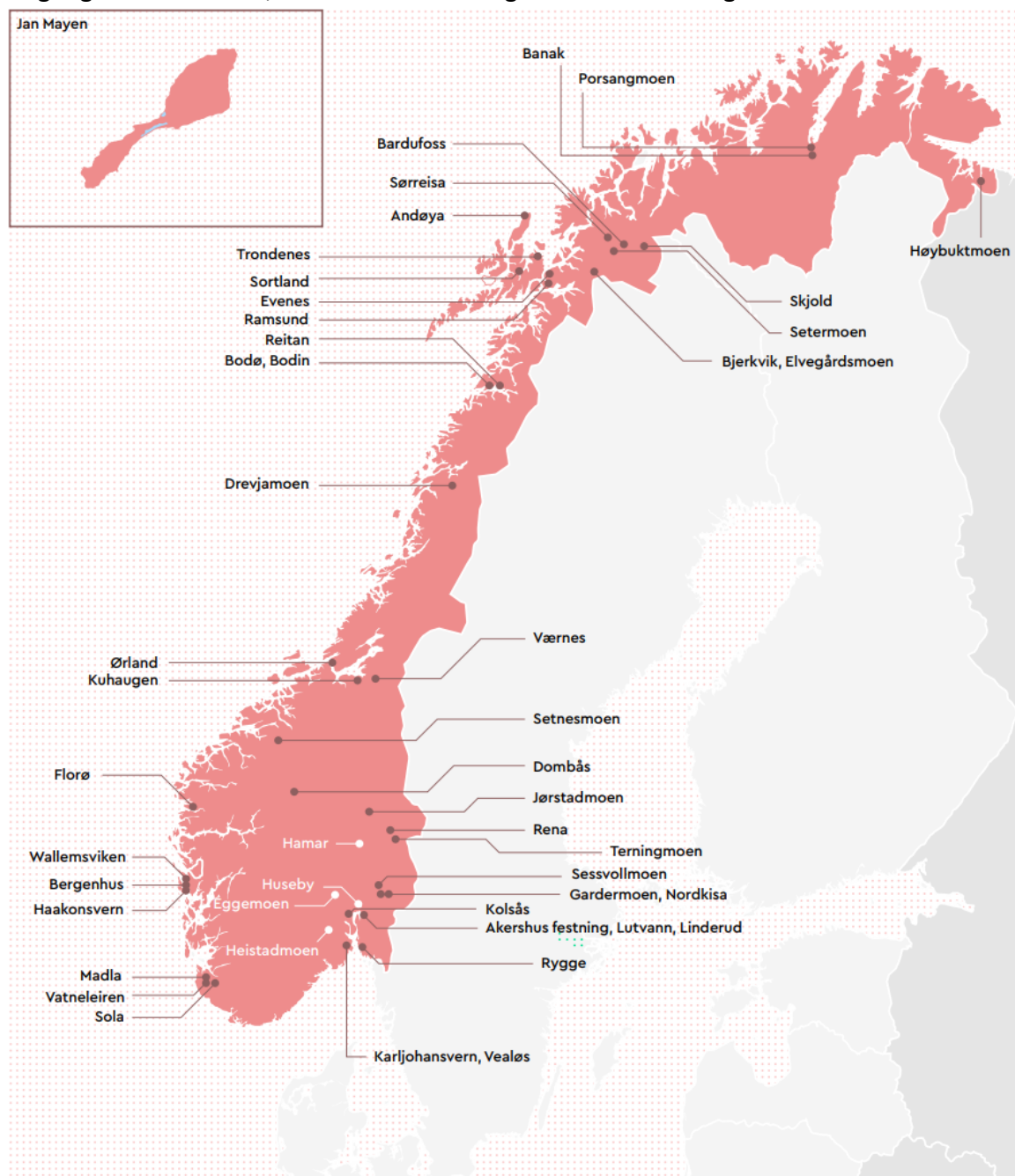
Analysene er støttet av relevant fagpersonell i hhv. FLO/SA, FST, Cyberforsvaret og Forsvarsbygg.

³⁹ Omformulert vurderes hvert tiltak i lys av spørsmålene: 1. Legger tiltaket til rette for forutsigbarhet? 2. Kan det gjennomføres på en enkel eller enklere måte? 3. Bidrar det til fleksibilitet for den enkelte og økt handlingsrom? 4. Kan tiltaket brukes av arbeidsgiver til å styre kompetanse?

samlivsundersøkelsen har en rekke tilleggsfaktorer blitt vurdert.⁴⁰ Det understrekes at det er vanskelig å predikere effekten av enkelttiltak med høy grad av sikkerhet. Samtidig har det i rammen av prosjektet vært viktig å ta frem et så solid beslutningsgrunnlag som mulig for å vurdere og prioritere tiltakene helhetlig.

7.2 Forsvarssektorens lokalisering og mobilitet

Forsvarssektoren generelt, og Forsvaret spesielt, er spredt over hele landet. Denne tilstedeværelsen er både villet og nødvendig. Sektoren har derfor insentiver som stimulerer til geografisk mobilitet, men dette blir stadig mer utfordrende grunnet samfunnsutviklingen.

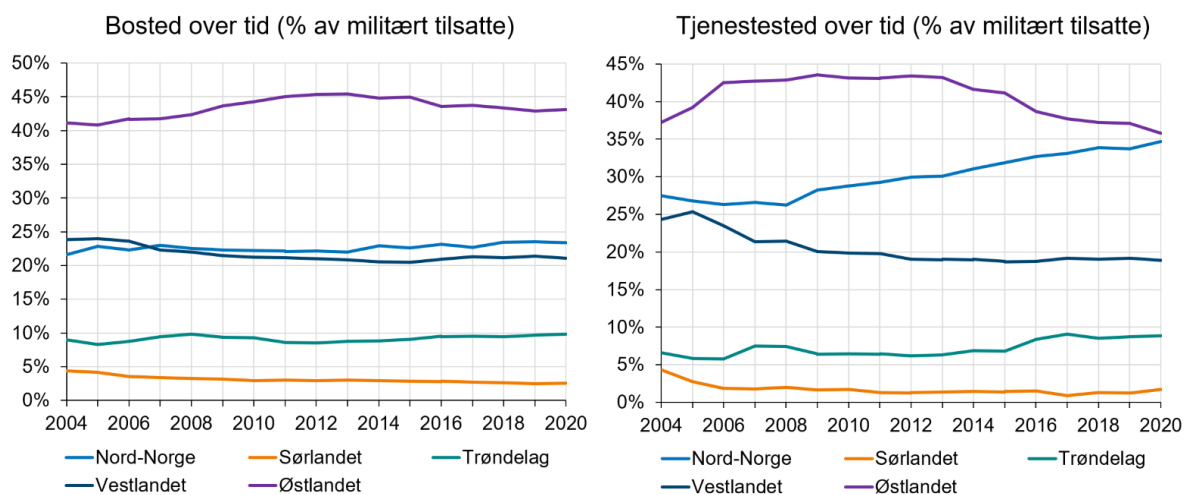


Figur 34 Kart over Norge med Forsvarets baser (FMR, 2023)

⁴⁰Tiltakene blir vurdert for å se om de har positiv effekt på 1. Kompensasjon 2. Personellvilkår 3. Ukentlig fravær fra hjem 4. Daglig fravær fra hjem 5. Fravær tilknyttet seiling 6. Daglig og langsiktig uforutsigbarhet 7. Familieivaretagelse 8. Ønsket arbeidsplasslokasjon.

7.2.1 Bo- og pendlermønstre i forsvarssektoren

Det har blitt større forskjeller mellom hvor folk ønsker å bosette seg og hvor forsvarssektoren trenger bemanning. Figur 35 viser utviklingen i bosetning og bemanning etter landsdel i perioden 2004 – 2020. Bosetningsmønsteret i sektoren har vært stabilt gjennom perioden, og gjenspeiler i stor grad sentraliseringstrenden i samfunnet ellers. De aller fleste bor i nærheten av de store byene. Omtrent tre fjerdedeler av personellet er bosatt i Sør-Norge, mens den resterende fjerdedelen er bosatt i Nord-Norge. Samtidig har forsvarssektorens tilstedeværelse i Nord-Norge økt. I 2004 tjenestegjorde 27 prosent av personellet i Nord-Norge, og denne andelen økte til 35 prosent frem mot 2020. Andelen som tjenestegjør i øvrige deler av landet har holdt seg stabil eller falt.



Figur 35 Bosted og tjenestested over tid

Omfanget av ukependling⁴¹ har økt som følge av trendene beskrevet ovenfor. Samtidig er det store forskjeller mellom de enkelte tjenestestedene. Dette skyldes blant annet forskjeller i hvor sentralt tjenestestedet er, status og standard på bolig og kvarter, tjenestens karakter, demografiske forhold som alderssammensetning og familieforhold, eller tjenestens krav til ulike typer kompetanse. Analyser utført i prosjektet viser at andelen som pendler er høyere blant menn enn kvinner, og forskjellen er størst for ansatte i 30-årene. Pendlerandelen er også høyere på mindre sentrale tjenestesteder.

For å illustrere forskjellene trekker vi frem et eksempel: Hærens to tjenestesteder i Finnmark, Garnisonen i Porsanger (GP) og Garnisonen i Sør-Varanger (GSV). Ved GSV løses et døgntkontinuerlig oppdrag med overvåking av riksgrensen mot Russland, et oppdrag avdelingen har løst siden 1959. Garnisonen, med sin nærhet til Kirkenes, er også mer sentral enn GP.⁴² GP er preget av utvikling og vekst med nyetableringen av Porsanger bataljon i 2020 og dennes oppdrag knyttet til styrket landmilitær tilstedeværelse lengst nord i landet. Figur 36 viser et faktaark prosjektet har tatt frem som oppsummerer geografiske og demografiske

⁴¹ Vi definerer en ukependler som en ansatt som bor mer enn 90 minutter med kjøring fra tjenestestedet. Denne terskelen er satt i samsvar med resultater fra nasjonale reisevaneundersøkelser (RVU) som viser at cirka 98 prosent av respondentene har en daglig reisevei til jobb på under 90 minutter. RVU utføres på vegne av Samferdselsdepartementet.

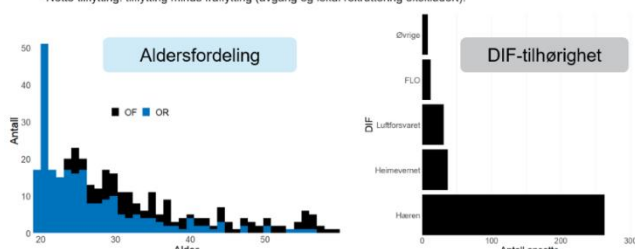
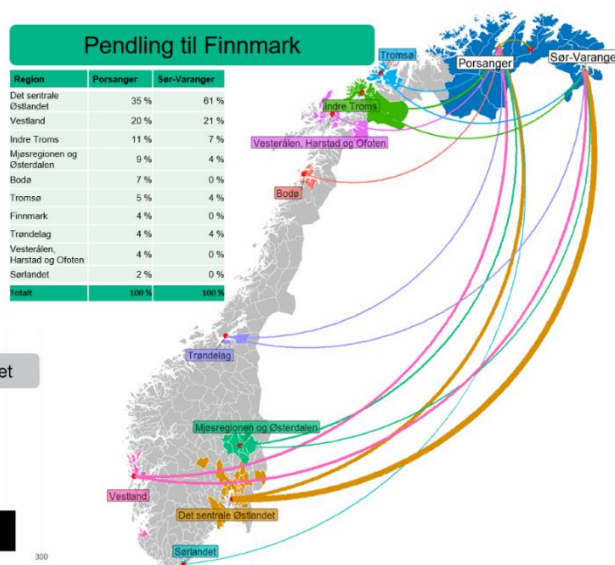
⁴² Dette gjenspeiler seg også i SSBs sentralitetsindeks, jf. delkapittel 7.2.2.

nøkkeltall for disse to tjenestestedene.⁴³ Til tross for relativt lik geografi er det noen vesentlige forskjeller mellom disse tjenestestedene når det gjelder omfanget av pendling og flytting. I Porsanger er pendlerandelen nesten dobbelt så høy som i Sør-Varanger, kvinneandelen er lavere, en større andel har partner eller barn og personellet er i snitt noe eldre. I tillegg har Porsanger sett netto tilflytting av ansatte de siste årene, til forskjell fra Sør-Varanger der trenden peker i motsatt retning. Det er også forskjell på hvor personellet pendler fra. De aller fleste som pendler til Sør-Varanger pendler fra Østlandet, mens pendlingen til Porsanger i større grad kommer fra hele landet. Dette kan delvis forklares ut fra nylig etablering av Finnmark Landforsvar (FLF), men viser uansett betydelige forskjeller mellom tjenestesteder i samme region.

Faktaark – Finnmark

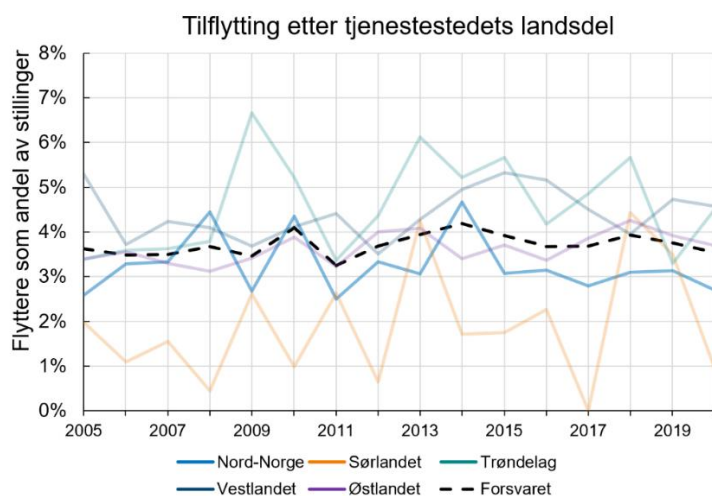
Nøkkeltall	Porsanger	Sør-Varanger	Totalt
Antall ansatte (mil)	190	161	351
↳ Pendlerandel	43%	23%	34%
↳ Kvinneandel	11%	14%	12,5%
↳ Andel med barn	37%	23%	29%
↳ Andel enslige	51%	60%	56%
Medianalder (yngste)	29 (19)	27 (20)	27 (19)
OR/OF	65/35	70/30	67/33
Tilflytting* siste 5 år	+26	-16	+10
Tilflytting* siste 10 år	+18	-41	-23
Pendlerkostnad	95 000 kr	96 000 kr	95 000 kr

*Netto tilflytting: tilflytting minus fraflytting (avgang og lokal rekruttering ekskludert).



Figur 36 Faktaark Finnmark

Når ansatte blir beordret til et nytt tjenestested kan de velge å enten pendle eller flytte til tjenestestedet. Figuren under viser andelen ansatte som flytter til tjenestestedet⁴⁴ etter tjenestestedets landsdel i perioden 2005 – 2020.



Figur 37 Flytting til tjenestested

⁴³ Vedlegg 10 inneholder faktaark for ytterligere syv regioner.

⁴⁴ Flytting til tjenestested defineres her som flytting til tjenestestedets tjensteddistrikt (50 km på vei).

For landet som helhet er det i underkant av fire prosent av de militært ansatte som flytter til tjenestestedet årlig, og den langsiktige trenden er stabil gjennom perioden. For landsdelene svinger flyttingen fra år til år. Tjenestesteder i Trøndelag og på Vestlandet har hatt høyest grad av tilflytting i perioden, mens tjenestesteder på Østlandet og i Nord-Norge ligger nær trenden for landet som helhet. Andelen av ansatte på Sørlandet som flytter dit er lav.

Den lave andelen som flytter må sees i sammenheng med hvor lenge folk faktisk blir boende på tjenestestedet. Her er det stor variasjon, både mellom tjenestesteder og ulike grupper ansatte. Som et eksempel viser en analyse utført i prosjektet at ansatte som flytter til tjenestesteder i Nord-Norge i snitt blir boende i 3 – 4 år. For mange personellgrupper er det naturlig å ikke bli boende lengre enn dette på ett sted, da det er viktig å opparbeide seg bred erfaring i løpet av karrieren. Det er likevel noen grupper som blir boende lengre når de først velger å flytte. Dette er ansatte som kvalifiserer til flyttebonus, har familie og gjerne er ferdig med sin første beordring. Datamaterialet viser at disse i noen tilfeller blir boende opptil dobbelt så lenge ved flytting til tjenestestedet.

Graden av flytting og dels også pendling henger også sammen med status og standard på personellrelatert eiendom, bygg og anlegg (PEBA) ved tjenestestedene. Det er behov for ny og et etterslep på vedlikehold og fornyelse på eksisterende PEBA.⁴⁵ Tilgang på gode boliger er viktig for evnen til å rekruttere og beholde personell i lys av beordrings- og disponeringssystemet. Forsvaret tilbyr bolig på en rekke steder. Der det ikke er tilgjengelige forsvarsboliger, gis det en kompensasjon for leie av sivil bolig etter gjeldende satser i Statens Personellhåndbok.⁴⁶ De senere årene har det vært gjeldende politikk å avhende forsvarsboliger i sentrale strøk med velfungerende boligmarkeder og prioritere bygging og vedlikehold av forsvarsboliger i distriktene.⁴⁷ Dette har bidratt til å øke det samlede boligtilbudet (sivilt og i regi av Forsvaret). Samtidig har det ført til at flere må ut på det sivile leiemarkedet i de største byene hvor prisene generelt er mye høyere, spesielt for familier. Det innebærer at de ansatte betaler en høyere leiepris (inkl. skatt på boligkompensasjon) enn hvis de leier en forsvarsbolig. Sektoren anbefales derfor å vurdere om avhending av all boligmasse er hensiktsmessig i landets mest sentrale kommuner av hensyn til tilbudet for familiene. Gode og forutsigbare boforhold bør sikres i både sentrale og usentrale strøk. Således må bo- og pendlemønstrene ses i sammenheng med tilgjengelig PEBA i hele landet.

Oppsummert har et stabilt bosetningsmønster og sentralisering i samfunnet kombinert med Forsvarets økte tilstedeværelse i mindre sentrale strøk ført til økt omfang av ukependling. Samtidig er det stor variasjon mellom de enkelte tjenestestedene. Andelen av de militært ansatte som flytter er stabil, men lav. Krav til kompetansemobilitet og horisontal erfaring fører til at ansatte som flytter til tjenestestedet ofte blir boende kun en kort periode.

7.2.2 Distriktsklassifisering for Forsvaret

Eksisterende insentiver til flytting har hatt et særskilt fokus på Nord-Norge slik det eksempelvis fremkommer av flyttebonusen. Nord-Norge er fremdeles et relevant satsningsområde, med 8,8 % og synkende befolkningsandel i 2023. Samtidig er det

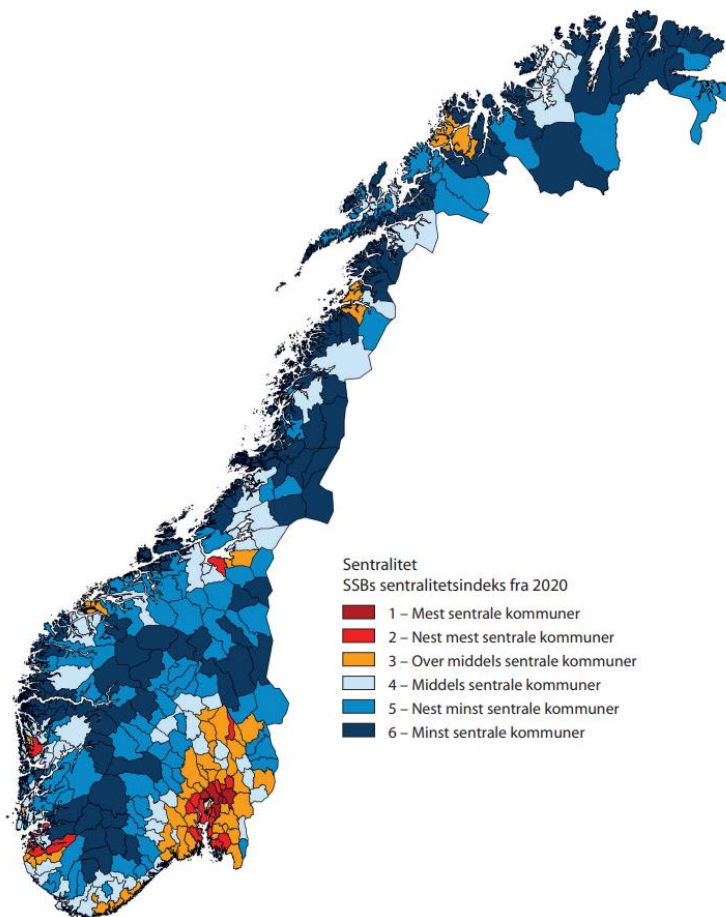
⁴⁵ Meld. St. 10 (2021-2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. FD.

⁴⁶ Maksgrense leie i SPH 2024 7.7.3.3b kr 11 907,- pr. måned.

⁴⁷ 459 av 563 boliger (82%) avhendet i perioden 2013-2023 var i over middels sentrale kommuner.

velfungerende bo- og arbeidsmarkeder i hele landet. To av landets 13 byregioner befinner seg i Nord-Norge.⁴⁸ Flere kommuner i nord har hatt betydelig vekst i folketallet, særlig Tromsø, Bodø, Rana og Alta.⁴⁹ Nasjonalt har satsningen på tiltakssonen⁵⁰ lengst nordøst i landet vist samme trend, med store lokale forskjeller innad hver enkelt landsdel.⁵¹

Prosjektets arbeid peker entydig på at det er andre ting enn hvorvidt lokasjonen er sør eller nord for den 66. breddegrad som betyr noe. Statistisk sentralbyrås (SSB) sentralitetsindeks⁵² er basert på tilgang til arbeidsmarkeder og tjenester, og er dermed langt mer presis i sin vurdering av de forskjellige regionene i distriktene i landet. Redusert rekrutteringsgrunnlag i distriktene hvor store deler av Forsvaret har økt sine geografiske tyngdepunkt fordrer en mer målrettet innretning av insentivene. Vi vurderer forskjellen mellom små og store lokalsamfunn som viktigere for bo- og arbeidsmarkedene, enn hvorvidt tjenestestedene ligger Nord-Norge eller Sør-Norge. Prosjektet foreslår derfor å etablere og anvende en distriktsklassifisering i Forsvaret, basert på sentralitetsindeksen.



Figur 38 SSBs sentralitetsindeks (NOU 2020:15 s. 28)

Distriktsklassifiseringen er et hjelpemiddel for å rette insentivene mot der de trengs mest. Dette kan samtidig kombineres med lokal rekruttering, som er viktig for å skape økt ståtid

⁴⁸ [Byregioner i Norge – Wikipedia.](#)

⁴⁹ [www.snl.no/nord-norge.](http://www.snl.no/nord-norge)

⁵⁰ Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms omfatter syv kommuner i Nord-Troms og alle i Finnmark. Den har som mål å skape en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i.

⁵¹ Vennemo, H. et al. (2022). Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen. Vista 2022/42.

⁵² [Sentralitetsindeksen – SSB.](#)

ved sektorens mindre sentrale lokasjoner.⁵³ Problematikken rundt distriktene og små lokalsamfunn er sektoroverskridende. Det er behov for å tenke helhetlig rundt hvilken politikk som skal legges til grunn for at nasjonen skal møte personell- og kompetansebehovet i hele landet. En distriktsklassifisering for Forsvaret kan bidra til å skape bedre forståelse for utfordringsbildet sektoren står overfor i hele landet, og brukes som et hjelpemiddel for å målrette virkemiddelbruken. Et eksempel på dette er at klassifiseringen sier mye om hvilken mulighet personellet har til å skaffe seg bolig eller kvarter i det sivile markedet. I usentrale strøk er det stor risiko for den enkelte og utlånsbankene knyttet til boligbygging.⁵⁴ I de mest sentrale strøkene er det derimot høyt prisnivå som kan gjøre det utfordrende å kjøpe eller leie hensiktsmessig bolig. Distriktsklassifiseringen kan således bidra til å prioritere bygging og vedlikehold av boliger der det er nødvendig i hele landet. Dette kan både støtte opp evnen til å tilby et tilstrekkelig boligtilbud i sentrale strøk og nasjonal satsning på lokalsamfunn ut fra sikkerhetspolitiske og grunnberedskapsmessige hensyn.⁵⁵

De lokasjonene som ikke er nevnt i distriktoversikten under, anses ikke for å være distrikter i denne konteksten og kalles dermed «ikke distrikt» eller distrikt klasse (DK) 0. I hovedsak korrelerer DK 3 med sentralitet 6 (minst sentral), DK 2 med sentralitet 5 (nest minst sentral) og DK 1 med sentralitet 4. I noen tilfeller har vi vurdert klassifiseringen annerledes som en følge av andre faktorer. Rena og Terningmoen er vurdert samlet til distriktsklasse 1 og Skjold er vurdert som mindre sentralt enn Bardufoss, selv om stedene ligger i samme kommune.

Distriktsoversikt Forsvaret		
Lokasjon	Kommune	Distriktsklassifisering
Andøya	Andøy	Distrikt klasse 3
Banak	Porsanger	Distrikt klasse 3
Porsangmoen	Porsanger	Distrikt klasse 3
Ramsund	Tjeldsund	Distrikt klasse 3
Skjold	Målselv	Distrikt klasse 3
Høybukta (GSV)	Sør-Varanger	Distrikt klasse 2
Bardufoss	Målselv	Distrikt klasse 2
Setermoen	Bardu	Distrikt klasse 2
Sørreisa	Sørreisa	Distrikt klasse 2
Evenes	Evenes	Distrikt klasse 2
Bjerkvik	Narvik	Distrikt klasse 1
Drevjamoen	Vefsn	Distrikt klasse 1
Harstad	Harstad	Distrikt klasse 1
Sortland	Sortland	Distrikt klasse 1
Ørland	Ørland	Distrikt klasse 2
Setnesmoen	Rauma	Distrikt klasse 2
Dombås	Dovre	Distrikt klasse 2
Rena	Åmot	Distrikt klasse 1
Terningmoen	Elverum	Distrikt klasse 1



Figur 39 Distriktsklassifisering Forsvaret

⁵³ Karlsen, K. A. og Myreng, K. (2023). *Unge voksnes motivasjon for å bo i Nord-Norge*. Masteroppgave ved UiT.

⁵⁴ Markedsverdien av nybygde boliger i distriktene er ofte lavere enn byggekostnadene, som betyr en risiko for at boligen senere må selges med tap som hverken låntakere eller bankene er villige til å ta.

⁵⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). Meld. St. 29 (2022-2023) *Distriktsmeldingen*.

Bruken av distriktsklassifiseringen vil være dynamisk i tråd med demografiske endringer og interne prioriteringer. Dette betyr at tiltak basert på distriktsklassifiseringen kan iverksettes basert på behov og ikke nødvendigvis automatisk gjøres gjeldende for alle lokasjoner. Målrrettingen må imidlertid holdes transparent, enkel og forutsigbar.

7.3 Tre hovedretninger for geografisk mobilitet

Flytting representerer den tradisjonelle måten å fremme geografisk mobilitet for militært personell i Forsvaret. Den ansatte og deres familie har mulighet til å få dekket flytting og blir tilbudt bolig ved nytt tjenestested ved beordring. Flytting oppleves imidlertid som mindre attraktivt enn tidligere i tråd med samfunnsutviklingen med økende aversjon mot flytting generelt. Samlivsundersøkelsen anbefaler i større grad å legge til rette for karrieremessig kontinuitet i samme boområde og redusere ulempene ved pendling.⁵⁶ Bo- og arbeidsmarkedene ved mange av lokasjonene er imidlertid svake. Forsvarsansattes partner har ofte karrieremessig prioritet, samtidig som familiene i vesentlig større grad enn tidligere er tokarrierefamilier.⁵⁷ Videre er etterslepet på personellrelatert EBA en utfordring for potensielle flyttere. Samtidig kan flytting ha en rekke positive effekter knyttet til grunnberedskap, arbeidsmiljø og styrking av lokalsamfunn. Dette gjelder særlig på mindre sentrale steder der Forsvaret har betydelig tilstedeværelse. Disse faktorene gjør at flytting som virkemiddel for geografisk mobilitet må beholdes.

Pendling beskrives som «den moderne løsningen» og har mange nyanser, med belastning både for den som pendler og familien. De som pendler, pendler gjerne av materielle (inkludert arbeidsmarked), relasjonelle, kulturelle og klimatiske årsaker. Pendling i seg selv er ikke attraktivt og utgjør en belastning for både den ansatte og familien. Samtidig fremstår pendling som et bedre alternativ enn flytting for mange familier.⁵⁸ Pendling kan deles inn i uke- og dagpendling. Pendling i denne rapporten omhandler primært ukependlerne. Så mange som nær en av fire av alle forsvarsansatte pendler helt eller delvis. Forekomsten er særlig høy blant menn og militært ansatte i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Pendling ansees ikke som et valg, men som en nødvendighet for å opprettholde familieliv med partner og barn. For å sikre tilgang på personell og kompetanse til sektorens særegne tjeneste er pendling en nødvendighet å fortsette med.⁵⁹

Vi konkluderer altså med at flytting og pendling må opprettholdes og utvikles. Samtidig er det nødvendig å tenke nytt for å bidra til å holde tritt med samfunnsutviklingen i større grad. Det er en uttalt målsetning om at Forsvaret skal bli en mer moderne arbeidsplass med god balanse mellom arbeid, fritid, familieliv og helse for personellet.⁶⁰ Forutsigbarhet og fleksibilitet er viktige virkemidler sektoren kan tilby for å både bli en mer moderne og fremtidsrettet arbeidsplass, og samtidig skape den balansen. Det finnes eksempler hvor vi

⁵⁶ Heen, H., Ellingsen, D. og Lilleaas, U-B. (2023). *Mellom familiens og Forsvarets krav*. Oslo Met.

⁵⁷ Eksempelvis har kvinnelige partnere av forsvarsansatte som jobber heltid økt med 60 % fra 2006 til 2022 iht. samlivsundersøkelsen (Heen, H. et al., 2023).

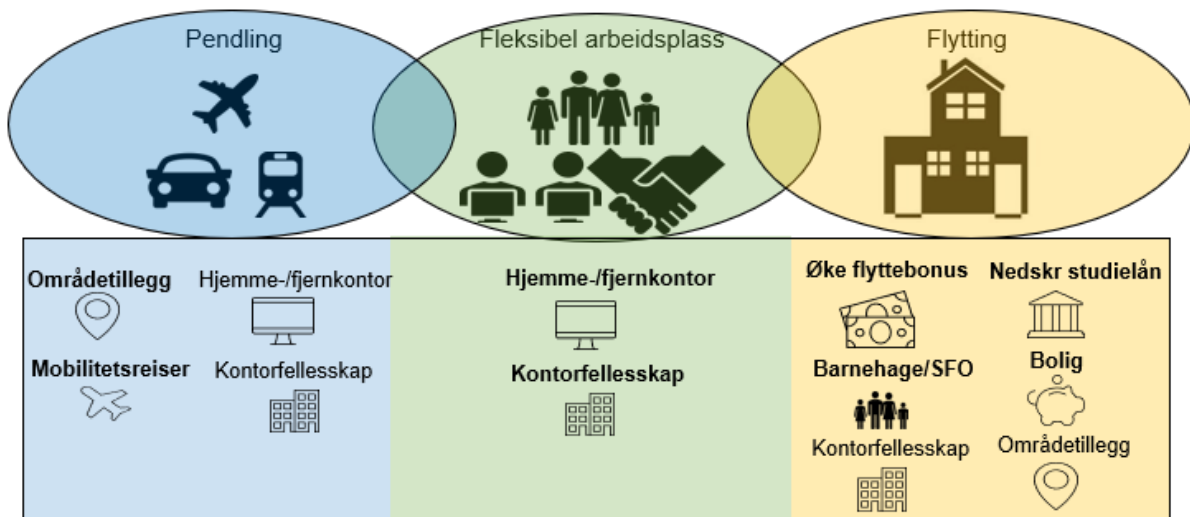
⁵⁸ Heen, H., Ellingsen, D. og Lilleaas, U-B. (2023). *Mellom familiens og Forsvarets krav*. Oslo Met.

⁵⁹ Seiling er en spesiell type pendling, fravær og belastning. Med en mobil arbeidsplass betyr det blant annet at selv når fartøyet ligger i havn, er det er ikke alltid mulig å reise hjem. Dette gjør seiling relevant å ta hensyn til, selv om dette ikke er hovedfokus for innretting av insentivene.

⁶⁰ [Handlingsplan likestilling og mangfold.pdf \(forsvaret.no\)](#).

har fått det til gjennom god ledelse og kreativ tenking for å finne fleksible løsninger som virker til det beste for både den enkelte og Forsvaret.⁶¹ Fleksible løsninger bør i større grad settes i system, spesielt for par der begge er forsvarsansatte, noe som også kan bidra til å legge til rette for økt kjønnsmangfold. Summen av behovet for å holde tritt med samfunnsutviklingen og bruke dagens teknologiske mulighetsrom gjør at vi har valgt å se på *fleksibel arbeidsplass* som en tredje hovedretning innenfor geografisk mobilitet.

Prosjektet har altså tatt utgangspunkt i tre hovedretninger for geografisk mobilitet; flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass. Flytting og pendling fantes fra før av, men med rom for utvikling. Fleksibel arbeidsplass utgjør en egen retning, men overlapper samtidig med både pendling og flytting i visse situasjoner. Områdetillegget, som beskrives under, gjelder eksempelvis for både flytting og pendling. Av praktiske hensyn vil beskrevne tiltak plasseres i en av tre hovedkategorier: flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass. Samtidig er det viktig å forstå at flere av tiltakene går på tvers av inndelingen, slik det fremgår av figuren under.



Figur 40 Flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass. Tiltakene omtales i kategorien der de er uthevet.

Prosjektet har gjort nærmere analyser av åtte hovedtiltak som kan nyttes innenfor flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass. Samtidig viser vi til andre relevante tiltak, uten at disse er vurdert i like stort omfang, men likevel bidrar til geografisk mobilitet og adresserer det økende belastningsbildet de ansatte opplever. Belastning, turnoverintensjon og sluttårsaker er sammensatte problemer det ikke finnes enkle løsninger på.⁶² Dette skaper behov for en helhetlig tilnærming som gir lokale sjefer og deres ansatte de verktøyene de trenger i hver enkelt situasjon. På bakgrunn av problemforståelsen er verktøyene avgrenset til virkemidlene som gjelder nasjonalt. Geografisk mobilitet knyttet til internasjonale operasjoner og stabstjeneste (PE) i utlandet er således ikke en del av bildet, men vil kunne være aktuelt å se på i lys av erfaringene fra denne rapporten. I de neste delene vil vi beskrive og presentere vår vurdering av tiltakene innen de tre hovedretningene.

⁶¹ Heen, H., Ellingsen, D. og Lilleaas, U-B. (2023). *Mellom familiens og Forsvarets krav*. Oslo Met.

⁶² Vinterdal, C. (2023). *Turnoverintensjon blant offiserer i Hæren*. Masteroppgave Forsvarets Høgskole.

7.3.1 Metode for kostnadsberegning og forutsetninger

Kostnadene ved tiltakene er en funksjon av hvor mange som flytter (antall mottagere), hvor lenge de blir boende (antall år med utbetaling) og størrelsen på utbetalingene (satser). I beregningene av kostnader knyttet til tiltakene for flytting og pendling er det dermed en rekke viktige størrelser som må defineres. Den viktigste størrelsen er antall flyttere som treffes av de ulike tiltakene. Det historiske antallet mottagere av flyttebonus er imidlertid nokså lavt (9 prosent av alle flyttere til DK 1-3). Det kan skyldes at ordningen har vært rigid med hensyn til hvem som har fått tilskrevet rettigheter.⁶³ Vi åpner imidlertid for at nye tiltak skal kunne nå et større antall flyttere. Det innebærer at vi beregner kostnadene ved tiltakene for to ulike målgrupper: 1) *Historisk målgruppe* (9 prosent av flyttere). Dette er personell som ville fått utbetalt flyttebonus etter gammel ordning. 2) *Utvidet målgruppe* (20 prosent av flyttere til DK1-3). Her utvider vi målgruppen til å gjelde 20 prosent av flytterne til DK1-3, men skiller ikke på om det er en mindre rigid definisjon, eller andre forhold som ligger bak at mer personell treffes av ordningene.

Varigheten av tiltakene er en annen viktig forutsetning som påvirker kostnader. De fleste tiltakene åpner for årlige utbetalinger i opptil fem år. For enkelthets skyld antar vi at flyttere blir boende fem år i gjennomsnitt. Sammenlignet med den historiske flytteperioden på 3-4 år, utgjør dette en noe lengre flytteperiode. Det vil være naturlig å forvente at flytteperioden øker når de årlige utbetalingene øker sammenlignet med dagens nivå. Vi vil imidlertid ikke tallfeste denne effekten nærmere. Størrelse og differensiering av satser forklares nærmere under omtale av det enkelte tiltaket. Kostnadene beregnes som løpende årlige utbetalinger i likevekt. Det betyr at antall flyttere over tid er konstant (2020-tall) og utgjør antallet flyttere for hvert år fremover. Antall årlige løpende utbetalinger i likevekt blir da: *antall flyttere i målgruppen* x 5 (flytteperioden). Den årlige løpende likevektskostnaden ved tiltaket utgjør dermed: *antall flyttere i målgruppen* x 5 x *årlig sats for tiltaket*.⁶⁴

Kostnadene stiger med effekten tiltakene har på antall nye flyttere. Vi tar imidlertid ikke høyde for å estimere effekten av tiltakene på antall nye flyttere. Det legges i stedet til grunn en sjablongmessig effekt for flyttetiltakene samlet. Effekten er satt til en dobling av antall flyttere i hver distriktsklasse. Vi studerer altså ikke effekten for antall flyttere av et enkelt tiltak isolert. Effektene tiltakene måtte ha på hvor lenge personellet blir boende etter at de har flyttet (flytteperioden), hvor lenge de blir værende i Forsvaret (retensjon) og rekruttering, studeres ikke. Dette er imidlertid viktige effekter som kan vurderes kvalitativt når alle tiltakene sees under ett.

⁶³ Rigiditeten kan ha oppstått for eksempel dersom flyttetidspunktet ikke samsvarer med tidspunktet for ny beordring. Flytting fra bolig som ikke regnes som selvstendig vil også holde igjen antallet flyttere med rettighet til flyttebonus.

⁶⁴ Så lenge utgiftene ikke periodiseres og diskonteres vil denne størrelsen strengt tatt utgjøre en løpende *utgift* og ikke en kostnad. Ulempen ved en slik fremstilling er at det ikke tas hensyn til på hvilket tidspunkt utbetalingene knyttet til tiltaket skjer. Det kan da ikke skillen på kostnader mellom for eksempel en bonusordning som betaler ut all bonus året personellet flytter og en ordning med årlige utbetalinger.

Noen tiltak differensierer satser etter om personellet har familie eller ikke. Vi legger da til grunn den historiske sammensettingen blant flyttere som har mottatt flyttebonus, med enslige flyttere (31 prosent) og flyttere med familie (69 prosent) for alle distriktsklasser.

Vi har ikke vurdert hvorvidt tiltakene medfører arbeidsgiveravgift. Beregningene tar hensyn til leiekostnader for bolig og kvarter som dekker vedlikehold, løpende drift og komponentutskiftning. Vi har ikke vurdert hvorvidt det vil være nødvendig å bygge ny EBA som følge av tiltakene, da dette avhenger av lokal kapasitet og det sivile leiemarkedet tilknyttet det enkelte tjenestested. Dermed har vi ikke vurdert kapitalkostnadene over EBA-ens levetid knyttet til fornyelse eller nybygg i EBA-porteføljen. Dette bør det tas stilling til ved implementering, da den endelige innretningen av tiltakene vil påvirke hvor det eventuelt trengs endringer i EBA-kapasiteten.

For mobilitetsreiser, hjemme-/fjernkontor og kontorfellesskap er ikke effekt tallfestet på samme måte som beskrevet ovenfor. Samtidig legger vi til grunn at fleksibilitet vil ha en positiv effekt på sektorens attraktivitet, særlig for erfarent personell i etableringsfasen. Kostnadsberegningene for disse tiltakene er gjort i samråd med relevant fagpersonell.

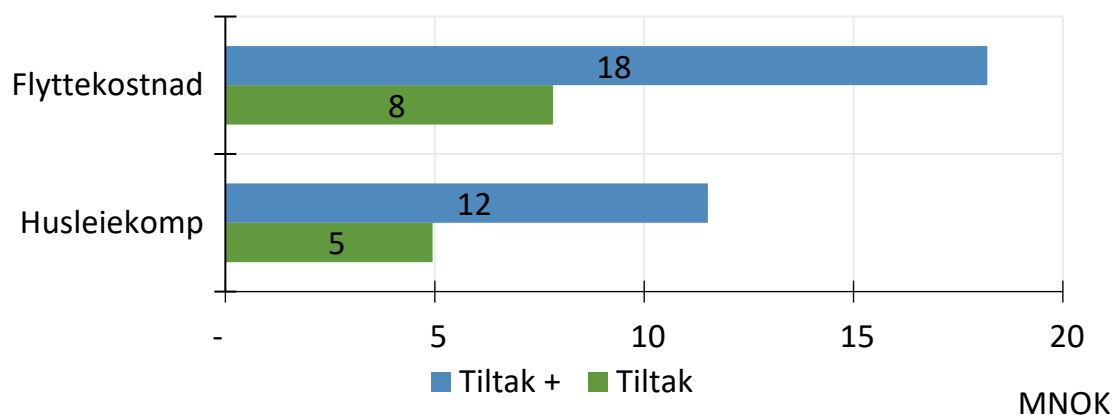
7.3.2 Flytting

For å styrke flytting har en rekke tiltak blitt vurdert. Et godt boligtilbud er en avgjørende forutsetning for flytting. Vi har imidlertid avgrenset analysene til de fire tiltakene flyttebonus, områdebonus, nedskrivning av studielån og boligstøtte. Øvrige tiltak som har mindre prioritet, men likevel er relevante, omtales under øvrige tiltak.

Kostnadene ved flytting knytter vi her til de utleggene personellet får kompensert i forbindelse med flytting (engangsutbetaling) og husleiekompensasjon for leie av bolig på stedet de flytter til. Den faktiske flyttekostnaden settes til kr 142 000.⁶⁵

Husleiekompensasjonen ved leie av forsvarsbolig er satt til 20 000 kroner årlig i gjennomsnitt. Investeringskostnader knyttet til anskaffelse av forsvarsbolig inkluderes ikke, på samme måte som denne kostnaden ikke inkluderes i beregning av pendlerkostnader. Husleiekompensasjon tas bort for andelen personell som kjøper egen bolig, jf. tiltaket med boligstøtte. Vi antar at flyttere blir boende i fem år i gjennomsnitt. I figuren nedenfor viser vi hvor store flyttekostnader som følger tiltakene. Det presenteres årlige løpende kostnader i likevekt med utgangspunkt i antall flyttere med flyttebonus i 2020 (tiltak), og en utvidet målgruppe med flyttere, som utgjør 20 prosent av alle flyttere i 2020. Figuren viser at engangsutbetalingen ved flytting (flyttelass m.m.) er vesentlig, og utgjør henholdsvis 8 og 18 millioner kroner årlig, avhengig av målgruppe.

⁶⁵ Stikkprøver av flytteoppgjør fra FPVS viser at en typisk flytting fra sør til nord koster 172 500 kroner for en familie og 76 000 kroner for enslige. Dette er en engangsutbetaling på flyttetidspunktet. I løpende likevektskostnader skilles det imidlertid ikke på utbetalingstidspunkt for de ulike insentivene. Derfor synliggjøres ikke at tidlige utbetalinger er dyrere for Forsvaret med høyere verdi for personellet.



Figur 41 Årlige kostnader i likevekt ved økt flytting som følge av tiltakene. Det skilles på to ulike målgrupper: bonusmottagere i 2020 (tiltak) og utvidet målgruppe med 20 % av alle flyttere i 2020 (tiltak +).

Flyttebonus

Prosjektet har tatt utgangspunkt i dagens flyttebonus, som er et månedlig monetært tilskudd for de som flytter inntil fem år. Beløpet varierer avhengig av hvilken landsdel den enkelte flytter fra og til, samt sivilstand gift/tilsvarende eller enslig. For å målrette dette tiltaket bedre enn i dag, er det identifisert et rom og potensial for å omfordele ressurser innen ordningen i lys av distriktsklassifiseringen. Midlene kan forskyves fra de områdene det er lite behov for å stimulere for flytting til, over til mindre sentrale områder for bedre effekt.

Et eksempel på hvordan de månedlige utbetalingene kan se ut fremgår under, hvor «S» er brukt som et standardbeløp med graderte satser basert på de forskjellige distriktsklassene og sivilstand. I de kvantitative vurderingene er det også disse satsene som er lagt til grunn for beregningene. Satsene for flyttebonusen kan bygge på en andel av grunnbeløpet i folketrygden eller tilsvarende for å sikre automatisk justering.

Tabell 5 Generisk flyttebonus med standardbeløp

Flyttebonus	Gifte/mnd.	Enslige/mnd.
Distriktsklasse 3	6S	3S
Distriktsklasse 2	4S	2S
Distriktsklasse 1	2S	1S
Ikke distrikt	0	0

Flyttebonusen er i hovedsak tenkt å følge eksisterende prinsipper for ordningen, med justeringer der dette er nødvendig for å sikre at kvalifikasjonskriteriene treffer på en hensiktsmessig måte. En ytterligere kolonne for de som velger å flytte inn i selvstendig bolig fremfor forsvarsbolig kan vurderes dersom en egen tilskuddsordning eller nedskrivning av boliglån ikke anses som hensiktsmessig.

Kvantitative vurderinger

For å illustrere kostnadene ved flyttebonus tar vi utgangspunkt i antall flyttere i 2020, og antar at en flytter i gjennomsnitt blir boende i fem år.⁶⁶ Det innebærer at en flytter her får utbetalt alle de fem årlige utbetalingene av flyttebonus.

I første omgang legger vi antall historiske mottagere av flyttebonus til grunn. Når vi i neste omgang utvider målgruppen for flyttebonus, åpner vi for at flere mottar flyttebonus, både som følge av en mindre rigid definisjon av rettigheter til bonus og ved at et større antall av de som har rettigheter ved eksisterende ordning benytter seg av den. Vi antar da sjablongmessig at 20 prosent av alle flyttere til DK 1, 2 og 3 har rettigheter og mottar flyttebonus. Det innebærer mer enn en dobling av antall bonusmottagere.

Tabell 6 viser historiske og nye satser for flyttebonus per DK, fordelt på enslige og familie. Satsen for familie er dobbelt så høy som for enslige. Som et tiltak for å øke effekten av flyttebonus justeres satsene for den enkelte DK opp. Nye satser tar utgangspunkt i en dobling av den historiske satsen for DK-2, og multipliserer den opp med 0,5 og 2 for hhv. DK-1 og DK-3, jf. Tabell 5. Det innebærer en økning i satsen på ca. 65 prosent i DK-1, 100 prosent i DK-2 og 300 prosent i DK-3. Satsen for DK-0 baseres på historiske utbetalinger og brukes til å beregne hvor mye midler som frigjøres når det ikke lenger betales ut bonus for flyttere til disse geografiske områdene.

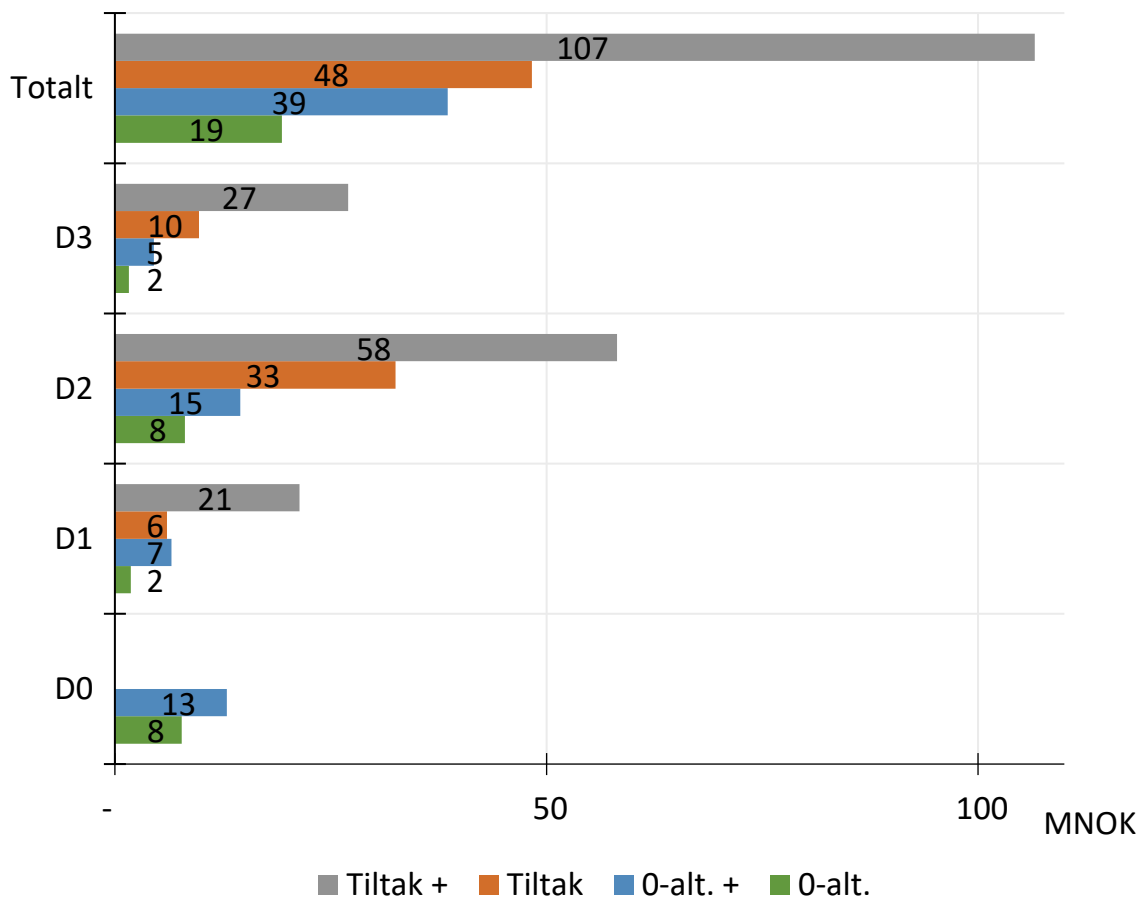
Tabell 6 Satser for flyttebonus og antall flyttere som får utbetalt bonusen

Distriktsklasse	Historisk sats		Ny sats		Antall flyttere	
	Enslig	Familie	Enslig	Familie	Historisk	Utvidet
0	19 000	34 000	0	0	53	
1	18 000	33 000	30 000	54 000	13	46
2	30 000	54 000	60 000	108 000	35	63
3	30 000	54 000	90 000	162 000	7	19

De løpende likevektskostnadene ved flyttebonus illustreres i Figur 42. Figuren viser kostnadene i nullalternativet, både når den historiske målgruppen (antall flyttere, 0-alt.) og den utvidede målgruppen (0-alt. +) legges til grunn. Videre viser figuren kostnader ved bonusen etter at tiltakene har hatt effekt og antall flyttere har økt, både for historisk og utvidet målgruppe. Det legges som nevnt til grunn en sjablongmessig effekt for alle tiltakene samlet. Effekten er satt til en dobling av antall flyttere i hver distriktsklasse.

Fra figuren ser vi at med flyttetall fra 2020 vil bonuskostnadene ved dagens ordning ligge på totalt 19 millioner kr (0-alt.). Utvider vi målgruppen til å gjelde 20 prosent av alle flyttere, utgjør bonuskostnadene en samlet utbetaling på 39 millioner kr (0-alt +). DK-0 utgjør i likevekt om lag 8 millioner kr. Disse kostnadene utgår med tiltaket og nye satser for flyttebonus som følger DK.

⁶⁶ Det er noe lenger botid enn ved dagens ordning, og utgjør en positiv effekt (gevinst) ved tiltaket.



Figur 42 Årlige likevektskostnader ved flyttebonus. Nullalternativ med dagens ordning og tiltak med økt flyttebonus. Kostnader vises for både bonusflyttere i 2020 og utvidet målgruppe(+) med 20 % av alle flyttere.

Tiltaket med økning av flyttebonus i tillegg til en dobling av antall flyttere, medfører i utgangspunktet en nærmere tredobling av kostnader sammenlignet med 0-alternativet, når vi legger den opprinnelige målgruppen til grunn. På den andre siden trekker bortfallet av bonuskostnader ved flytting til distriktsklasse 0 kostnadene noe ned, slik at kostnadene øker fra 19 til 41 millioner kr. Nettoøkningen i kostnader utgjør om lag 100 prosent. Når den utvidede målgruppen legges til grunn (tiltak+), blir tiltaket over dobbelt så dyrt og utgjør en årlig løpende kostnad på 94 millioner kr fratrukket bonuskostnader i DK0.

Kvalitative vurderinger

Flyttebonus stimulerer til flytting og har potensial for økt effekt om virkemiddelbruken dreies mot de stedene som trenger det mest. Samtidig viser de historiske beregningene et behov for at flytteperioden varer i gjennomsnitt i fire år eller lengre for at det skal lønne seg økonomisk, sammenlignet med pendling. Med vesentlig økte satser, slik det er lagt til grunn i beregningene, vil årlig kostnader til flyttebonus øke betraktelig og skape et kraftigere insentiv for at forsvarsansatte skal flytte til distriktene. Vesentlig økte satser blir imidlertid ikke selvfinansierende gjennom reduserte pendlerkostnader, og forutsetter derfor tilleggsfinansiering. Eventuell fjerning av flyttebonus for sentrale strøk har blitt gjort i beregningene for å vise mulighetsrommet for omfordelinger innenfor nåværende

flyttegodtgjørelser. Dette må imidlertid balanseres mot behovet for å rekruttere nødvendig kompetanse i sentrale strøk. Dette er prioriteringer partene må bli enige om i de konkrete forhandlingene om nivået på de ulike satsene.

Ordnningen eksisterer allerede og kan derfor implementeres raskt. Differensieringen sørger for målretting, både mot de stedene det er mest utfordrende å rekruttere til, men også for å bidra til at den enkelte familie velger å flytte til det aktuelle distriktet. Det er også rom for ytterligere differensiering av flyttebonusen enn det vi har lagt til grunn, ved å etablere egen kolonne for de som flytter og velger å etablere seg i egen bolig. Endret flyttebonus er et tiltak som er gjennomførbart raskt og enkelt, men som har et betydelig kostnadsaspekt ved seg. Vi vurderer at økt flyttebonus vil kunne gi god effekt opp mot tilflyttere til distriktene. Samtidig er det risiko for at tiltaket blir svært kostbart dersom effekten blir større enn forutsatt.

Gratis barnehage/SFO

Gratis barnehage/SFO er et tiltak i tiltakssonen som også finnes i SPH i forbindelse med omstilling. Dette er et tiltak med månedlig utbetaling over lønn til ansatte for å stimulere til flytting med familie, på samme måte som ordningen eksisterer som omstillingsvirkemiddel i SPH per i dag for barnehagedekning. Vi har valgt å avgrense ordningen til familier med barn som flytter til DK2 og 3, da disse områdene har de største distriktmessige utfordringene. Ordningen vil ikke gjelde i områder som allerede får dette under omstilling eller som del av tiltakssonen.⁶⁷ Tiltakets lengde er inntil fem år i likhet med flyttebonusen, med samme kvalifikasjonskriterier, pluss barn i aktuell alder for barnehage/SFO.

Kvantitative vurderinger

Målgruppen for tiltaket med gratis barnehage/SFO er den samme som for flyttebonus i DK 2 og 3, med unntak av personell som flytter til tiltakssonen. Tabellen under viser satser og antall flyttere per distriktsklasse i hver målgruppe, fratrukket personell i tiltakssonen. Andelen av personellet med barn i DK 2-3 er 30 prosent, og det er i gjennomsnitt 1,5 barn i riktig alder for barnehage/SFO.

Tabell 7 Satser og antall mottagere av gratis barnehage/SFO per distriktsklasse

Distriktsklasse	Barn		Sats	Antall flyttere	
	Andel	Antall (BHG/SFO)		Historisk	Utvidet
2	30 %	1,5	23 000	35	63
3	30 %	1,5	23 000	1	15

I likevekt er den løpende kostnaden ved tiltaket totalt 3,7 millioner kr årlig, når vi legger den historiske målgruppen og doubling av antall flyttere til grunn. Kostnaden fordeler seg til 3,6 millioner kr for DK-2 og 0,1 millioner kr for DK-3. Med utvidet målgruppe representere tiltaket en årlig løpende kostnad på 8 millioner kr. Kostnaden for DK 2 og 3 er på hhv. 6,5 og 1,5 millioner kr.

Kvalitative vurderinger

⁶⁷ Vennemo, H. et al. (2022). Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen. Vista 2022/42.

Gratis barnehage/SFO stimulerer til flytting til DK 2 og 3 for familier med barn. Tiltaket rettes mot aldersgruppen med etablerere som sektoren har underdekning på i alderen 32-48 år.⁶⁸ Tiltaket vurderes gjennomførbart i lys av at det allerede finnes en forvaltningsløsning. Det er færre som velger å flytte til distriktene per i dag, sammenlignet med pendling. Dette er således et målrettet tiltak for å bidra til å gjøre det mer attraktivt å flytte for en gruppe sektoren har behov for å tiltrekke seg flere av. Gratis barnehage/SFO kan treffe spesielt godt der begge er ansatte i Forsvaret, en kategori det er identifisert behov for å treffe spesielt.⁶⁹ SFO er inkludert i tillegg til barnehage for å stimulere familiene til å ikke bare flytte, men også etablere seg gjennom skoleårene. Det er kjent at skolestart er en viktig milepæl for mange, og at flere i større grad vil vegre seg for å flytte etter at barn har startet sin skolegang. Gitt det lave antallet som velger å flytte vurderer vi tiltaket til å være mer aktuelt økonomisk. For målgruppen vurderer vi at tiltaket bør ha god effekt. Denne typen tiltak må forankres blant flere departementer og på politisk nivå når det benyttes utenfor omstilling.

Nedskrivning studielån

Nedskrivning av studielån er månedlig tilskudd over lønn som vi i utredningen har valgt å avgrense til ansatte og medflyttere som velger å flytte til DK 2 og 3 utenom tiltakssonen, hvor dette allerede eksisterer. Tiltaket følger samme modell som nedskrivning av studielån foregår i tiltakssonen, men forvaltet på en annen måte. Ordningen utbetales over lønn til den ansatte med plikt for den enkelte til å bruke midlene til nedskrivning av studielånet, da dette er en ordning forsvarssektoren har anledning til å håndtere selv.⁷⁰ Nedskrivning av studielån må avstemmes tverrsektorielt. Mekanismer for hvordan medflyttere og samlivsbrudd skal håndteres må avtales under implementering.

Kvantitative vurderinger

Målgruppen for tiltaket er den samme som for flyttebonus i distriktsklasse 2 og 3, med unntak av personell som flytter til tiltakssonen. Nedskrivning av studielån gjelder imidlertid både flytter og medflytter. Vi antar at 40 prosent av både flyttere og medflyttere har studielån.⁷¹ Videre antar vi at halvparten av flytterne har medflytter. Størrelsen på studiegjelden antas å være minst 300 000 kroner på flyttetidspunktet. Tabellen under oppsummerer antagelsene knyttet til tiltaket og dets målgruppe og satser.

Tabell 8 Satser og antall mottagere av nedskrivning av studielån per distriktsklasse

Distriktsklasse	Studielån		Sats	Antall flyttere	
	Andel	Medflytter/andel		Historisk	Utvidet
1	40 %	50 % / 40 %	30 000	13	46
2	40 %	50 % / 40 %	30 000	35	63
3	40 %	50 % / 40 %	30 000	1	15

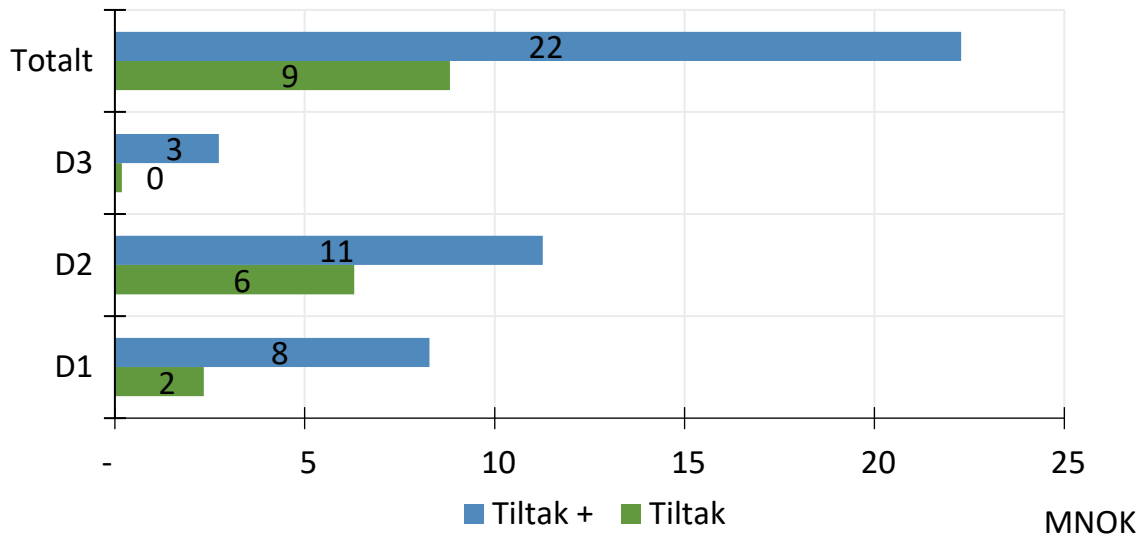
⁶⁸ Forsvaret (2023). Trygghet i usikre tider - Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023. Forsvaret.

⁶⁹ Heen, H., Ellingsen, D. og Lilleaas, U-B. (2023). *Mellom familiens og Forsvarets krav*. Oslo Met.

⁷⁰ Kunnskapsdepartementet kan ikke bidra til direktebetaling slik den fungerer i tiltakssonen da ordningen kun vil være eksklusivt rettet mot forsvarssektorens personell og deres medflyttere.

⁷¹ Empirisk har 20 prosent av de militære og 60 prosent av partnere sivil utdanning blant de som bor i DK1-3. Antagelsen om størrelsen på studiegjelden er basert på empiri som viser samlet gjeld for flyttere og medflyttere uten likningsverdi på bolig i DK1-3.

Figur 43 viser tiltakets kostnad i likevekt inkludert effekten som dobler antall flyttere i den enkelte distriktsklasse. Den løpende likevektskostnaden ved tiltaket er på 9 millioner kr når vi legger den historiske målgruppen til grunn. Utvider vi målgruppen til å gjelde 20 prosent av alle flyttere, øker den årlige kostnaden til 22 millioner kr. Det er først og fremst DK1-2 som trekker kostnader fordi hovedvekten av flytterne tilhører disse to distriktsklassene.



Figur 43 Årlige kostnader i likevekt ved nedskrivning av studielån. Bonusmottagere i 2020 (tiltak) og utvidet målgruppe (tiltak +).

Kvalitative vurderinger

Forsvarets virksomhet foregår ved lokasjoner som enten er i eller har store likhetstrekk med tiltakssonen. Det som evalueringen derfra anser som det mest kostnadseffektive tiltaket kan derfor ha en viss effekt for forsvarsektoren på mange av disse stedene.⁷² Videre er tiltaket målrettet mot medflyttere. Vi vurderer sannsynligheten for at personellet og deres familier velger å bli boende i distriktene er større om de flytter dit, enn om de pendler fra begynnelsen. Insentivet kan ses i sammenheng med stipendordninger for å stimulere til kompetanseheving og livslang læring, samt at det kan bidra med utdannet arbeidskraft i distriktene. At ordningen forvaltningsmessig håndteres over lønn gjør at den må være basert på krav om at den enkelte benytter tildelte midler i tråd med forutsetningene for å være forvaltningsmessig håndterbart.

Boligstøtte

Tiltaket boligstøtte har til hensikt å stimulere til flytting og etablering i egen bolig i DK 2 og 3 der behovet for etablering er størst. Boligstøtte kan gjennomføres på flere måter, herunder gunstige boliglån, tilskudd eller leie-til-eie-konsepter. Gunstige boliglån⁷³ kan innebære redusert krav til egenkapital eller gode renter. Tilskudd kan inkludere direkte støtte ved kjøp eller bygging. Leie-til-eie innebærer leieavtale med opsjon på å kjøpe boligen til prisen boligen lå på ved avtaletidspunkt. I rammen av prosjektet har vi i denne omgangen valgt å

⁷² Vennemo, H. et al. (2022) *Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen*. Vista 2022/42.

⁷³ Eksempelvis tilsvarende tidligere ordning med Forsvarets låneordning del I og II.

beregne nedskrivning av boliglån, gjennomføring som tilskudd til den enkelte ansatte i inntil fem år for de som har en aktiv beordring og velger å etablere seg i egen bolig i aktuell distriktsklasse. Den ansatte plikter å bruke midlene til nedbetaling av boliglån. For beregningene er det lagt til grunn et årlig nedskrivningsbeløp på kr 100 000,- over fem år.

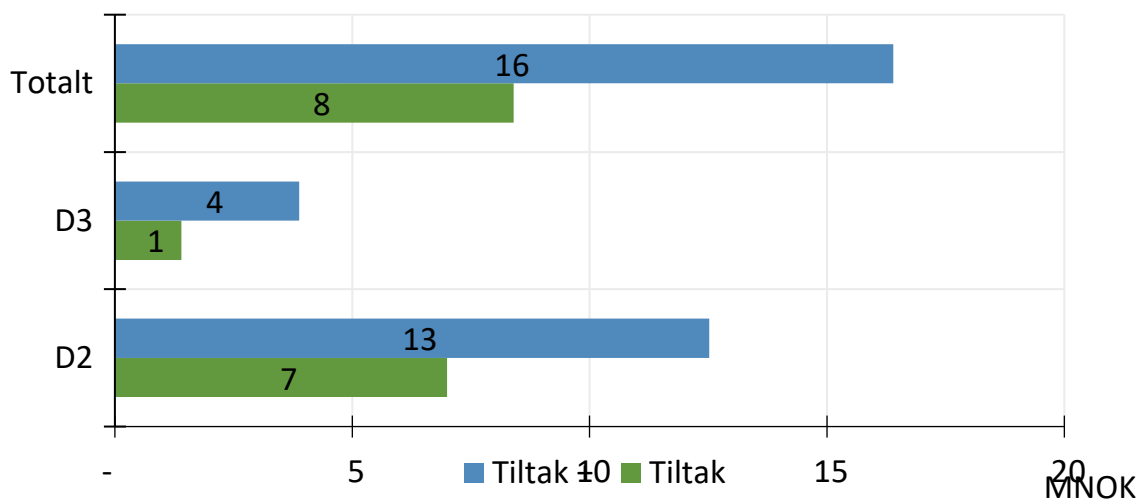
Kvantitative vurderinger

For beregningene er målgruppen for tiltaket med boligstøtte den samme som for flyttebonus i DK 2-3. Dette viser mulighetsrommet for en slik satsning, selv om forslaget er avgrenset til DK 2 og 3. Vi antar at 20 prosent av flytterne etablerer seg med egen bolig.⁷⁴ Tabellen under oppsummerer antagelsene knyttet til tiltaket.

Tabell 9 Andel flyttere som kjøper egen bolig og sats for boligstøtte per distrikt.

Distriktsklasse	Bolig Andel	Sats	Antall flyttere	
			Historisk	Utvidet
2	20 %	100 000	35	63
3	20 %	100 000	7	19

De årlige løpende kostnadene i likevekt illustreres i Figur 44. Vi ser at de totale kostnadene utgjør 16 og 8 millioner kr for hhv. historisk og utvidet målgruppe.



Figur 44 Årlige kostnader i likevekt for boligstøtte. Det skiller på to ulike målgrupper: bonusmottagere i 2020 (tiltak) og utvidet målgruppe med 20 % av alle flyttere i 2020 (tiltak +).

Kvalitative vurderinger

Nedskrivning av boliglån er et aktuelt tiltak for å synliggjøre hvor viktig tilstedeværelse er. Tiltaket kan bidra til at de ansatte kommer inn på boligmarkedet tidligere enn de ellers ville gjort. Videre vil det kunne redusere noe av sektorens behov for å bygge og vedlikeholde forsvarsbolig og kvarter. Det er usikkerhet knyttet til alternativkostnadene, samtidig som det kanskje er det kraftigste tiltaket for å stimulere til langsiktig flytting og etablering i

⁷⁴ Antagelsen er basert på andelen boende i DK 1-3 med likningsverdi på bolig og gjeld over 1 million kroner. Vi kan imidlertid ikke skille på om bolig med likningsverdi ligger i DK1-3 eller utenfor.

distriktene. Dette reduserer den økonomiske risikoen for den enkelte ned til et nivå som kan gjøre det akseptabelt å etablere seg ved tjenestestedet, heller enn å pendle. Samtidig kan direkte nedskrivning av boliglån skape en rekke bi-effekter som ikke nødvendigvis er ønskelig. Tiltaket er kostbart. Det krever stor grad av forskjellsbehandling mellom lokale og tilflyttere og er således kontroversielt. Prosjektet vurderer nedskrivning av boliglån til å være hensiktsmessig hvis man ønsker å gå langt for å stimulere til flytting, men at det er sannsynlig med uønskede ringvirkninger. I et kost-nytte-perspektiv er effekten noe usikker på grunn av risikoen for uønskede ringvirkninger.

Boligstøtte er relevant for å stimulere til etablering og bør derfor primært skje gjennom andre tiltak enn det prosjektet har beregnet konkret. Boligstøtten prosjektet anbefaler inkluderer derfor ikke nedskrivning av boliglån, men baserer seg på primært på tverrsektorielt samarbeid som nærmere beskrevet i neste avsnitt. I tillegg kan differensiering av flyttebonus utover eksisterende forslag med egen kolonne for de som etablerer seg i selvstendig bolig vurderes. En endelig innretning for eventuell bostøtte vil kreve mer inngående vurderinger.

Øvrige tiltak

Det er en generell satsning på både distriktene generelt og Nord-Norge spesielt i samfunnet. Forsvarssektoren samarbeider med øvrige sektorer for å bidra til levedyktige lokalsamfunn og ivareta en god grunnberedskap i distriktene. Utstrakt samarbeid med forsvarskommunene for blant annet å stimulere til økt grad av boligbygging, leie-til-eie-initiativer og nye bygdevekstavtaler⁷⁵ er relevant for den enkelte lokasjon og samfunnet som helhet. Som eksempel har Husbanken satt av inntil 1 milliard kroner for å finansiere boligprosjekter i distriktene med samme sentralitet som DK 2 og 3.⁷⁶ Vi anbefaler at denne typen tverrsektorielt samarbeid forsterkes. Støtte til etablering i egen bolig vurderes som et viktig tiltak for å øke sannsynligheten for at flere etablerer seg i distriktene, og samtidig redusere bygg- og vedlikeholdsbehov for en sektor med stort etterslep på dette området. Dette gjør at tiltak i sektoren, slik som flyttebonus, med fordel kan justeres for å stimulere til at den enkelte velger å bosette seg i egen bolig. Prosjektet anbefaler økt bevissthet rundt denne alternativkostnaden. Forsvarssektoren alene kan imidlertid ikke skape gode bo- og arbeidsmarkeder i usentrale strøk, det må skje i tett samarbeid med samfunnet for øvrig.

Lokal tilhørighet har stor betydning for de som velger å bli.⁷⁷ Sektoren har i mange tilfeller drevet lokalrekruttering med hell, hvor de som er lokalrekruttert har vesentlig høyere ståtid enn øvrige. I lys av dette kan lokal tilhørighet vektlegges tyngre og mer systematisk ved både rekruttering og seleksjon til utdanning for noen typer personell, dog under rammen av kvalifikasjonsprinsippet. Samtidig kan seleksjon på kriterier som øker sannsynlighet for høyere ståtid og tilhørende reduksjon av alternativkostnader være et strategisk grep med gode effekt.

⁷⁵ Bygdevekstavtalene er et distriktpolitisk virkemiddel som ble innført fra og med 2022.

⁷⁶ [Lån og tilskudd til boligprosjekter i distriktskommuner - Husbanken](#).

⁷⁷ Karlsen, K. A. og Myreng, K. (2021). *Unge voksnes motivasjon for å bo i Nord-Norge. En studie av aldersgruppa 19-35 år med tilknytning til landsdelen*. Masteroppgave ved UiT.

I tråd med mindre grad av engasjement i internasjonale operasjoner og samfunnsutviklingen for øvrig har fokus på familieivaretagelse endret seg. Antall familiekoordinatorer og familieivaretagelse som fag er redusert. Forsvarsfamiliene opplever at velferdstiltak bygges ned.⁷⁸ Systematiserte grep for å legge til rette for familiene kan imidlertid med fordel prioriteres for å stimulere til både flytting og å beholde personell generelt. Oppsummert anbefaler vi følgende øvrige tiltak for å stimulere til flytting:

- Styrke det tverrsektorielle samarbeidet for å legge til rette for bo- og blilyst i forsvarskommunene, herunder etablering i egen bolig.
- Øke lokal rekruttering og vektlegge lokal tilhørighet ved rekruttering og seleksjon til utdanning i Forsvaret.
- Legge bedre til rette for ansattes familier, inkludert adgang til leir, velferdsordninger, fadderordninger, nettverksgrupper, idrettslag/foreninger og dedikert familiestøtte.

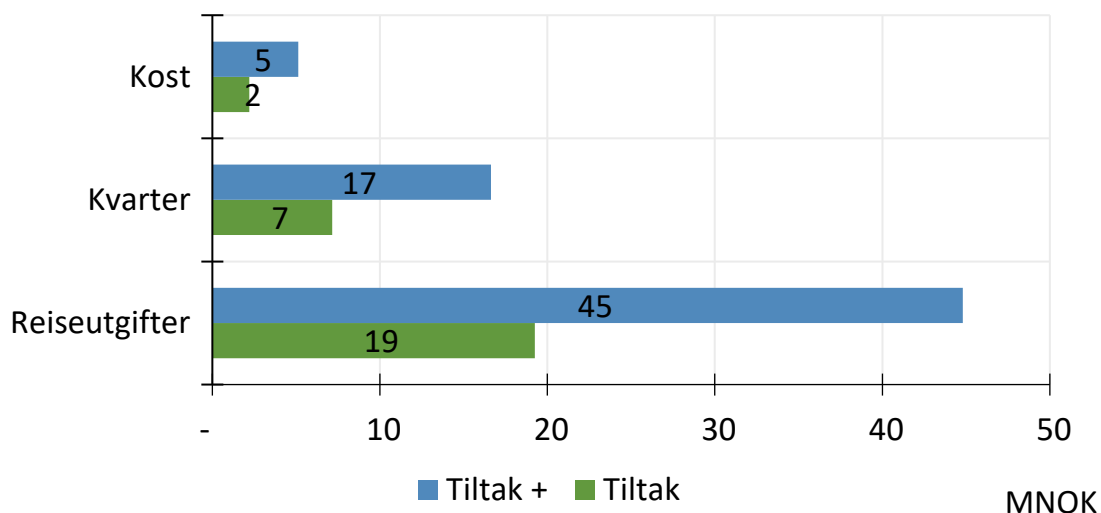
7.3.3 Pendling

Forsvarssektoren har til dels velfungerende ordninger for pendling. Svært mange velger å pendle. Vi har i stort vurdert justering, forbedring og modernisering av sektorens ordninger for å stimulere til pendling, heller enn å komme opp med en mange nye tiltak. Vi grupperer to hovedtiltak under pendlerretningen. Disse er områdetillegget og mobilitetsreiser.

Ukependling er belastende og innebærer en rekke utfordringer og negative følelser slik som opplevelsen av å være underkompensert for belastning, ubalanse mellom jobb og privatliv, lavere indre motivasjon og turnoverintensjoner. Det er distriktpolitiske og grunnberedskapsrelaterte argumenter for å legge til rette flytting fremfor pendling. Samtidig er det ikke er mulig å flytte på alle – uansett hvor kraftige insentivene er.

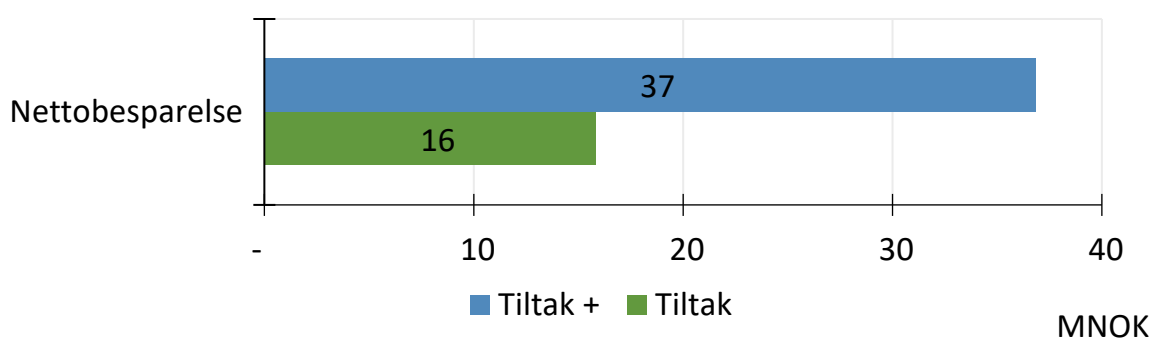
Kostnadene ved pendling knytter vi her til reiseutgifter, kvarter og kost for pendlerne. Gjennomsnittlig årlig reisekostnad for en pendler i distriktsklasse 1-3 setter til 70 000 kroner. Kostnadene ved kvarter er satt til 26.000 kroner basert på kvadratmeter-satser beregnet på datagrunnlag fra Forsvarsbygg og forsvarssjefens normtall for størrelse på kvarter. Disse kostnadene omfatter vedlikehold og løpende drift, men ikke kapitalkostnadene som inkluderer investering i forbindelse med bygging. Forsvarets regnskapstall viser at pendlere som mottar kost i gjennomsnitt får utbetalt 8 000 kroner i slike tillegg årlig. I Figur 45 viser vi hvor mye midler som frigjøres fra pendling som følge av tiltakene, når vi antar at alle nye flyttere tidligere pendlet (erstatte en pendler).

⁷⁸ Brunovskis, A. Ekornås, B. og Andersen, A. J. (2023). *Helse, livskvalitet og hverdagsliv i norske veteranfamilier*. NKVTS-Rapport nr. 4 2023.



Figur 45 Frigjorte midler i likevekt fra pendlere som velger å flytte med nye tiltak. Det skilles på to ulike målgrupper: bonusmottagere i 2020 (tiltak) og utvidet målgruppe med 20 % av alle flyttere i 2020 (tiltak +).

Sammenstiller vi kostnadene ved pendling med kostnadene ved flytting jf. figuren over finner vi tiltakenes netto reduksjon i løpende kostnader i likevekt, knyttet til å erstatte pendling med flytting. Netto reduksjon i kostnader illustreres i Figur 46.



Figur 46 Differansen i likevekt mellom kostnader ved pendling og flytting (årlig nettobesparelse) for nye flyttere som følge av tiltakene. Det skilles på to ulike målgrupper: bonusmottagere i 2020 (tiltak) og utvidet målgruppe med 20 % av alle flyttere i 2020 (tiltak +).

Av figuren ser vi at flytting isolert sett frigjør 16 og 37 millioner kr med hhv. historisk og utvidet målgruppe. Disse frigjorte midlene er imidlertid ikke store nok til å gjøre flytting lønnsomt alene. Legger vi for eksempel på kostnadene ved flyttebonus (19 millioner kr), representerer økt flytting en merkostnad på om lag 3 millioner kr i den historiske målgruppen.

Områdetillegg

Områdetillegget er et månedlig lønnstilskudd i inntil fem år for militært personell som tjenestegjør ved usentrale lokasjoner. I tabellen under utgjør S et standardbeløp som differensieres mellom de forskjellige distriktsklassene. I beregningene har vi lagt til grunn kr 1000 som standardbeløp.

Områdetillegg	Gift/mnd.
Distriktsklasse 3	3S

Distriktsklasse 2	2S
Distriktsklasse 1	1S
Ikke distrikt	0

Områdetillegget er ikke tenkt innført automatisk for alle tjenestesteder i DK 1, 2 og 3. Tiltaket er tenkt som et tilgjengelig verktøy for de stedene der det er særskilte rekrutteringsutfordringer.

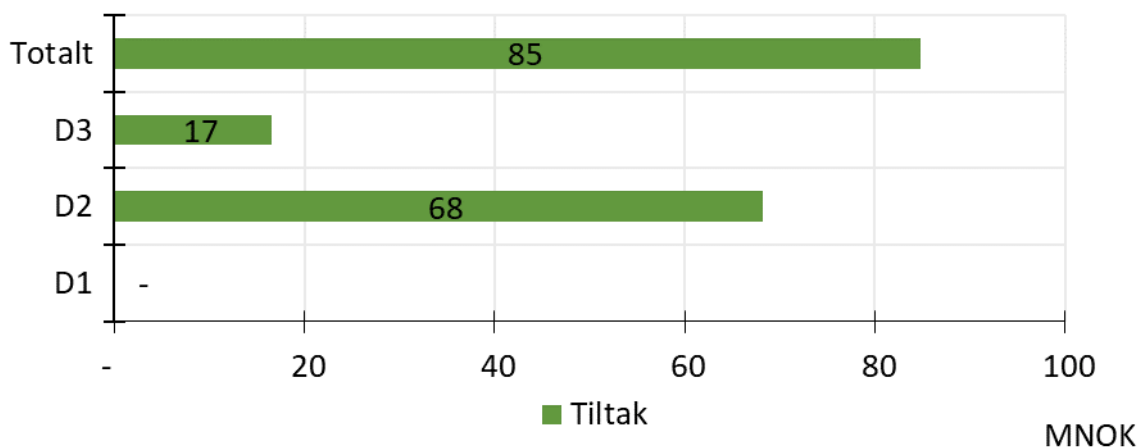
Kvantitative vurderinger

Målgruppen for tiltaket er potensielt alle tjenestegjørende i distriktsklasse 1-3. Vi legger imidlertid her til grunn at tjenestegjørende i Ørland, Indre Troms og Finnmark utgjør målgruppen for beregning av kostnader. Tabellen under oppsummerer antagelsene.

Tabell 10 Antagelser for områdetillegg

Distriktsklasse	Sats (årlig)	Antall i målgruppen
1	12 000	0
2	24 000	2 843
3	36 000	461

Figuren nedenfor viser den årlige kostnaden ved områdetillegg når målgruppen er avgrenset til Ørland, Indre Troms og Finnmark. Den totale utgiften utgjør 85 millioner kr i året når personellet i gjennomsnitt blir tjenestegjørende i fem år og mottar tillegget disse årene. DK2 står for den største andelen av kostnadene med 68 millioner kr, mens kostnaden i DK3 utgjør 17 millioner kr årlig. I dette eksemplet er det ingen i DK1 som mottar tillegget.



Figur 47 Årlig kostnad områdetillegg ved bruk på Ørland, Indre Troms og Finnmark

Kvalitative vurderinger

Områdetillegget er ment å stimulere til tjeneste i distriktene, både for flyttere og pendlere. Ved at det kan gjøres tilgjengelig for alle er tillegget et insentiv, både for å rekruttere og beholde kompetanse der sektoren har særlige utfordringer. Ordningen eksisterer til en viss grad allerede gjennom rekruttere- og beholde-tillegg, men kan med fordel forenkles og tilgjengeliggjøres gjennom standardiserte satser basert på distriktklassifiseringen. Dette kan bidra til økt grad av forutsigbarhet for hvilke virkemidler som er tilgjengelige. Områdetillegget vil således være et målrettet insentiv som bidrar til å sikre kompetanse i distriktene.

Den målrettede bruken av områdetillegget gjør det noe mer krevende å forvalte enn ved en flat innføring, men vurderes samtidig til å gi større grad av kost-nytte. Det er en risiko for å betale mer for kompetanse en uansett ville fått tilgang til. Samtidig kan det i stort bidra til å gjøre den aktuelle arbeidsplassen mer attraktiv. Vi vurderer at tiltaket kan gi god effekt og at det kan iverksettes raskt.

Mobilitetsreiser

Mobilitetsreiser er et tiltak som inkluderer større grad av mobilitet for sektorens ansatte og familier. Den viktigste komponenten i dette er utvidet bruk av sektorens flyavtale til å dekke privat betalte reiser mellom hjem og arbeid for den ansatte. At reisene kun brukes mellom jobb og hjem er et sentralt premiss. Tiltaket innebærer opprettelsen av en egen kategori som kan kalles mobilitetsreiser og forutsettes å ikke kreve endring av flyavtalen. En annen del av mobilitetsreiser kan være at Forsvaret dekker noen reiser for den enkelte.

Kvantitative vurderinger

Flyavtalene med Norwegian og Widerøe gjelder for ca. 1 000 000 avtalebilletter eller i fire år frem fra og med 1. februar 2024, avhengig av hva som inntreffer først. Ved utløp skal det være ny anbudsrunde. De økonomiske konsekvensene er foreløpig vurdert til å være minimale på kort sikt, gitt forutsetningene som vi har lagt til grunn. For å si noe om konsekvenser av tiltaket vurderer vi effekten av 20 % økning i antall reiser per år. I dette scenariet vil avtalen utløpe ca. ett år tidligere enn det ellers ville gjort, og reforhandling må finne sted. Det vil være behov for å gå nærmere inn på direkte økonomiske kostnader og vurderinger dersom forutsetningene endrer seg. Eventuell dekning av reiser i sin helhet er ikke beregnet.

Kvalitative vurderinger

Prosjektets undersøkelser tilsier at den mest vesentlige endringen som kreves for å iverksette mobilitetsreiser er en policyendring i Forsvarsstaben med tanke på krav til hvem som skal være betaler for den aktuelle reise. Det må også legges til en ekstra kategori i bestillingsløsningene, da avtaleteksten i seg selv ikke legger til grunn at det må være Forsvaret som betaler reisen. De tekniske endringene anslås å være enkle og ikke kreve mer enn et par ukers behandlingstid. Vi legger til grunn at reise mellom hjem og jobb ved forskjellige bo- og tjenestested er en nødvendighet som ikke er en skattepliktig naturalytelse med rapporteringsplikt for arbeidsgiver. Aktuell status må stadfestes i dialog med Finansdepartementet og Skatteetaten, da det er tenkelig at en slik ordning vil falle inn under gaveregelverket. Etableringen av en ekstra kategori har andre positive sider som inkluderer bedre oversikt over hvilket fotavtrykk sektoren har på flyreisene i Norge, da dette ikke fanges opp av dagens løsning ved privat betalte reiser. En bedre oversikt kan også bidra til å styrke forhandlingsmakten i sektoren.

Rimeligere reiser kan gjøre det mer attraktivt å arbeide i sektoren, spesielt for de som bor langt unna arbeidsstedet, men som ikke har pendlerrettigheter eller har gått tom for reiser på pendleravtalen. Vi vurderer tiltaket som et enkelt og virkningsfullt grep til en lavere kostnad, med mulighet for rask implementering. Potensielt økt reisevirksomhet kan ses i sammenheng med økt tilgang til hjemme-/fjernkontorløsninger som kan bidra til å redusere

reisevirksomheten noe og bidra til å balansere det samlede reiseforbruket for sektoren. Dekning av noen reiser for utvalgte områder bør vurderes. Prosjektet forutsetter enkel forvaltning ved gjennomføring av tiltaket.

Øvrige tiltak

Prosjektet har ønsket å vurdere heving av antall pendlerreiser. Endringene i kompensasjonsavtalen har imidlertid gjort at vi ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag for å gjøre dette innenfor rammen av prosjektet. Mange er fornøyd med pendlerbetingelsene. Samtidig er det kun 40 % som var fornøyd med pendlerbetingelsene da de ble spurt i 2022.⁷⁹ Familieforsørgere fikk antall reiser redusert gjennom reforhandling av kompensasjonsavtalen samme år.⁸⁰ Det er imidlertid andre grunner enn kun antall reiser som bidrar til om den enkelte opplever pendlerbetingelsene som gode eller ikke. Mer fleksibel opptjening av rettigheter for å få dekket flytting eller økning av pendlerkvote kan derfor være et alternativ, men har ikke vært noe prosjektet har kunnet ta stilling til grunnet manglende datagrunnlag. Vi forutsetter at dagens kvote er tilstrekkelig for de fleste, men anser at det for enkelte kan være behov for flere reiser. Samtidig er det viktig at forvaltning av eventuell høyere kvote holdes enkel. Fleksibel opptjening, økt antall reiser og antall år med pendlerrettigheter kan vurderes for å bidra til å beholde kompetanse som enten ikke kan eller vil flytte. Eventuell mulighet for pendling til PE er ikke vurdert av prosjektet.

Det finnes virkemidler for omstilling iht. Statens Personellhåndbok. Prosjektet ser en mulighet for å både benytte disse virkemidlene i større omfang for å skape en mest mulig fleksibel og bred verktøykasse for å stimulere til å rekruttere og beholde personell, inkludert sivilt personell.

Pendling må imidlertid også sees i sammenheng med fleksibel arbeidsplass. Mulighet for mer hjemme-/fjernkontor utpeker seg som det viktigste tiltaket for at ukependlerne skulle få en bedre tilværelse, spesielt blant de med barn.⁸¹ Det finnes en rekke tilfeller der pendlere i sektoren opplever bedre balanse mellom jobb og hjem ved å redusere antall pendlerreiser til fordel for å delvis jobbe hjemmefra eller på fjernkontor, med positive effekter for både den enkelte og sosial, klimatisk og økonomisk bærekraft. Dette kan gjøres både som ønsket turnus eller aktivitetsbasert i tråd med arbeidsgivers behov. Oppsummert anbefaler vi følgende øvrige tiltak for pendling:

- Vurdere innretning på opptjening av rettigheter, pendlerkvoter og lengde.
- Vurdere muligheten for å bruke statens virkemidler bredere og mer fleksibelt, inkludert SPH for omstilling og for sivilt personell.
- Systematisk oppfordre og legge til rette for pendling i kombinasjon med fleksibel arbeidsplass for å redusere negative konsekvenser av ukependling for den enkelte der dette er mulig.

⁷⁹ Fauske, M. F. og Strand, K. R. (2023). *Sluttårsaker blant militært personell i Forsvaret i 2021 og 2022*. FFI-rapport 23/01128.

⁸⁰ Med endringen i kompensasjonsavtalen i 2022 fikk 1175 av 3677 ansatte (32 %) fikk lavere kvote. 857 av 3677 ansatte (23 %) fikk høyere kvote.

⁸¹ Fauske, M. F. og Strand, K. R. (2023). *Sluttårsaker blant militært personell i Forsvaret i 2021 og 2022*. FFI-rapport 23/01128.

7.3.4 Fleksibel arbeidsplass

Forsvarssektorens særegenheter knyttet til blant annet sikkerhet har gjort at utviklingen på fjernkontor og hybride arbeidsformer har gått langsomt. Samtidig er sektoren en dynamisk arbeidsplass som skaper behov for kontinuerlig utvikling og fleksibilitet. Verdien av fleksibilitet og muligheten for høy grad av produktivitet også utenfor en fysisk arbeidsplass har kommet til uttrykk innenfor en rekke sektorer, også i Forsvaret.⁸² For å vurdere hvilke tiltak som kan gjøre sektoren til en mer attraktiv arbeidsplass gjennom fleksibilitet og bærekraft har vi sett på hvilke løsninger som finnes i sektoren allerede med rom for videreutvikling, og hvilke utviklingstrekk omverdenen preges av. De to viktigste tiltakene er hjemme-/jernkontor og kontorfellesskap. Begge disse tiltakene kan bidra til å redusere reising og således være positivt i et miljø- og bærekraftperspektiv.

Hjemme-/ fjernkontor

Hjemme-/jernkontor betyr adgang til arbeidsstasjon med tilgang til å arbeide fra andre steder enn jobbens fysiske lokasjon, et konsept sektoren har ønsket å legge til rette for siden 1998.⁸³ I forsvarssektoren er den største plattformen som brukes for hjemme-/jernkontor flernivåklient (FNK) ved hjelp av FIS fjerntilgang til FISBasis Ugradert og FISBasis Begrenset. Det finnes også andre løsninger, eksempelvis nasjonalt begrenset nett (NBN) i FD eller NATO-løsninger. I prosjektet har vi fokusert på den mest utbredte løsningen FIS fjerntilgang, uten å utelukke andre løsninger.

Kvantitative vurderinger

Første bølge av FNK-utrollingen bestod av ca. 1200 brukere og har vært i bruk siden 2022. Når andre bølge er rullet ut i 2024 vil dette være doblet til ca. 2500 brukere, med mulighet for ytterligere oppskalering. Det er estimert at det vil være serverkapasitet og infrastruktur til ca. 4500 brukere innen utgangen av 2024. Videre oppskalering av serverkapasitet er estimert til kr 3,5 millioner kr per 1000 brukere. Anskaffelseskostnaden er estimert til 18 000 kr per klient inkludert lisenser, altså 18 millioner kr per 1000 klienter. De nåværende klientene har estimert levetid på 7 år, til sammenligning med dagens eldre FISB-klienter med levetid på fem år. Økte årlige kostnader per bruker ved overgang til FNK er ca. 7000 kr per år per bruker, eller 7 millioner kr per 1000 brukere.⁸⁴ De neste 2000 brukerne trenger ikke oppgradering i servere og infrastruktur. Utover dette vil det være behov for oppgradering av servere på 4,5 millioner kr per 1000 nye FNK og inntil 4 millioner kr for oppskalering av infrastruktur til å dekke ytterligere 5000 brukere, 10 000 brukere totalt. Eventuelle kostnader knyttet til ekstra utstyr ifm. FNK, herunder ekstern skjerm og annet data-/kontortilbehør, er ikke beregnet.

⁸² Næs, F.S., Bergh K.F. og Dale, K.H. (2023). *Fjernarbeid i Forsvaret – muligheter og begrensninger*. Masteroppgave i offentlig ledelse og styring. Høgskole i Innlandet.

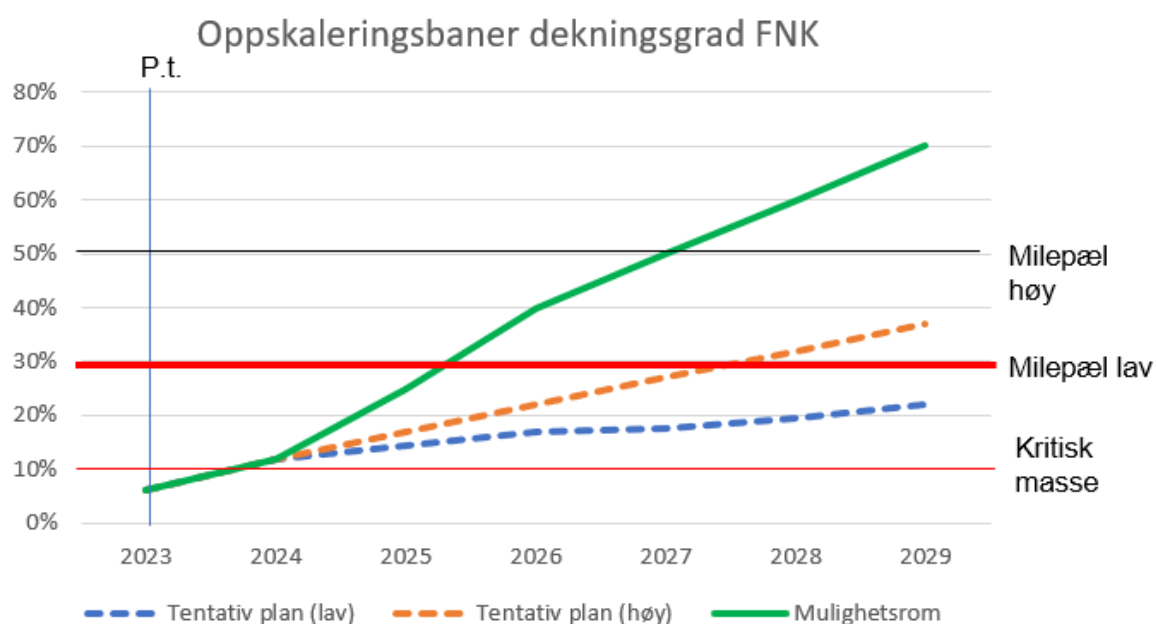
⁸³ St.Meld.nr. 22 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Forsvarsdepartementet.

⁸⁴ Årlig løpende kostnader er ikke kvalitetssikret og vil måtte analyseres, men anses som gode nok for å gi et tilstrekkelig presist kostnadsbilde for dette prosjektet.

Tabell 11 Antall og dekningsgrad flernivåklinter (FNK)

Antall og dekningsgrad FNK	2023		2024		2025		2026		2027		2028		2029	
Tentativ plan (lav)	1 200	6 %	2 400	12 %	2 900	15 %	3 400	17 %	3 500	18 %	3 900	20 %	4 400	22 %
Tentativ plan (høy)	1 200	6 %	2 400	12 %	3 400	17 %	4 400	22 %	5 400	27 %	6 400	32 %	7 400	37 %
Mulighetsrom	1 200	6 %	2 400	12 %	5 000	25 %	8 000	40 %	10 000	50 %	12 000	60 %	14 000	70 %

For analyseformål legger vi til grunn 20 000 årsverk i Forsvaret, FMA og FB til grunn, uten årsverksøkning i perioden. Dekningsgraden vil være lavere ved økning av årsverk. Primærbrukere vil været Forsvaret og FMA. FFI utelukkes ikke fra å ha noe behov for FNK, men dette vil ikke være dimensjonerende.



Figur 48 Oppskaleringsbaner med dekningsgrad antall ansatte for flernivåklinter (FNK)

De forskjellige oppskaleringsbanene bygger på lav og høy kurve på tentative eksisterende planer. I tabellen under følger kostnadsestimatet som følger dekningsgraden og investeringstakten som kreves for å skalere opp. Ved oppnåelse av kritisk masse legger vi til grunn et mulighetsrom for å skalere opp utover de tentative planene. 5000 FNK kan således være mulig i løpet av 2025.

Tabell 12 Kostnadsestimat millioner kr for oppskalering flernivåklinter (FNK)

Kostnadsestimat MNOK	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Sum
Tentativ plan (lav)	0	0	12	12	12	12	12	58
Tentativ plan (høy)	0	0	23	23	27	23	23	117
Mulighetsrom	0	0	63	68	49	45	45	269

Kvalitative vurderinger

Hjemme-/fjernkontor stimulerer både til fleksibel arbeidsplass og legger bedre til rette for pendling, inkludert redusert bruk av pendlerreiser. I forsvarssektoren er det flere som har

begrenset adgang til å benytte seg av hjemme- eller fjernkontor grunnet tjenestens karakter, men de fleste benytter ugradert eller begrenset nett i større eller mindre deler av sin arbeidsdag. Arbeidstageren kan få en helt annen fleksibilitet i hverdagen, for de som har store deler eller elementer av kontorarbeid som del av sin arbeidshverdag. Arbeidsgiver får enklere tilgang til arbeidstager i noen tilfeller og redusert sykefravær. Muligheten for hjemmekontor er beskrevet som «en gamechanger» for mange som får tilgang til det. Store fagmiljøer med stor grad av praktisk mulighet til å jobbe hjemmefra, rapporterer om manglende klienter og mener dette er det viktigste tiltaket for å beholde erfarne medarbeidere i etableringsfasen og pensjonister. Forskning på området tilsier store fordeler og motivasjonsøkning for mange.⁸⁵ I tillegg, i lys av ønsker og krav om fleksibilitet som en irreversibel trend, fremstår hjemme-/jernkontor som noe svært positivt for å bidra til bedre jobb-hjem-balanse og motivasjon.⁸⁶

Hjemmekontor har mange positive sider knyttet til motivasjon, lavere grad av utbrenthet, mindre stress og fleksibilitet. Dette gjelder særlig for personell med barn. Det er ytterligere gevinster i et miljø- og bærekraftperspektiv. Hjemmekontor er imidlertid ikke uten ulemper, eksempelvis knyttet til arbeidsmiljø på arbeidsplassen og utfordring på skillet mellom arbeid og fritid. Fjernarbeidende arbeider ofte lengre dager og er mer tilgjengelig enn andre, på bakgrunn av et sterkt ønske om å opprettholde og bevare den tilliten de er gitt.⁸⁷ Fordelene veier imidlertid langt tyngre enn ulempene, og det er mulig å se store positive effekter for mange. Med forutsetningene og planene som Forsvaret allerede har er det imidlertid god mulighet for hurtig oppskalering til god effekt for sektoren ved å mangedoble antall FNK tilgjengelig i organisasjonen gjennom de nærmeste par årene. Kapasiteten ved slutten av 2024 bør utnyttes maksimalt, samtidig som ytterligere opptrapping prioriteres. Det er utfordrende å peke på et konkret behov og ambisjonsnivå for dekningsgrad som bør legges til grunn, men vi anbefaler hurtig oppskalering og kontinuerlig evaluering. Risikoen med å anskaffe for mange FNK anses som lav, da det gir fleksibilitet for organisasjonen og potensielt kan bidra til å redusere antall klienter sektoren må drifte i lys av at FNK kan benyttes av samme ansatt flere steder.

Kontorfellesskap

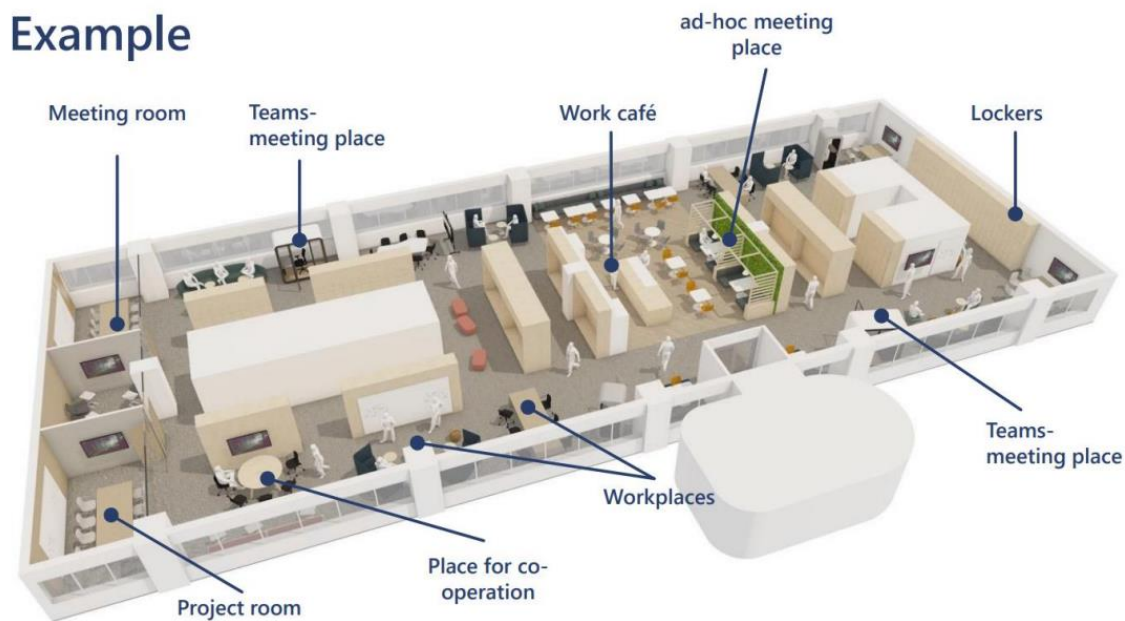
Kontorfellesskap (KF) er et delt arbeidsområde der en gruppe mennesker fra forskjellige deler av en organisasjon eller virksomheter, deler samme fysiske kontorlokale for å arbeide uavhengig, samarbeide eller dele ressurser som møterom og felles fasiliteter. Mange steder i Forsvaret finnes det elementer av dette som en tilfeldig løsning, ofte kjennetegnet av personlige bekjentskaper for bl.a. å skape fleksibilitet i arbeidshverdagen til den enkelte medarbeider. Enkelte steder har organiserte løsninger for fjernkontorister, men dette er kun der det finnes ledig kontorkapasitet og basert på lokale initiativ.

⁸⁵ Ingelsrud, M. H. et al. (2022) *Hjemme-borte-uavgjort*. AFI-rapport 2022:24. Oslo Met; Ingelsrud og Bernstrøm (2021) *Hjemmekontor: Utbredelse og sentrale kjennetegn våren 2021*. FoU-resultat;2021:04. Oslo Met.

⁸⁶ Forsvarsdepartementet. (2022). *Omverdensanalyse for personell og kompetanseområdet*. FD V1.

⁸⁷ Næs, F.S., Bergh K.F. og Dale, K.H. (2023). *Fjernarbeid i Forsvaret – muligheter og begrensninger*. MA offentlig ledelse og styring – Offentlig innovasjon. Høgskole i Innlandet.

Kontorfellesskapet må som et minimum ha tilstrekkelig kapasitet til at den enkelte av forsvarssektorens ansatte kan arbeide derfra. I et sektoroverskridende perspektiv i samarbeid med andre offentlige eller private virksomheter kan det være flere soner med adgang for andre utenfor sektoren, samtidig som nødvendig sikkerhet ivaretas. Forsvarssektoren deltar i bygdevektstvtaler som inkluderer studie- og kontorfellesskap. Disse avtalene kan være en av flere grunnsteiner å bygge kontorfellesskap på, da de gode løsningene vil måtte finnes lokalt. Samtidig vil et helhetlig konsept og et helhetlig system kunne bidra til fleksibilitet og profesjonalisering av kontorfellesskap hvor forsvarssektoren kan inngå eller eie. Et konseptuelt eksempel på kontorfellesskap fremkommer i Figur 49 Eksempel kontorfellesskap.⁸⁸ For Forsvaret spesielt vil tilgang til høygraderte systemer også være viktig i mange tilfeller, for å dekke et behov FNK og hjemmekontor dekker. Behovet for høygraderte løsninger blir således naturlig å vurdere i forbindelse med hvert enkelt KF, avhengig av lokasjon og behov.



Figur 49 Eksempel kontorfellesskap

Kvantitative vurderinger

Prosjektet har ikke hatt tilstrekkelig datagrunnlag til å gjøre noen konkrete kostnadsanslag ut over eksisterende beregninger for Myntgata 1 i Oslo. For å treffe i tråd med prosjektets målsetninger mener vi det bør igangsettes en eller flere piloter som kan gi mer kunnskap om kost-nytte effekter ved bruk av kontorfellesskap. Dette må også ses i sammenheng med M&Es *fleksibelt arbeidsplasskonsept* og «business case» om å etablere Myntgata 1 som potensielt kontorfellesskap. Myntgata 1 er kostnadsberegnet i perioden 2024-2029 med 400 millioner kr. Bruk av Myntgata 1 som dette er ikke besluttet enda, men synliggjør noen potensielle kostnader ved større etablering av kontorfellesskap i Oslo-området.

⁸⁸ Eksemplet er hentet fra FBs presentasjon 14.09.2023 om Forsvarssektorens arbeidsplasskonsept.

Element	Kostnad eks. mva.	Mva.	Kostnad inkl. mva.
EBA investeringskostnad inkl. gjennomføringskostnad			
<ul style="list-style-type: none"> Fornylse av bygg og uteområde – inkl tilknytning fjernvarme, sikringstiltak 	269,6	67,4	337
<ul style="list-style-type: none"> Innredning – anslag 10% av fornyelseskostnad 	27,2	6,8	34
<ul style="list-style-type: none"> KORO (kunst i det offentlige rom) - 1 % av estimert prosjektkostnad 	3,2	0,8	4
Forventet estimert prosjektkostnad, EBA	300	75	375
Påslag for usikkerhet - Her 7%	20	5	25
Samlet estimert prosjektkostnad, inkludert usikkerhet EBA	320	80	400

Figur 50 Kostnadsestimat millioner kr ved etablering av kontorfellesskap Myntgata 1

I lys av prosjektet er Myntgata 1 relevant på grunn av konsept og konkrete beregninger. Samtidig ser vi potensial for å utnytte eksisterende lokasjoner på en mer systematisk måte hva gjelder kontorfellesskap. Vi ser primært på andre steder enn Oslo for etablering i et kortsiktig perspektiv. Åpning av lokasjoner rundt om i landet med tilstrekkelig brukermasse og gjerne tilknyttet eksisterende infrastruktur, i kombinasjon med flernivåklienter som kan redusere kostnader ved hver lokasjon, kan oppnå effekter på kort sikt og bidra til å skape et kunnskapsgrunnlag for å vurdere videre nytte ved en slik løsning. Kostnadene ved slik etablering vil variere i stor grad, basert på en rekke faktorer. For å synliggjøre forskjellige innretninger velger vi å trekke frem tre forskjellige ambisjonsnivåer.

Det første nivået er en annerledes utnyttelse av eksisterende bygningsmasse og kontorfellesskap hvor det ikke er behov for endringer eller omprioritering av bygningsmassen. Forsvarets verksteder ved Karljohansvern i Horten er et slikt eksempel. Her finnes det allerede faste gjestekontorplasser og «drop in»-kontorplasser med arbeid opp til Begrenset.

Med 527 sektoransatte i Vestfold per 2020 uten større tjenestesteder i fylket, viser dette et godt initiativ med god bruk av ressurser som muliggjør fleksibilitet og redusert reisevirksomhet i hverdagen for mange. Prosjektet ser imidlertid at større grad av systematisering vil være gunstig, samt mulighet for digitale bookingløsninger basert på eksisterende systemer (Outlook). Disse tiltakene kan gjennomføres med begrenset grad av finansiering, særlig når det ses i sammenheng med økt tilgang til FNK.

Det andre ambisjonsnivået er knyttet til steder som har stor grad av pendling mellom seg. Basert på analysen av pendlermønstre i sektoren kan vi se at det er mellom 80 og 90 mennesker som pendler den ene eller andre veien mellom Mjøsregionen og Østerdalen på den ene siden og Indre Troms på den andre, i tilknytning til Forsvarets baser og tilhørende tilgang til høygraderte systemer ved disse leirene. Omprioritering av eksisterende kontorer for å dedikere mer plass til fjernkontor kan være nødvendig for å prioritere pendlere og deres belastningsbilde som gruppe. Forskjellen til første nivå inkluderer tilgang til høygraderte systemer ved behov, samt muligheten for omprioritering av kontorareal. I tillegg til bookingløsninger kan antall og hvor mange som bruker det være aktuelle parametere.

Et tredje ambisjonsnivå kan være større grad av oppskalering og etablering, inkludert høygraderte løsninger. Prosjektet har etter innspill fra Hæren sett på muligheten for kontorfellesskap ved Langnes lufthavn Tromsø. Forsvaret har en bunker i bruk av CYFOR og HV-16 med ca. 25 fjernarbeidsplasser som i varierende grad har vært tatt i bruk som fjern- eller gjestekontor over lengre tid tidligere. Hæren var brukere frem til 2012 da fjernkontorbruken ble avvirket. Hæren ønsket å fortsette med dette da en betydelig andel forsvarsansatte bor i Tromsø. Per 2020 var det ca. 200 sektoransatte, noe prosjektet vurderer tilstrekkelig for potensiell etablering av kontorfellesskap. I nytt forslag datert 2023 foreslås det å igjen benytte anlegget for fjernkontor, men samtidig utvide bruken og fleksibiliteten på anlegget. Forslaget om utvidelse inkluderer en rekke tiltak for å bedre tilstanden på bygget og funksjonaliteten gjennom tilgang til høygraderte systemer for å bedre evnen til å gjennomføre operasjoner i området og samvirke med sivile etater. Denne typen initiativ må kostnadsberegnes, særlig i forbindelse med at både IKT-, sikkerhetsmessige og bygningsmessige grep vil være nødvendig. Samtidig viser det et mulighetsrom, og at det foreligger et konkret behov og en visjon bak forslaget. Innledende undersøkelser antyder at denne typen etablering vil gi større effekt enn de to ovennevnte, men samtidig være mer krevende.

Kvalitative vurderinger

Økt bruk av fjernarbeid er identifisert som et mulighetsrom med en rekke gevinster for Forsvaret som organisasjon og individene.⁸⁹ Noe fjernarbeid er en mulighet for de fleste ettersom mye kommunikasjon, administrasjon og rapportering i sektoren foregår individuelt på en PC. Kontorfellesskap kan videreutvikles på steder der det er godt grunnlag for det, inkludert fasiliteter, tilgang til graderte møterom og befolkningsgrunnlag. Kontorfellesskapene bør være der folk bor og vil bidra til å gjøre disse stedene mer attraktive for sektoren. Målgruppen for kontorfellesskap er ansatte i sektoren, lokalt HV og eventuelt andre naturlige samarbeidspartnere, avhengig av lokasjon.

Forsvarsbygg har utviklet et konsept for fleksibel arbeidsplass i rammen av Forsvarets moderniserings- og effektiviseringsprogram (M&E) som er nært tilknyttet vår tanke om kontorfellesskap. Prosjektet har blant annet sett til Finland med 15 lokasjoner med statlige kontorfellesskap rundt i landet, med mål om å ha kapasitet for inntil 20 000 medarbeidere innen 2029. En lignende modell kan innføres i Norge, i lys av satsing på statlig tverrsektorielt, kommune- og industrisamarbeid. Konseptet introduserer større grad av deling som prinsipp og skal legges til rette for sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. I lys av dette konseptet, som blir ferdigstilt i 2024, vil det være naturlig å involvere FST/M&E, og FB sentralt og lokalt når kontorfellesskap skal etableres. Samtidig anbefaler prosjektet en innovativ tilnærming hvor det går kort tid fra idé til etablering, justering og evaluering.

Kontorfellesskap må ses i sammenheng med økt tilgang til hjemme-/fjernkontorklienter. Basert på resultatene fra pilotprosjektene kan større grad av etablering over hele landet vurderes og eventuelt overføres til M&E. Kostnadsbildet er svært usikkert. Eksisterende

⁸⁹ Næs, F.S., Bergh K.F. og Dale, K.H. (2023). *Fjernarbeid i Forsvaret – muligheter og begrensninger*. Masteroppgave i offentlig ledelse og styring – Offentlig innovasjon. Høgskole i Innlandet.

Løsninger kan antageligvis endres billig og raskt i noen tilfeller, under forutsetning av at FNK gjøres bredt tilgjengelig for brukerne. Myntgata 1 er dyrt, tidkrevende og uinteressant som pilot i lys av dette prosjektet, men viser at det er rimelig å forvente svært store variasjoner i et kostnadsperspektiv. Leie kan fremstå som en attraktiv mulighet der etablering av ny dedikert EBA vil være dyrt og ta lang tid.

Vi vurderer kontorfellesskap som et tiltak som i stor grad kan bidra til å gjøre sektoren mer attraktiv og potensielt ha positive ringvirkninger utenfor sektoren. Samtidig erkjenner vi usikkerhet knyttet til kostnadene. Samarbeid med andre aktører bør gjennomføres der dette er aktuelt, jf. bygdevektavtalene. Vi foreslår derfor å starte med ett eller flere avgrensede pilotprosjekter på eksisterende steder for å vurdere hvilke effekter (og kostnadsbilde) som kan oppnås på kort og lang sikt. Målsetningene for hvert kontorfellesskap kan utarbeides i samarbeid med det aktuelle stedet. Prosjektet anbefaler imidlertid at det settes klare målsetninger om hva som skal oppnås, og gjerne at det gjøres for å teste aktuelle deler av fleksibelt arbeidsplasskonsept. Identifisering av pilotene og avklaring av mål bør skje snarest mulig i implementeringsfasen.

Øvrige tiltak

Vi erfarer at mange av de gode løsningene som finnes i sektoren ofte er preget av improvisasjon, skyggeregnskap og velvilje, heller enn at systemet legger opp til det. Sammen med våre to hovedforslag anbefaler prosjektet derfor å systematisere denne innsatsen og gjør fleksibilitet om til standard i hele sektoren. Dette kan gjøres ved å kommunisere en villet holdnings- og kulturendring for å gjøre fleksibilitet til standard i hele sektoren, samtidig som policy for fjernarbeid etableres der det er hensiktsmessig. Kompetanseheving for digital fjernledelse vil samtidig måtte settes i system for å oppnå fleksibilitet som standard. Det finnes skepsis i Forsvaret til arbeid hjemmefra og fra alternative lokasjoner.⁹⁰ En gjennomgående villighet til å tilpasse seg utviklingen i organisasjonen kan sikre fleksibilitet og attraktivitet på både kort og lang sikt.

Videre kan det være hensiktsmessig å ta en gjennomgang av arbeidstid, praktisering av fleksitid, permisjonsordninger og normalarbeidstid for å dekke helheten som har med sektoren som fleksibel arbeidsplass å gjøre. Et konkret eksempel innen dette er en mer fleksibel tilnærming til det eksisterende tiltaket om flytting til ønsket bosted. En slik tilnærming kan bidra til å redusere risiko for den enkelte knyttet til flytting. Prosjektet vurderer at det er mulig med endringer som kan bidra til økt fleksibilitet for den enkelte ansatte. Vi har valgt å omtale dette for å dekke helheten i problemstillingen knyttet til en bredere forståelse av fleksibel arbeidsplass enn geografisk mobilitet, samtidig som det er i randsonen av prosjektet.

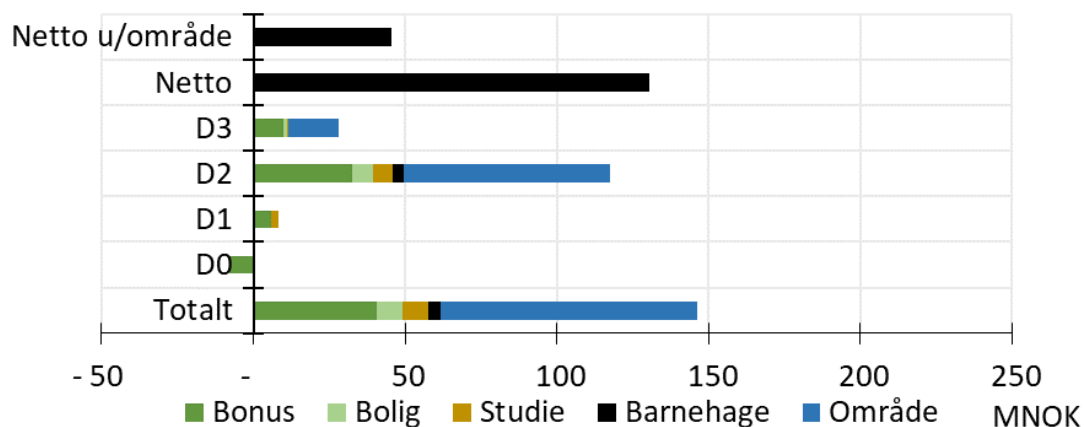
- Etablere fleksibilitet som standard gjennom holdningsskapende arbeid og policy for fjernarbeid i virksomhetene.
- Vurdere gjennomgang av andre relevante forhold for fleksibel arbeidsplass, eksempelvis mer fleksibel tilnærming til flytting til ønsket bosted.

⁹⁰ Næs, F.S., Bergh K.F. og Dale, K.H. (2023). *Fjernarbeid i Forsvaret – muligheter og begrensninger*. Masteroppgave i offentlig ledelse og styring – Offentlig innovasjon. Høgskole i Innlandet.

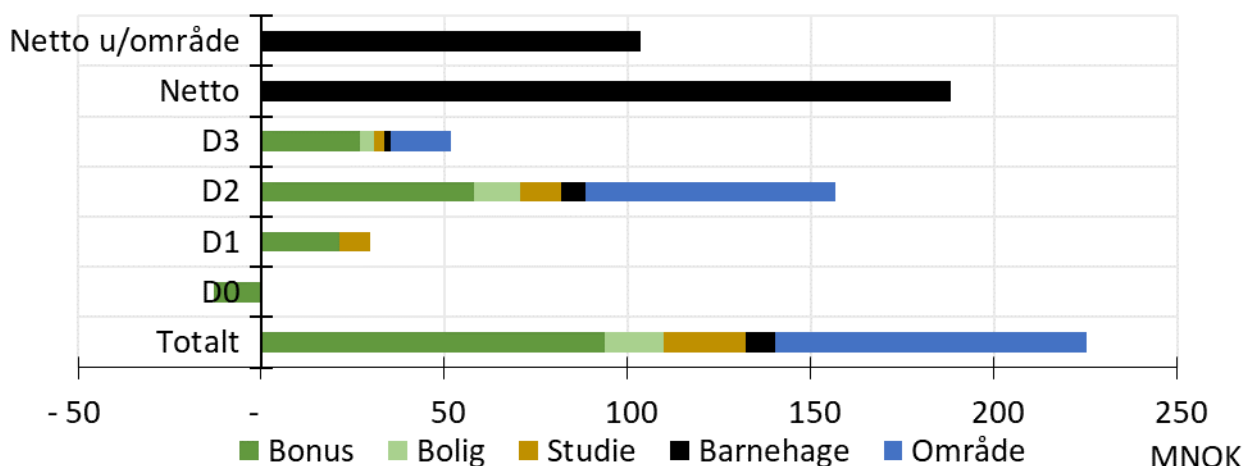
7.4 Samlet vurdering av tiltakene

Det er behov for et bredt spekter av tiltak for å treffe alle sektorens utfordringer og behov for geografisk mobilitet. Sektoren vil i overskuelig fremtid ha behov for både pendling og flytting, samt utvikle seg mot å bli en mer attraktiv, fleksibel og fremtidsrettet arbeidsplass. Samtidig er det viktig å prioritere basert på hva vi vurderer er viktigst og vil gi best effekt. For å gjøre dette vil vi beskrive det samlede kostnadsbildet for flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass og deretter presentere nytten. I den samlede vurderingen prioriterer vi både hva som kan gjennomføres raskt på kort sikt og tiltak med stort potensial på lang sikt.

Figurene nedenfor viser nettokostnaden ved flytting og pendling, samlet for hver av målgruppene. Fra den første figuren ser vi at nettokostnaden ved tiltakene i likevekt utgjør 130 millioner kr årlig for den historiske målgruppen. Områdetillegget utgjør 85 millioner kr av disse. Nettokostnaden for øvrige tiltak blir da på 46 millioner kr. Trekker vi også fra kostnaden ved dagens bonusordning blir merkostnaden på totalt 34 millioner kr uten områdetillegg og 119 millioner kr inkludert tillegget. Den neste figuren viser at nettokostnaden for utvidet målgruppe utgjør 188 millioner kr. Uten områdetillegg blir den årlige nettokostnaden på om lag 104 millioner kr. Fratrasket dagens bonusordning for en utvidet målgruppe, utgjør merkostnaden 78 millioner kr uten områdetillegget og 163 millioner kr inkludert dette tillegget.



Figur 51 Nettokostnader flytting og pendling



Figur 52 Nettokostnader flytting og pendling for utvidet målgruppe.

Den samlede nettokostnaden kan også vurderes opp mot effektene av tiltakene. Tabellen nedenfor viser kost-effekt for antall nye flyttere som følge av samtlige tiltak, med og uten områdetillegget. Fra tabellen ser vi at kostnaden per flytter utgjør om lag inntil 1 million kroner når vi ikke medregner områdetillegget. Inkluderer vi områdetillegget blir den årlige kostnaden per flytter om lag inntil 2,4 millioner kr for historisk målgruppe og inntil 1,5 millioner kr for utvidet målgruppe. I tillegg til økt flytting kan vi forvente at tiltakene har effekt på Forsvarets evne til å rekruttere og beholde personell. Disse effektene er ikke tallfestet i denne analysen, men bør inkluderes kvalitativt i en helhetlig vurdering av tiltakene. Det understrekes at de oppgitte maksbeløpene fordrer at alle tiltakene innføres og at personellet er i en målgruppe som utløser samtlige tiltak.

Tabell 13 Nettokostnader og effekt ved tiltakene per målgruppe. Kostnader i kr og effekt i økt antall flyttere.

Målgruppe	Totalt	u/område	Effekt på flyttere	Per flytter u/område
Historisk	130 MNOK	46 MNOK	55	0,8 MNOK
Utvidet (20 %)	188 MNOK	104 MNOK	128	0,8 MNOK

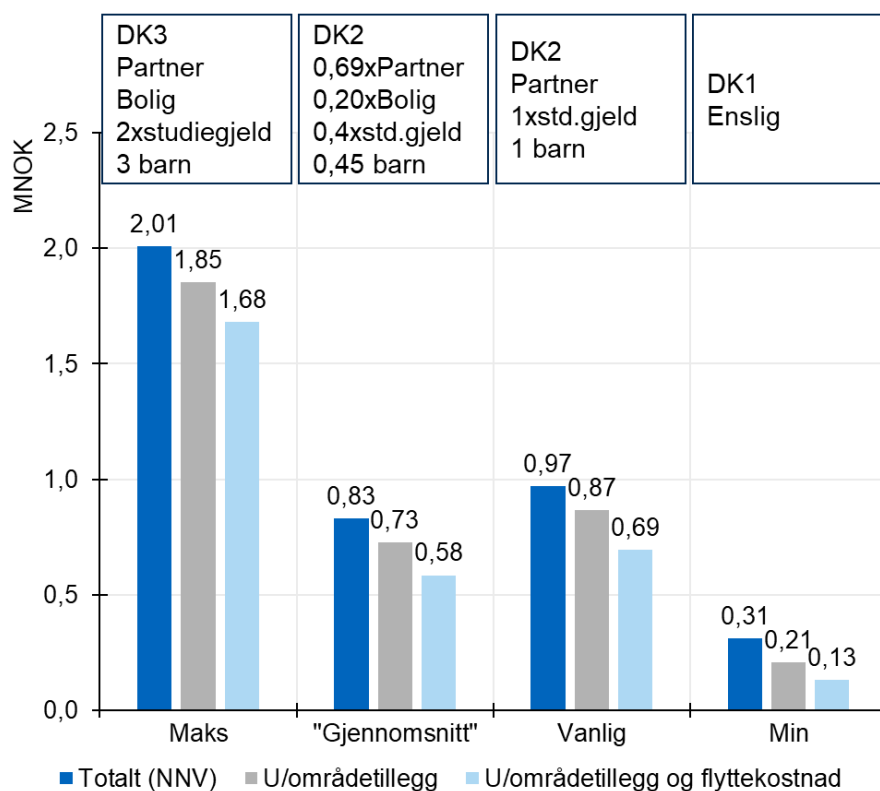
En annen indikator på kostnadseffektiviteten ved tiltakene er hvor mye ekstra midler som utbetales til personell som *ikke* endrer adferd som følge av tiltakene.⁹¹ Legger vi til grunn bonusflyttere i 2020 går 26 millioner kr i året (18 prosent av midlene) til personell som ikke endrer flyttheadferd (flytter uten endring i insentivene). Ser vi bort fra områdetillegget utgjør det 43 prosent av kostnadene. Midlene kan likevel ha en effekt på hvor lenge dette personellet blir boende på stedet de flytter til og hvor lenge de blir værende i Forsvaret.

Effekten av tiltakene markert i Tabell 13 vil variere med hvordan personellet verdsetter dem. I det følgende viser vi hvordan tiltakene verdsettes i kroner for ulike grupper personell, og hvor store de årlige utbetalingene vil være for den enkelte gruppen.⁹² Vi tar for oss fire ulike grupper personell. Den første gruppen personell skal illustrere den maksimale verdien av tiltakene og benevnes «Maks». Personellet i gruppen «Maks» flytter til DK3 hvor flyttebonussatsene er høyest, kjøper bolig med tilhørende boliggjeld, tar med seg familie med tre barn i barnehage/SFO alder, og både flytter og medflytter har studiegjeld. Fra Figur 53 ser vi at verdien av tiltakene på flyttetidspunktet utgjør om lag 2 millioner kr for denne gruppen personell. Det inkluderer kompensasjon av flyttekostnader, områdetillegg, flyttebonus, nedskrivning av studie- og boliggjeld samt gratis barnehage/SFO i en flytteperiode på fem år.⁹³ Ser vi bort fra områdetillegget, som ikke forutsetter flytting, er verdien på 1,85 millioner kr. Tar vi også bort den kompenserte flyttekostnaden utgjør tiltaket en verdi på om lag 1,7 millioner kr. Figur 54 viser de årlige utbetalingene som følger tiltakene. For gruppen «maks» komme de årlige utbetalingene på 350 000 kroner inkludert områdetillegg og 314 000 kroner uten.

⁹¹ Se for eksempel Hanson, T. et al. (2021). flyttebonus inkluderer vi differansen mellom ny og eksisterende bonusutbetaling for personell som allerede flytter ved eksisterende ordning. For øvrige tiltak inkluderes alle kostnader for personellet som flytter ved eksisterende ordning.

⁹² Vi har ikke vurdert verdien av tiltakene etter skatt. Vi opererer altså kun med bruttoverdi av tiltakene.

⁹³ Vi antar at personellet har en årlig diskonteringsrate på 5 prosent.

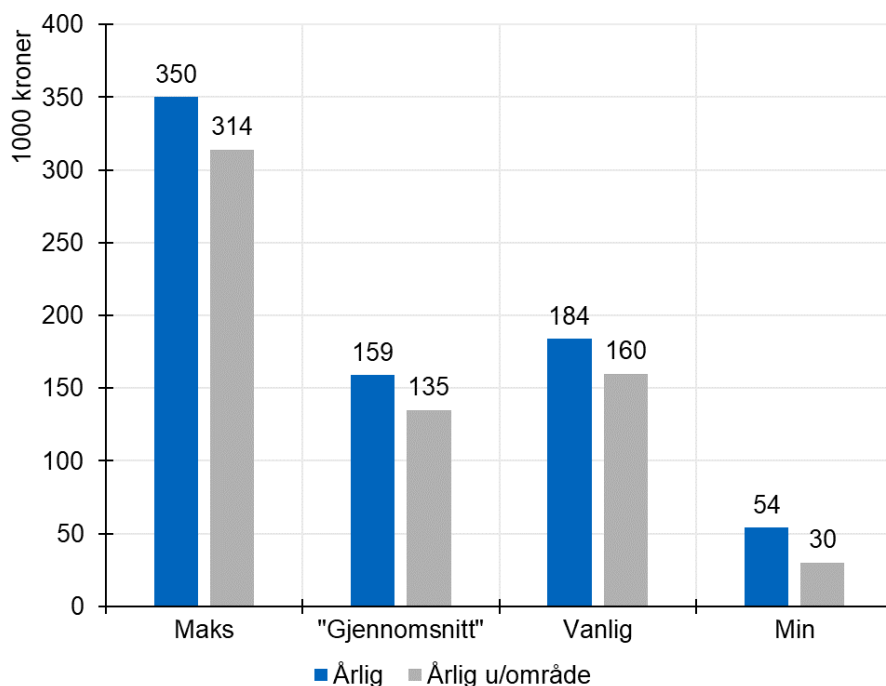


Figur 53 Verdsetting av tiltakene blant ulike grupper personell. Netto nåverdi av årlige utbetalinger over 5 år.

Den andre gruppen av personell skal representere «gjennomsnittet» av utbetalinger til flyttere som faller inn under tiltakene. Vi ser her altså på en fiktiv person som innehar gjennomsnittsegenskapene blant alle flytterne. Det innebærer utbetalinger som om personen flytter til DK2 med 0,69 partner, 0,20 boligkjeld, 0,4 studiegjeld og 0,45 barn i barnehage/SFO. Verdien av tiltakene for gjennomsnittspersonen blir da 0,83 millioner kr. Det tilsvarer årlige utbetalinger på 159 000 kroner.

Siden gjennomsnittspersonen ikke kan eksistere i virkeligheten, opererer vi også med en «vanlig» gruppe personell. Her flytter en person til en forsvarsbolig i DK2 og tar med seg partner og ett barn i barnehage/SFO. Partner har studiegjeld. For denne personellgruppen har tiltakene en verdi på om lag 1 MNOK. Det tilsvarer årlige utbetalinger på 184 000 kroner. Uten områdetillegg og kompensasjon for flyttekostnader utgjør tiltakene en verdi på 0,7 millioner kr for en «vanlig» person.

Den fjerde gruppen personell representerer mottagere som får minimalt utbetalt fra tiltakene. Denne gruppen består av enslige flyttere til DK1. For denne gruppen utgjør tiltakene en verdi på 0,3 millioner kr. Uten områdetillegg og kompensasjon for flyttekostnader blir verdien på 0,13 millioner kr. Det representerer årlige utbetalinger på 30 000 kroner.



Figur 54 Årlige utbetalinger fra tiltakene til ulike grupper personell.

I tillegg til utbetalingene for den enkelte vil innføring av tiltak inkludere økt kostnader for sektoren. Disse kostnadene anser prosjektet for å være en investering i personellet. Prosjektet har ikke hatt anledning til å beregne konkrete alternativkostnader for det det koster sektoren med tilfeldig avgang, men støtter tidligere utredningers beskrivelse om at alternativkostnadene knyttet til dette er betydelige.⁹⁴ Det er lang ledetid på erfarent personell for å bekle nøkkelroller i hele sektoren og kompetansekostnaden knyttet til dette er betydelig. Det er rimelig å se besparelser for sektoren ved å beholde større andel erfarent personell, særlig i alderen 33-48 år det er underskudd på i personellstrukturen.⁹⁵ Et overordnet kostnadsestimat for de neste årene er vist i Tabell 14.

Tabell 14 Overordnet kostnadsestimat for perioden 2025-2028⁹⁶

Geografisk mobilitet overordnet kostnadsestimat perioden 2025-2028 i MNOK																
	Flyttebonus		Gratis BHG/SFO		Nedskr studielån		Boligstøtte		Områdetillegg*		Mobilitetsreiser**		Hjemme-/fjernkontor		Kontorfellesskap***	
	Fra	Til	Fra	Til	Fra	Til	Fra	Til	Fra	Til	Fra	Til	Fra	Til	Fra	Til
2025	40	93	4	8	9	22	8	16	84	84	0	1	23	63	10	1 000
2026	40	93	4	8	9	22	8	16	84	84	0	1	23	68	10	1 000
2027	40	93	4	8	9	22	8	16	84	84	0	1	27	49	10	1 000
2028	40	93	4	8	9	22	8	16	84	84	0	1	23	45	10	1 000
Sum	160	372	16	32	36	88	32	64	336	336	0	4	96	225	40	4 000
2025-2028	160-372 MNOK		16-32 MNOK		36-88 MNOK		32-64 MNOK		336-360 MNOK*		0-4 MNOK**		96-225 MNOK		40 - 4 000 MNOK***	

⁹⁴ Svendsen-utvalget (2020). *Veier mot et høyteknologisk forsvar.*

⁹⁵ Forsvaret (2023). *Trygghet i usikre tider - Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023.* Forsvaret.

⁹⁶ *Områdetillegget er lagt til pluss/minus 10 % for å hensynta usikkerhet. **Mobilitetsreiser har ingen estimerte kostnader. Sjablongmessig inkludert 1 million kr i øvre grense for usikkerhet.

***Kontorfellesskap er sjablongmessig satt fra 10 - 1 000 millioner kr/år for å vise til spennet i behov, avhengig av valgt ambisjonsnivå. Dette vil bli mer klart etter fullført pilot.

Tabellen viser kostnadene fordelt på hvert av de åtte hovedtiltakene. Kontorfellesskap (KF) har imidlertid svært stor usikkerhet knyttet til seg, ettersom ambisjonsnivået ikke er gitt. Det er både mulig å se for seg enkle tiltak i lys av større grad av tilgjengelige FNK, så vel som større initiativ og etableringer i størrelse Myntgata 1. Vi har derfor valgt å summere tiltakene på årlig basis både med og uten KF som del av regnestykket, jf. Tabell 15.

Tabell 15 Tiltakskostnader med og uten kontorfellesskap oppsummert 2025-2028

	Sum tiltak u/KF		Sum tiltak m/KF	
	Fra	Til	Fra	Til
2025	168	287	178	1 287
2026	168	292	178	1 292
2027	172	273	182	1 273
2028	168	269	178	1 269
2025-2028	676	1 121	716	5 121

Våre beregninger antyder en årlig kostnadsøkning på mellom 168 og 292 millioner kr i året basert på det høyeste estimatet de nærmeste årene, uten å hensynta KF. Ettersom det ligger usikkerhet knyttet til de fleste av tiltakene med tanke på effekt anbefaler prosjektet å følge en innovativ tankegang hva gjelder hyppig evaluering og kursendring for å sikre at tiltakene gir ønsket effekt.

Vi vil også understreke at det har kommet inn forslag på flere aktuelle tiltak enn de vi har vært i stand til å vurdere tilstrekkelig til å kunne komme med en kvalifisert anbefaling. Våre anbefalinger er ikke ment å være begrensende eller avvisende overfor tiltak som ikke er berørt i vår rapport, men disse må behandles under implementeringen eller som del av det løpende partssamarbeidet.

7.5 Delanbefaling

Prosjektet anbefaler en styrking av flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass. Prosjektets nye hovedretning for geografisk mobilitet; fleksibel arbeidsplass, er den viktigste satsningen på kort sikt. Samtidig bør enkle tiltak tilknyttet pendling og flytting iverksettes snarest mulig.

Av hovedtiltakene anbefaler vi (i tilfeldig rekkefølge):

- Hjemme-/fjernkontorløsninger. Oppskalere og forsere anskaffelse av FNK.
- Kontorfellesskap. Identifisere ett eller flere pilotprosjekt.
- Mobilitetsreiser. Etablere egen kategori.
- Flyttebonus.
- Områdetillegg.
- Gratis barnehage/SFO.
- Nedskrivning studielån.
- Boligstøtte, primært gjennom tverrsektorielt samarbeid.

Nedskrivning av boliglån anbefales i utgangspunktet ikke, men er en mulig tilnærming hvis det er strengt nødvendig for å stimulere til flytting. Støtte til etablering bør stimuleres til gjennom tverrsektorielt samarbeid, hvor forsvarssektoren er en aktiv bidragsyter. Dette inkluderer et bredere samfunnsperspektiv og er i tråd med første punkt under.

Av de øvrige tiltakene anbefaler vi (i tilfeldig rekkefølge):

- Forsterke tverrsektorielt samarbeid med forsvarskommunene med særlig fokus på å skape bo- og billyst.
- Etablere fleksibilitet som standard i forsvarssektoren og vurdere virksomhetsspesifikke policyer for fjernarbeid.
- Vurdere innretning på rettigheter, pendlerkvoter og lengde, samt tilknytningsreiser.
- Vurdere muligheten for å bruke statens virkemidler bredere og mer fleksibelt.
- Oppfordre til pendling i kombinasjon med fleksibel arbeidsplass.
- Øke lokal rekruttering og vektlegge lokal tilhørighet ved rekruttering og seleksjon til utdanning i Forsvaret.
- Legge bedre til rette for ansattes familier.
- Vurdere gjennomgang av andre relevante forhold for fleksibel arbeidsplass, eksempelvis en mer fleksibel tilnærming til flytting til ønsket bosted.

Kostnader til ulike insentiver bør sammenlignes med kostnader ved uønsket turnover og manglende kompetanse på viktige lokasjoner for Forsvaret. Alternativkostnaden ved å miste eller ikke få tak i riktig kompetanse, er høy. Prosjektet anbefaler økt fokus på dette. Det er viktig at insentiver forblir enkle, fleksible og kan justeres i forhold til individuelle og geografiske behov for Forsvaret. Tiltak bør kontinuerlig utvikles, justeres og forbedres for å forbli relevante, samtidig som tilstrekkelig grad av forutsigbarhet sikres. I sum skal prosjektets anbefalinger bidra til at den geografiske verktøykassen blir tilstrekkelig bred, fleksibel og god til at sektorens ledere og ansatte får dekket sine forskjellige behov.

8 Oppsummering og anbefalinger

Forsvarssektorens lønns- og insentivsystem har vært endret en rekke ganger. I noen tilfeller ved mindre justeringer i enkeltavtaler og andre ganger ved større og mer helhetlige revisjoner. Hensikten med lønns- og insentivprosjektet har vært å utrede og anbefale forbedringer i forsvarssektorens lønns- og insentivordninger på bakgrunn av interne og eksterne utviklingstrekk som gjør det nødvendig å tenke nytt. Utredningen peker på et sammensatt problemkompleks som krever sammensatte tilnærminger og løsninger. Våre vurderinger og anbefalinger må derfor forstås i et helhetsperspektiv hvor de ulike vurderingene og delene utfyller hverandre.

Et forbedret system for arbeidstid og godtgjøring skaper økt forutsigbarhet for både arbeidsgiver og arbeidstager, og en bedre balanse mellom arbeidstid og arbeidsvern. Et oppdatert, forenklet og strukturert avtaleverk og forbedret styringssystem rydder og forenkler, og bidrar til mer målrettet og helhetlig styring og forvaltning innenfor lønn og insentiver. Tiltak for geografisk mobilitet gir ledere og medarbeidere i sektoren en større verktøykasse for å stimulere til god kompetansemobilitet.

8.1 Anbefaling arbeidstid og godtgjøring

Prosjektet anbefaler en fremtidig modell hvor aktiviteten kompenseres med faste tillegg ut fra planlagt og forutsigbar unntaksaktivitet. Tilleggene betales ut uavhengig av om aktiviteten gjennomføres eller ikke. Dette innebærer større grad av fast økonomisk kompensasjon og likere kompensasjon for samme aktivitetsnivå. Videre vil det gi arbeidsgiver økonomiske insentiver til å drive mer langsiktig planlegging, som igjen vil skape bedre forutsigbarhet for arbeidstakerne knyttet til når man skal være på jobb og når man har fri.

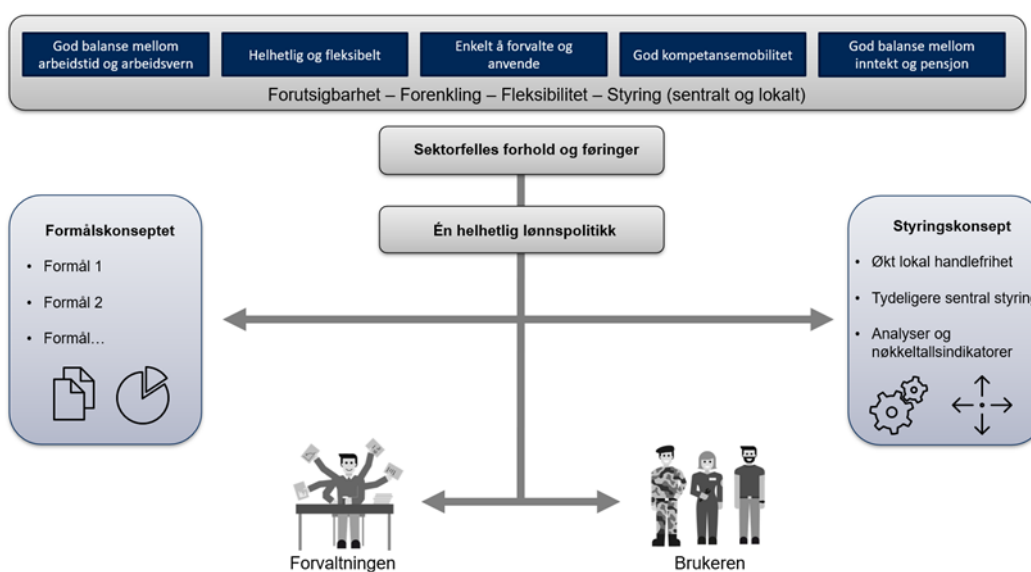
En fremtidig modell med størst mulig forutsigbarhet i planlegging og gjennomføring fremstår som best egnet til å oppnå bedre balanse mellom arbeidstid og arbeidsvern, samtidig som det legger til rette for god helhet og tilstrekkelig fleksibilitet.

Denne tilnærmingen gjør det også enklere å forvalte og anvende. En slik retning innebærer størst grad av forutsigbarhet for både arbeidsgiver og personellet, noe som kan bidra til å gjøre sektoren mer attraktiv. Intensjonen med denne anbefalte retningen er å skape mer forutsigbar inntekt og fritid, samt mer forutsigbar finansiering av aktivitet, og følgelig bidra til bedre planlegging.

8.2 Anbefaling målbilde for styring og forvaltning

Prosjektet anbefaler konkrete endringer innenfor de ulike elementene av lønns- og insentivsystemet. Noe av dette kan gjøre på kort sikt, men andre forhold krever en mer langsiktig tilnærming. Prosjektet har derfor utviklet et langsiktig målbilde for styring og forvaltning av lønns- og insentivsystemet (Figur 55).

Overordnet målbilde



Figur 55 Overordnet målbilde for styring og forvaltning av lønns- og insentivsystemet

Prosjektet anbefaler en oppdatering av sektorfelles føringer for lønnspolitikken i FDs instruks for personellforvaltningen. Videre anbefaler prosjektet etablering av én felles, helhetlig og omforent *lønnspolitikk* i hver virksomhet/etat. Antall lokale lønnspolicyer på DIF-nivåer anbefales vurdert fjernet og/eller redusert.⁹⁷

Prosjektet anbefaler utvikling og implementering av et mer tydelig konsept (*Formålskonseptet*) for strukturering av avtaleverket, med definerte formålskategorier. Prosjektet anbefaler å sette brukeren i sentrum gjennom formålskategorisering, forenkling, reduksjon av volum av særavtaler og avtalepunkter, samt samling, digitalisering og tilgjengeliggjøring av avtaleverket. Prosjektet anbefaler en hurtig, men inkrementell utvikling og implementering av dette konseptet.

Videre anbefaler prosjektet utvikling og implementering av et tydeligere styringskonsept, som innebærer tydeligere sentral styring og økt lokal handlefrihet. Prosjektet anbefaler etablering av tydelige mål for lønns- og insentivsystemet i sektoren og i etatene, samt utvikling og oppfølging av KPI-er for styrket, tydeligere og mer fokusert sentral styring, samt overføring av beslutningsmyndighet og økonomisk handlefrihet innenfor dette området til driftsenhetssjefene. Det er viktig å sikre at målene for og styringen av lønns- og insentivpolitikken integreres i den løpende virksomhets- og økonomistyringen.

Et fremtidig lønns- og insentivsystem må i større grad sette brukeren i sentrum. De ulike delene av systemet anbefales bygget opp under dette. Brukeren er i første rekke de ansatte

⁹⁷ NOF og FF deler ikke intensjonen om å redusere og/eller fjerne lokale lønnspolicyer på DIF-nivå. BFO mener at det fortsatt må være en omforent avtale ved den enkelte DIF som regulerer lønnsforhold på en helhetlig og forutsigbar måte slik at DIF spesifikke særegenheter kan ivaretas. KOL påpeker at begrepet lokal lønnspolitikk ikke skal benyttes på DIF-nivå, jf. HTA. Samtidig vil KOL oppfordre til lokal enighet om prinsipper ifm. lønnsdannelsen ved den enkelte DIF.

og øvrig tjenestegjørende personell, men også de som forvalter systemet. For å skape gode tjenester for førstnevnte må systemet innrettes på en måte som gjør det enkelt også for dem som skal forvalte det. Forvaltningen og brukerne er således gjensidig avhengig av hverandre.

8.3 Anbefaling geografisk mobilitet

Prosjektet anbefaler en styrking av insentivene som stimulerer til både flytting, pendling og fleksibel arbeidsplass. Prosjektets anbefalinger for fleksibel arbeidsplass vil raskt kunne bidra til å gjøre sektoren til en mer moderne arbeidsplass og ivareta personellet på en god måte. Samtidig bør enkle tiltak tilknyttet pendling og flytting iverksettes snarest mulig. Av hovedtiltakene anbefaler vi (i tilfeldig rekkefølge):

- Hjemme-/fjernkontorløsninger. Oppskalere og forsere anskaffelse av FNK.
- Kontorfellesskap. Identifisere ett eller flere pilotprosjekt.
- Mobilitetsreiser. Etablere egen kategori.
- Flyttebonus.
- Områdetillegg.
- Gratis barnehage/SFO.
- Nedskrivning studielån.
- Boligstøtte, primært gjennom tversektorielt samarbeid.

Utover hovedtiltakene anbefaler prosjektet også følgende tiltak (i tilfeldig rekkefølge):

- Forsterke tverrsektorielt samarbeid med forsvarskommunene med særlig fokus på å skape bo- og blilyst.
- Etablere fleksibilitet som standard i forsvarssektoren og vurdere virksomhetsspesifikke policyer for fjernarbeid.
- Vurdere innretning på rettigheter, pendlerkvoter og lengde, samt tilknytningsreiser.
- Vurdere muligheten for å bruke statens virkemidler bredere og mer fleksibelt.
- Oppfordre til pendling i kombinasjon med fleksibel arbeidsplass.
- Øke lokal rekruttering og vektlegge lokal tilhørighet ved rekruttering og seleksjon til utdanning i Forsvaret.
- Legge bedre til rette for ansattes familier.
- Vurdere gjennomgang av andre relevante forhold for fleksibel arbeidsplass, eksempelvis en mer fleksibel tilnærming til flytting til ønsket bosted.

8.4 Økonomiske konsekvenser

Alle modellene for arbeidstid og godtgjøring er i utgangspunktet budsjettneutrale, med en svak fordelende effekt i noen tilfeller som følge av forenkling. Modell 0+ har i utgangspunktet ingen forskjell fra dagens løsning, men kan innebære en merutgift gjennom en lengre forpliktende planhorisont, etablering av en bemanningspool og utgifter knyttet til fleksibel arbeidsplass. Merutgiftene er først og fremst knyttet til en redusert økonomisk fleksibilitet til å balansere budsjettet. Utgiftene vil være størst i en overgangsperiode og gradvis reduseres i takt med at Forsvaret får mer erfaring med ny modell og blir bedre til å drive aktivitets- og bemanningsplanlegging.

Anbefalingen i retning av modell 3 kan potensielt være fordyrende med en moderat merutgift. Den er mindre fleksibel for arbeidsgiver i en overgangsfase og i de tilfellene hvor aktivitet ikke blir gjennomført. Som for modell 0+ er merutgiftene først og fremst knyttet til en redusert økonomisk fleksibilitet til å balansere budsjettet i en overgangsperiode. Den vil gradvis kunne reduseres i takt med at Forsvaret får mer erfaring med ny modell og blir bedre til å drive aktivitets- og bemanningsplanlegging. Samtidig er det en potensiell økonomisk oppside på sikt gjennom fordelene med økt forutsigbarhet, bedre planlegging, reduserte alternativkostnader ved økt ståtid og enklere oppfølging.

Merutgiften oppstår når personellet med fravær ikke gjennomfører aktivitet som planlagt, men likevel kompenseres etter planlagt aktivitetsnivå. Utgiften øker med omfanget av funksjonelt fravær. Dette vil kunne innebære merutgifter fra null (ingen historiske avvik fra plan eller funksjonelt fravær) til 907 millioner kroner ved 25 prosent avvik i plan, forsterket med ytterligere 5 prosent avvik grunnet funksjonelt fravær.

I det mest sannsynlige utfallet, basert på tilgjengelig empiri øker personellets inntekt i gjennomsnitt med mellom 0 og 5,5 prosent i modell 3a, dvs. i størrelsesorden 119 millioner kroner til 480 millioner kroner. De aggregerte merutgiftene for modell 3b vil ikke avvike vesentlig fra den generelle varianten av modell 3 (3a).

Pensjon er etter avtale mellom partene holdt utenfor prosjektet og økonomiske konsekvenser presenteres derfor ikke i rapporten. Pensjon utredes og beregnes parallelt med og basert på de ulike modellene.

I forhold til geografisk mobilitet og de anbefalte tiltakene antyder prosjektets beregninger en årlig kostnadsøkning på mellom 168 og 292 millioner kroner i året basert på det høyeste estimatet de nærmeste årene, uten å hensynta Kontorfellesskap (KF). Kontorfellesskap (KF) har imidlertid svært stor usikkerhet knyttet til seg, ettersom ambisjonsnivået ikke er gitt.

9 Veien videre - implementering

En god implementering av anbefalingene er avgjørende for at de ønskede forbedringene skal kunne realiseres så snart som mulig. Fra prosjektets side er det derfor viktig å legge til rette for en god overgang fra anbefalinger og intensjoner til faktisk gjennomføring.

Erfaringer fra Lønnsprosjekt I og Lønnsprosjekt II understreker viktigheten av implementering, og delvis mangelen på sådan. Erfaringer viser at en høy andel av godt utarbeidede planer og strategier mislykkes. Det er derfor avgjørende med en godt forberedt og godt gjennomført implementering med momentum.

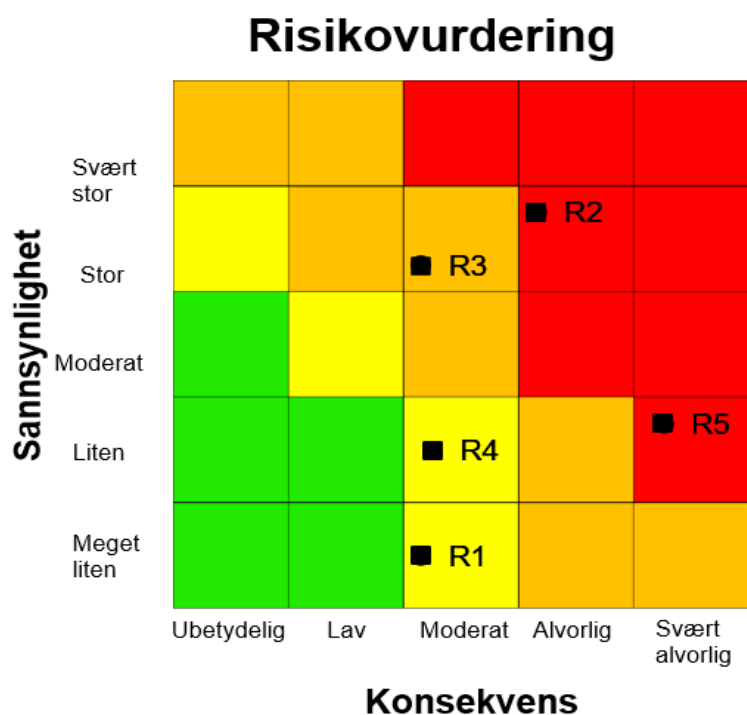
På bakgrunn av dette har vi søkt å forberede en god overgang og berede grunnlaget for en best mulig implementering i et fortsatt godt og tillitsfullt partssamarbeid. Vi har prioritert å vektlegge både risiko og suksesskriterier for å sette prosjektet i best mulig stand til å lykkes.

9.1 Risiko

Oppfølging og implementering av prosjektets anbefalinger i sektoren innebærer en rekke risikoer. Noen av de mest sentrale risikoene vurderes å være:

- **Manglende involvering og forankring (R1).** Mange prosjekter mislykkes i implementeringen fordi ledelsen og organisasjonen på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden ikke er tilstrekkelig involvert og har eierskap til prosjektet.
- **Ressurser for implementering (R2).** Manglende eller begrenset kapasitet, kompetanse (særlig HR-kapasitet og forvaltning) og prioriterte økonomiske ressurser vil utfordre implementeringen på både kort og lang sikt.
- **Samtidighetsutfordringer (R3).** Det er en rekke pågående parallelle prosesser i sektoren som vil påvirke og utfordre de endelige løsningene, fremdriften og graden av vellykket implementering.
- **Manglende prioritet og oppfølging (R4).** Mange prosjekter mislykkes fordi de ikke har tilstrekkelig prioritet eller følges godt opp. Dette gjelder også i forsvarssektoren.
- **Samarbeidsklima (R5).** En stor del av prosjektets anbefalinger må gjennom videre oppfølging som drøftinger og forhandlinger, før endelige resultater som kan implementeres er klare. Derfor er et fravær av, redusert eller et begrenset samarbeidsklima en betydelig risiko for en vellykket implementering.

Forenklet presenterer vi risikomatriksen for implementering av anbefalingene i lønns- og insentivprosjektet slik det fremkommer i Figur 56.



Figur 56 Risikovurdering for implementering

Dette risikobildet anbefales fulgt opp i det videre arbeidet med nødvendige og konkrete risikoreduserende tiltak. For R1 vurderer vi at det er solid forankring og involvering, og følgelig ikke behov for ytterligere tiltak på nåværende tidspunkt. Å sette av god tid til forankring i ATO i forbindelse med implementeringen er også viktig. For håndtering av R2 anbefaler vi en tett oppfølging internt i FD og samarbeid med Forsvaret, at Forsvaret iverksetter nødvendige forberedende tiltak for å sikre nok ressurser og kompetanse. Det samme for arbeidstakerorganisasjonene. Videre anbefaler vi å videreføre den nåværende prosjektorganisasjonen inntil videre. Håndtering av R3 innebærer å sikre god koordinering og sette av nok tid til forberedelse, overgang og implementering. Når det gjelder R4 vurderer vi at prosjektet har høy prioritet og høy oppmerksomhet, og at det ikke er behov for ytterligere tiltak på nåværende tidspunkt. For håndtering av R5 anbefaler vi å videreføre arbeidet i en prosjektorganisasjon inntil det anses modent nok til å overføres til linjen.

9.2 Suksesskriterier

For å lykkes med oppfølgingen av og implementeringen av prosjektets anbefalinger i sektoren vurderer vi at det er noen grunnleggende suksesskriterier. Noen av de mest sentrale er:

- **Eierskap, forankring og prioritet fra toppledelsen.** Deltakelse må forankres i toppledelsen, på alle ledernivåer og i fag- og forvaltningsmiljøene. Tidlig involvering er en forutsetning for å sikre vellykket implementering.
- **Raske, hyppige og synlige leveranser/resultater.** Det er viktig med raske tiltak og resultater, parallelt med forberedelser og oppstart på lengre og mer langsiktige tiltak. Å omsette ord til handling er viktig for å skape og opprettholde tro og troverdighet.

- **Partssamarbeid.** En stor del av prosjektets anbefalinger må gjennom videre oppfølging som drøftinger og forhandlinger, før endelige resultater som kan implementeres er klare. Derfor er et godt og tillitsfullt partssamarbeid avgjørende for å lykkes med implementeringen. I tillegg kan samarbeidet bidra til å være konfliktdependende og bygge bro i de videre prosessene.
- **God kompetanse og kapasitet.** Det er nødvendig å kartlegge hvilken kompetanse det er behov for i gjennomføringen og hvilken kompetanse som er nødvendig i drift. Kursing og god felles opplæring vil skape forståelse for hvordan dette skal fungere i praksis, forståelse for hverandres roller og styrke samarbeidet. I dette ligger det også hvordan vi velger ut personell til implementeringsarbeidet, samt hvordan kompetanseheving, drøftinger, forhandlinger, opplæring og veiledning gjennomføres.
- **Involvering fra fagsiden og brukere.** Det er viktig å planlegge godt for involvering av fagmiljøer innen forvaltning, teknologi og brukerne i hele prosessen. Det er viktig å påregne tilstrekkelig tid til kompetanseheving og opplæring.
- **Investering og oppfølging av kostnader og nytte.** Endringene som prosjektet anbefaler bør betraktes som en investering i personellet med langsiktige effekter. Nytten kommer ikke med en gang på alle områder, men det er viktig å få fram tall og brukererfaringer som viser opplevd nytte og de økonomiske konsekvensene.
- **Kommunikasjon.** En kraftfull og bred kommunikasjon fra partene er avgjørende for en vellykket implementering. I et prosjekt som dette hvor det er svært mange interessenter, må man lage en god plan for kommunikasjon.

9.3 Anbefaling om veien videre

I lys av risikofaktorene og suksesskriteriene ovenfor har prosjektet vurdert ulike alternativer til veien videre. Etter en samlet vurdering anbefales det å opprettholde en prosjektorganisering i første del av implementeringsfasen og til linjen er klar til å overta.

Som del av dette anbefales det en gradvis implementering av tiltak. Styringsgruppen og kjernegruppen anbefales i utgangspunktet videreført i sin nåværende form, inntil videre. Ressurser fra FD vil som et minimum måtte støtte i en overgangsfase. Prosjektet anbefaler i utgangspunktet at FD leder overgangsfasen, og frem til Forsvaret er klare til å overta ledelsen. De konkrete rammene for implementering bør fastsettes i oppdrag eller mandat, i samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene.

10 Referanser

- Aslam, M. U. (2023). *Riktig kompetanse på rett sted*. Forsvarsstaben.
- Brunovskis, A., Ekornås, B. og Andersen, A. J. (2023). *Helse, livskvalitet og hverdagsliv i norske veteranfamilier*. NKVTS-Rapport nr. 4 2023.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet [DFD] (2024). *Statens personalhåndbok 2024*. [Statens personalhåndbok 2024 - Lovdata](#).
- Fauske, M. F. og Strand, K. R. (2023). *Sluttårsaker blant militært personell i Forsvaret i 2021 og 2022*. FFI-rapport 23/01128.
- Forsvaret (2016). *Arbeidstidsavtale for Forsvaret (ATF)*.
- Forsvaret (2022). *Særavtale om merutgiftsdekning, ulempe- og risikokompensasjon for Forsvaret [Kompensasjonsavtalen]*.
- Forsvaret (2023). *Forsvarets medarbeiderundersøkelse*. Forsvarsstaben.
- Forsvaret (2023). *Trygghet i usikre tider - Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023*. Forsvaret.
- Forsvarsdepartementet (2007). *Sluttrapport fra Lønnsprosjektet (Lønnsprosjekt I)*, 1. juni 2007.
- Forsvarsdepartementet (2015). *Sluttrapport fra Lønnsprosjekt II 2015*, 24. mars 2015.
- Forsvarsdepartementet (2017). *Forskrift om tjeneste for militært tilsatte og for sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (Forsvarstilsatteforskriften)*.
- Forsvarsdepartementet (2022). *Omverdensanalyse for personell og kompetanseområdet*. FD V1.
- Hanson, T. og Lindgren, P. Y. (2022). *Geografisk mobilitet blant militært personell – en spørreundersøkelse om betalingsvillighet for pendling og flytting*. FFI-rapport 22/01604.
- Hanson, T. og Lindgren, P. Y. (2023). *Lønn og inntekt i Forsvaret*. FFI-rapport 23/0273.
- Hanson, T., Presterud, A. O. og Lindgren, P. Y. (2021). *"Vil du fortsette i jobben for en million kroner."* FFI rapport 21/01298.
- Heen, H., Ellingsen, D. og Lilleaas, U-B. (2023). *Mellom familiens og Forsvarets krav*. Oslo Met.
- Hovedavtalen i staten med Forsvarsdepartementets tilpasningsavtale (2023-2025). *Avtale mellom Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne*.
- Ingelsrud, M. H. et al. (2022). *Hjemme-borte-uavgjort*. AFI-rapport 2022:24. Oslo Met.
- Ingelsrud, M. H. og Bernstrøm, V. H. (2021). *Hjemmekontor: Utbredelse og sentrale kjennetegn våren 2021*. FoU-resultat; 2021:04. Oslo Met.

Johnson, A. U., & Nordvang, E. U. (2022). *Personellsatser til bruk i forsvarssektorens langtidsplanlegging. Eksternnotat*. Forsvarets Forskningsinstitutt.

Karlsen, K. A. og Myreng, K. (2021). *Unge voksnes motivasjon for å bo i Nord-Norge. En studie av aldersgruppa 19-35 år med tilknytning til landsdelen*. Masteroppgave ved UiT.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). Meld. St. 29 (2022-2023) *Distriktsmeldingen*. Meld. St. 10 (2021-2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.

Mellbye og Tobri (2020). *Kunnskapsgrunnlag om regioner i Norge der Forsvaret har baser. Sopra-Steria-rapport 2020*.

NOU 2023: 14. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021—Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.

NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor—Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Næs, F.S., Bergh K.F. og Dale, K.H. (2023). *Fjernarbeid i Forsvaret – muligheter og begrensninger*. Masteroppgave i offentlig ledelse og styring – Offentlig innovasjon. Høgskolen i Innlandet.

NSM (2023). *Sikkerhetsfaglig råd – et motstandsdyktig Norge*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Oskarsson, E., Lundell, E. og Österberg, J. (2022). *Results from a work-life balance survey – A comparative study in Denmark, Finland, Norway, and Sweden*. NOA-rapport 2022.

Protokoll av 30. mars (2011). Om unntak fra Arbeidsmiljølovens kapittel 10 for Forsvarsdepartementet med underliggende etater, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 § 3 femte ledd.

St.Meld.nr. 22 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Forsvarsdepartementet.

Svendsen-utvalget (2020). *Veier mot et høyteknologisk forsvar*.

Vinterdal, C. (2023). *Turnoverintensjon blant offiserer i Hæren*. Masteroppgave ved Forsvarets Høgskole.

Vennemo, H. et al. (2022). *Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen*. Vista Rapport 2022/42.

11 Vedlegg

Vedlegg 1 – Kunnskapsgrunnlag om insentiver som anvendes i forvaltningen av militært og sivilt personell i Forsvaret, PWC, april 2020.

Vedlegg 2 - Mandat Lønns- og insentivprosjektet, fase 1, Forsvarsdepartementet, 11. januar 2022.

Vedlegg 3 – Lønns- og insentivsystemet i forsvarssektoren – identifiserte muligheter og utfordringer basert på spørreundersøkelse blant sektorens personell (MEDIUM), FFI, 23. februar 2022.

Vedlegg 4 – Lønn og insentiver i forsvarssektoren – En kartlegging av aktørenes opplevde fordeler og ulemper ved dagens lønns- og insentivsystem, Sopra Steria, mars 2022.

Vedlegg 5 – Resultater fra spørreundersøkelse om lønn og insentiver i forsvarssektoren (LONG), FFI, 1. mars 2022.

Vedlegg 6 – Rapport fase I lønns- og insentivprosjektet, 28. juni 2022.

Vedlegg 7 – Mandat Lønns- og insentivprosjektet - Fase 2, Forsvarsdepartementet, november 2022.

Vedlegg 8 – Konseptutredning av lønn og insentiver i forsvarssektoren – Konsepter for ny struktur for avtaleverket og for nytt styringssystem for lønn og insentiver, Sopra Steria, april 2023.

Vedlegg 9 – Faktaark for åtte regioner i forsvarssektoren. FFI, januar 2024.