

**Gjennomføringen av St.prp. nr. 42 (2003–2004)
Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden
2005–2008**

– En samlet vurdering –

Forsvarsdepartementet 24. september 2009

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag forsvarsomstillingen 2005–2008.....	4
1.1	Måloppnåelse	4
1.2	En mer anvendbar og deployerbar styrkestruktur	5
1.3	Sterk vektlegging av personellområdet.....	6
1.4	Høyt internasjonalt engasjement.....	7
1.5	Betydelig materiellfornyelse.....	8
1.6	Økonomiske målsettinger	8
2.	Innledning.....	10
2.1	Bakgrunn for omstillingen 2005–2008.....	10
2.2	Hovedmål for omstilling 2005–2008.....	11
2.3	Grunnlagsdokumentasjon.....	12
3.	Helhetlig forsvarspolitisk grunnlag og fokus på transformasjon	13
3.1	Transformasjon	13
3.2	Alliansetilpasning og satsing på NbF.....	14
4.	En tilgjengelig og anvendbar struktur	16
4.1	Evnen til å løse Forsvarets oppgaver i perioden 2005–2008.....	16
4.1.1	Nasjonale oppgaver.....	16
4.1.2	Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre.....	19
4.1.3	Andre oppgaver	21
4.1.4	Forsvarssjefens vurdering av operative evne i perioden 2005-2008.....	22
4.1.5	Behov for kontinuerlig tilpasning og utvikling i perioden 2005–2008....	24
4.2	Etablere en mer anvendbar og deployerbar struktur	25
4.2.1	Etablere styrkestruktur iht. målsetting	25
4.2.2	Gjøre strukturen mer anvendbar og deployerbar	35
4.3	Konklusjoner	42
5.	Hensiktsmessig forvaltning av personell og kompetanse.....	45
5.1	Årsverksutvikling.....	45
5.2	Befal, vervede og sivile.....	46
5.2.1	Avdelingsbefal og kontraktsbefal	46
5.2.2	Yrkesoffiserer	47
5.2.3	Vervede	47
5.2.4	Sivile	47
5.3	Utdanning	48
5.3.1	Grunnleggende befalsutdanning.....	48
5.3.2	Grunnleggende offisersutdanning	48
5.3.3	Videregående offisersutdanning	48
5.3.4	Forvaltningsutdannelse	48
5.3.5	Teknisk utdannelse.....	49
5.4	Stabil og forutsigbar tilgang på personell	49
5.4.1	Familiepolitikk.....	49
5.5	Verneplikten	50

5.6	Lønnpolicy	50
5.7	Kvinneandel.....	51
5.8	Tolerant og inkluderende organisasjon.....	51
5.9	Konklusjoner	52
6.	Effektiv styrkeproduksjon, logistikk- og basestruktur	53
6.1	Kommandostrukturen og den øverste strategiske ledelse	54
6.2	Hæren	55
6.3	Sjøforsvaret.....	56
6.4	Luftforsvaret	56
6.5	Heimevernet.....	57
6.6	Fellesfunksjoner.....	58
6.7	FLO	59
6.8	Forsvarets musikk	61
6.9	Konklusjoner	62
7.	Økonomiske og administrative målsettinger	63
7.1	Justeringer i etterkant	64
7.2	Utvikling i tildeling	64
7.3	Intern ressursfrigjøring.....	65
7.4	Utvikling på investeringssiden	69
7.4.1	Nærmere om materiellinvesteringer i perioden	69
7.4.2	Nærmere om EBA-investeringer i perioden	71
7.5	Utvikling på driftssiden	71
7.6	Forskyve 2 mrd. kroner fra logistikk og støtte til operativ drift og materiellinvesteringer.....	73
7.6.1	Rapportering i perioden.....	75
7.7	Konklusjoner	75
8.	Sentrale virkemiddel i perioden.....	77
8.1	Strategisk mål- og resultatstyring	77
8.2	Innføring av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi.....	77
8.3	Innføring av felles integrert forvaltningssystem (FIF)	78
8.4	Ulike former for offentlig-private løsninger	78
8.5	Strategier for investeringsstyring	79
8.6	Nye EBA-løsninger	80
8.7	Utfasing, utrangering og avhending	80
8.7.1	Utfasing og avhending av materiell.....	80
8.7.2	Utrangering og avhending av eiendom, bygg og anlegg.....	81
8.8	Regionalpolitiske forhold	83
8.9	Næringspolitiske forhold	83
9.	Forsvarsbygg	84
10.	Forsvarets Forskningsinstitutt.....	85
11.	Nasjonal sikkerhetsmyndighet.....	86

1. SAMMENDRAG FORSVARSOMSTILLINGEN 2005–2008

Langtidsperioden 2005–2008 videreførte den modernisering av Forsvaret som ble påbegynt i planperioden 2002–2005. Frem mot 2008 skulle Forsvaret videreutvikles som et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel, som kunne løse summen av sine oppgaver på en troverdig måte, både hjemme og ute, iht. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004).

For å realisere disse målene har det vært lagt opp til en betydelig ressursforskyvning fra logistikk- og støttestrukturen til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Med vekt på de presiseringer om forsvarspolitikken som fremgår av Soria Moria-erklæringen, er omstillingen av forsvarssektoren fulgt opp i tråd med langtidsplanens målsettinger.

1.1 Måloppnåelse

En samlet vurdering av forsvarsomstillingen 2005–2008 viser at hovedresultatene innenfor de fleste områder er positive.

Forsvaret har blitt mer relevant og fått økt operativ evne ved at større deler av strukturen har blitt mer anvendbar og deployerbar for oppdrag i hele Forsvarets oppgavespekter. Forsvaret har gjennomgått en betydelig fornyelse i løpet av perioden 2005–2008, og det vurderes at utviklingen innenfor store deler av strukturen er i tråd med de mål som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), til St.prp. nr. 42 (2003–2004), og justeringer gjort underveis i perioden.

Forsvaret har gjennomgående hatt god operativ evne til operasjoner i utlandet og har vært forberedt til å bidra i fredsoperativ virksomhet nasjonalt. Forsinkelser knyttet til materiellinnfasing, redusert tilgjengelighet pga. oppgradering av materiell, et generelt høyere aktivitetsnivå knyttet til operasjoner i utlandet enn forutsatt og lavere øvingsnivå enn planlagt har derimot gitt en noe redusert utvikling knyttet til evnen til nasjonal episode- og krisehåndtering.

Kombinasjonen av forbedringer på en rekke områder og en forbigående reduksjon av operativiteten på andre områder gjør at helhetsinntrykket ikke endres. Dette skyldes at forholdene som bidrar til økt operativitet er varige, mens forhold som svekker operativiteten har en midlertidig karakter.

Forbedring av organisasjonen har gjort det mulig å etablere en effektiv styrkeproduksjon, logistikk- og basestruktur. Tilgjengelighet og relevans i støtten til den operative virksomheten har dermed økt. Organiseringen av styrkeproduksjonen er mer effektiv ved at større deler av dagens utdannings- og kompetansesentre er integrert i styrkeproduksjonsavdelingene, og ved at det ble etablert nye styrkeproduksjonsaktiviteter knyttet til sentrale felleskapasiteter.

1.2 En mer anvendbar og deployerbar styrkestruktur

En rekke strukturelementer har fått bedre kvalitet. Dagens kampflyvåpen har i dag en helt annen evne til å møte utfordringene enn det som var tilfelle på 1990-tallet, da store deler av kampflyparken manglet våpen og var nokså ensidig innrettet mot luft-til-luft rollen. Det er gjort omfattende materiellmessige oppgraderinger de senere år, slik at kampflyene nå kan operere både om dagen og natten, forsvare seg mot angripende fly samt observere og eventuelt levere våpen presist mot bakkemål til støtte for landstyrker.

Hæren har i perioden fått forbedret operativ evne til å håndtere kriser i fredstid, ved bl.a. differensiert innkalling av soldater og innføring av krav til reaksjonstid for halvparten av utdanningsavdelingene i Brigade Nord. Hæren har gjennom hele perioden levert bidrag til operasjoner i utlandet, og styrkeprodusert godt trent styrker tilgjengelig for nasjonal innsats og til utlandsoperasjoner. Etablering av de hurtige innsatsstyrkene, slik som Telemark bataljon og etterretningsbataljonen, har kraftig forbedret reaksjonsevnen ift. operasjoner nasjonalt og i utlandet. Videre er det i perioden startet opp omfattende fornyelse av personlig bekledning og håndvåpen til den enkelte soldat. Antall fast ansatte i Hæren har økt med mer enn 40 pst. siden årsskiftet 2005/2006. I all hovedsak er dette personellet tilknyttet operative avdelinger eller operativt etterspurte nisjekapasiteter.

I Sjøforsvaret innføres nye fregatter av Fridtjof Nansen-klassen og missiltorpedobåter av Skjold-klassen, samtidig med at øvrige fartøyer er oppgradert. Kystvakten har fått tilført syv fartøy i perioden 2002–2008, herunder Nornen-klassen fartøyer til indre kystvakt. Moderniseringen og kvalitetshevingen av Kystvakten, gjennom tilførsel av nytt, moderne materiell og personell, og generell økonomisk styrking, har gitt Kystvakten økt kapasitet. Den er i dag bedre i stand til å løse sine oppgaver på en meget god måte, også der andre myndigheter er tillagt primæransvaret (f.eks. oljevernberedskap og annen ulykkesberedskap). Kystvaktens aktive tilstedeværelse har i hele perioden vært viktig for å utøve norsk myndighet, og for å håndtere større og mindre episoder, både i norsk territorialfarvann og i norske jurisdiksjonsområder.

Kvalitetsreformen i Heimevernet har økt HVs tilgjengelighet og relevans ift. oppgavene. Heimevernets nye struktur, med innsats-, forsterknings- og oppfølgingsstyrker gir et svært godt utgangspunkt for en kosteffektiv ressursutnyttelse og økt relevans ift. de mest sannsynlige oppgavene. Mot slutten av perioden anses innsatsstyrkene å være tilnærmet realisert ift. de krav som var satt i langtidsplanen.

Videre har spesialstyrkenes kvalitet og meget gode operative evne vært demonstrert ved deltakelse i operasjoner i utlandet.

Utviklingen innenfor deployerbar logistikk og kommando-, kommunikasjons- og informasjonssystemer har vært svært nødvendig for Forsvarets evne til å opprettholde et høyt aktivitetsnivå både hjemme og ute gjennom hele perioden.

Evne til både strategisk og taktisk forflytning har også blitt videreutviklet. Norge har i perioden støttet alliansens arbeid med å identifisere flernasjonale løsninger ift. strategisk lufttransport, og man er nå i ferd med å etablere en multinasjonal strategisk transportflykapasitet i form av tre C-17 transportfly. Avtale med sivile kontraktører om strategisk sjøtransport er videreført i hele perioden. Nasjonalt ble det besluttet å anskaffe fire nye taktiske transportfly av typen C-130J, og denne kapasiteten forventes gradvis operativ i 2009–2012.

Forsvaret gjennomfører trening integrert i den daglige tjenesten både innenfor og utenfor normal arbeidstid. Trening og øving av styrker som skal delta i operasjoner i utlandet har i hele perioden vært prioritert. Innenfor deler av Forsvaret har derimot øvingsnivået i perioden 2005–2008 vært lavere enn ønskelig. Dette gjelder særskilt årene 2007 og 2008, hvor man i 2008 bl.a. kansellerte den fellesoperative øvelsen *Cold Response* for å benytte ressursene til å prioritere Økonomiprojektet i Forsvaret. Reduksjonene i øvingsaktivitet har bl.a. hatt sammenheng med manglende utstyr pga. forsinkelser knyttet til modernisering og fornying, redusert økonomisk handlefrihet og personellmessige utfordringer. Reduksjoner på øvingssiden har påvirket alle forsvarsgrener.

1.3 Sterk vektlegging av personellområdet

Forsvaret har iverksatt viktige tiltak for å nå de personellpolitiske målene vedtatt for langtidsperioden 2005–2008, herunder avdelingsbefalsordningen, ny utdanningsmodell som er harmonisert med sivil utdanning, disponeringsplikt til operasjoner i utlandet og bedre ivaretagelse av familiene når et familiemedlem er i tjeneste i utlandet.

I hele perioden har det vært en sterk vektlegging på behovet for stabil og forutsigbar tilgang på personell. Hæren har derfor gjennomgått en betydelig personellmessig styrking i perioden. Økningen i Hæren har vært knyttet til både yrkesbefal og befal på lavere gradsnivå, i all hovedsak personell tilknyttet operative avdelinger eller etterspurte nisjekapasiteter.

Omleggingen av Forsvaret har tydeliggjort et behov for å øke kompetanse, spesialisering, erfaring og profesjonalitet på lavere nivå og blant yngre befal. For å imøtekomme dette, ble avdelingsbefal etablert som en egen personellkategori. Avdelingsbefalsordningen har vist seg særlig viktig for operative avdelinger og ordningen har bidratt til å skape mer kontinuitet, og derigjennom bedre anvendbarhet og økt sikkerhet.

Det har videre vært et mål for perioden at en større andel av Forsvarets avdelinger skulle kunne delta i operasjoner både nasjonalt og utenlands som en integrert del av Forsvarets grunnleggende oppgaver. Både hær-, sjø-, luft- og felleskapasiteter har blitt benyttet i operasjoner i utlandet. Det synes videre som om Forsvarets personell gjennomgående ser tjeneste i operasjoner i utlandet som en naturlig del av tjenesten. Familiepolitikk for personell i operasjoner i utlandet er dessuten styrket i perioden.

For vernepliktige er det innført studiepoeng og dimisjonsgodtgjørelsen er betydelig økt i tråd med langtidsplanen 2005–2008.

Det har videre vært en positiv utvikling i kvinneandelen i perioden og andelen har økt til 8,4 pst. Det langsiktige målet er satt til 20 pst. kvinneandel innen 2020.

Forsvaret nådde ikke målet om 15 000 årsverk ved periodens slutt. Dette har sammenheng med at Forsvaret ikke ville kunne klare å løse sine fremtidige oppdrag, herunder økt deltagelse i operasjoner i utlandet med den personellrammen som var satt. St.prp. nr. 48 (2007–2008) angir 17 000 årsverk som målet ved utgangen av 2012. Med 16 400 årsverk ved utgangen av 2008 er Forsvaret godt innenfor denne rammen. Forsvarets personellsammensetning med tanke på alder, grad og type årsverk (militære/sivile) vil derimot fortsatt måtte justeres for å få et bedre samsvar med strukturens behov.

1.4 Høyt internasjonalt engasjement

Forsvaret har i hele perioden hatt god operativ evne til operasjoner utenlands. Tilbakemeldingene fra våre allierte er at Forsvaret leverer styrkebidrag med gjennomgående god kvalitet. Bidrag til nye og pågående operasjoner i utlandet har gjennom hele perioden 2005–2008 holdt et høyere aktivitetsnivå enn forutsatt i langtidsplanen for samme periode. Videre har utviklingen vist at engasjement ute stiller krav til større kontinuitet og evne til opprettholdelse av styrken over tid ift. den ambisjon som St.prp. nr. 42 (2003–2004) la til grunn, hvor hurtig reaksjon og deployering skulle kombineres med relativt rask tilbaketrekking fra operasjonsområdet. Dette har nødvendiggjort større rotasjon og deltagelse fra alle forsvarsgrener samt evne til kontinuerlig tilpasning til operasjoner hjemme og ute.

Norsk deltagelse i *NATO Response Force* (NRF) har vært en sentral faktor ift. å ivareta Norges allianseforpliktelse gjennom hele perioden. Det har derfor vært lagt opp til norsk deltagelse i alle NRF-kontingenter i perioden. Det ble ved periodens start, som del av NATOs styrkeplanlegging, planlagt med oppbygging mot NATO beredskapsoppdrag til en økt andel av den operative struktur i forsvarsgrenene og i fellesenheter. Dette var et betydelig løft som har bidratt til å gjøre større deler av styrkestrukturen deployerbar.

Operasjonenes kompleksitet, sammen med økende sikkerhetsutfordringer i operasjonsområdene, har gitt press på både krav til styrkeproduksjon og valg av materiell. Det har derfor vært nødvendig å iverksette tiltak underveis for å styrke bemanningen innenfor operative enheter for å kunne ivareta alle oppgavene, samt opprettholde bemanningsnivå innenfor logistikk- og støttevirksomheten for å sikre nødvendig understøttelse. Det er særlig spesialistmiljøene innenfor sanitet, ingeniør, logistikk og samband som har vært under press som følge av et ambisjonsnivå som har ligget over forutsatt nivå i planperioden. Dette har også påvirket status for flere av felleskapasitetene. Disse kapasitetene er i hovedsak etablert iht. plan, men innretningen har blitt tilpasset behovet i pågående operasjoner, og nødvendige justeringer underveis

har redusert kapasitetens evne til å levere selvstendige styrkebidrag. Nivået på deltagelse i operasjoner i utlandet har således medført en merbelastning for både materiell og personell. Like fullt har disse oppdragene gitt meget verdifull og relevant trening og kompetanse for Forsvaret og således bidratt til å utvikle den operative evne i positiv retning.

1.5 Betydelig materiellfornyelse

I perioden 2005–2008 ble det lagt vekt på å prioritere materiellfornyelse og nødvendig oppgradering. Sjøforsvaret har i perioden vært midt i en fornyelsesprosess, hvor nye overflatefartøyer er under innfasing og hvor erstatning av eldre fartøy i en periode gir redusert operativ maritim evne. Selv om den nye fartøystrukturen i perioden ikke fullt ut var utrustet iht. planen, var fartøyene like fullt tilgjengelig for å løse visse oppgaver. De største anskaffelsene til Luftforsvaret har vært i luftvernsystemet NASAMS II, samt oppdatering av kampflyvåpenet gjennom modernisering av F-16 og anskaffelse av nye våpen. Det ble videre foretatt en oppgradering av P-3 Orion-flyene.

De største anskaffelsene til Hæren har vært knyttet til et taktisk treningssystem, panserbekjempelsesvåpen med middels rekkevidde og stridsvogn Leopard 2. I tillegg ble det investert i kommandoplassmateriell, stormpanservogner og pansrede spesialkjøretøy. Det ble også anskaffet et mindre antall av lette pansrede patruljekjøretøy og nye håndvåpen. Innenfor Heimevernet har materiellinvesteringene vært innrettet mot å fremskaffe nytt soldat- og avdelingsutstyr, herunder nye våpen og håndvåpenbeskyttende vest. Det er også iverksatt flere prosjekter som skal bidra til en mer nettverksorientert infrastruktur, herunder sikker tilgang til satellittkommunikasjon. Innenfor området informasjonsinfrastruktur, ble første løsning for *Battlefield Management System* (BMS) tatt i bruk i Afghanistan. Dette er et system for identifisering og sporing av egne styrker, noe som bedrer sikkerheten i operasjoner. Utrulling av Forsvarets informasjonssystem for høygradert nivå ble igangsatt. Innenfor logistikkområdet ble det anskaffet en kirurgisk enhet samt vannrensemateriell for å dekke behovet iht. operasjoner i utlandet. Videre ble det anskaffet motmidler for improviserte eksplosiver. Endringer i sikkerhetssituasjonen i Afghanistan ga et behov for hurtig anskaffelse av lette pansrede kjøretøy.

1.6 Økonomiske målsettinger

I hele perioden har man hatt et stort fokus på intern ressursfrigjøring i forsvarssektoren. Stortinget sluttet seg til en rekke tiltak som skulle bidra til å frigjøre midler, særlig innenfor logistikk- og støtteområdet. Med bakgrunn i årlige rapporter er det vurdert at om lag 1,9 mrd. 2008-kroner er frigjort ved utgangen av 2008. Kravet på 2,2 mrd. 2008-kroner anses derfor i stor grad realisert.

Materiellinvesteringsnivået i 2008 ligger ca. 1,7 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i St.prp. nr. 42 (2003–2004) og utgjør om lag 24 pst. av totalbudsjettet mot planlagt 29 pst. Det har i perioden vært utfordringer knyttet til gjennomføringen av flere store materiellinvesteringsprosjekter, primært grunnet omfattende leverandørforsinkelser.

Dette har resultert i forsinkelser i realiseringen av materiell og utstyr til strukturen. Samtidig har det vært en forbedring av gjennomføringsevnen av materiellinvesteringer i løpet av perioden. Samlet for perioden er alle bevilgede midler til materiellinvestering benyttet.

Det faktiske nivået for investeringer i eiendom, bygg og anlegg (EBA) var ved utgangen av 2008 høyere enn målsettingen i St.prp. nr. 42 (2003–2004). Det var et større behov enn forutsatt både for gjenanskaffelse av EBA og for EBA relatert til materiellinvesteringer. Det ble også prioritert å forsere gjennomføringen av enkelte EBA-prosjekter for å nå målsettingene for den vedtatte omstillingen og dermed sikre den forventede effektivisering. Ser man dette sammen med det stramme leverandørmarkedet, var konsekvensen et behov for høyere bevilgninger til EBA-investeringer enn planlagt.

Den samlede driftsutviklingen for perioden 2005–2008, jf. salderte budsjetter, viser en flat utvikling. Ved utgangen av 2008 lå det totale driftsnivået i sektoren om lag 0,4 mrd. 2004-kroner over det planlagte nivået, inklusiv merutgifter til operasjoner i utlandet og omstillingstiltak. Dersom man kun ser på drift eksklusiv operasjoner i utlandet og omstillingstiltak, skulle effektiviserings- og innsparingstiltakene muliggjøre en reduksjon i driftsutgiftene, slik at nivået i 2008 skulle ligge 0,9 mrd. 2004-kroner lavere enn 2004-nivået. En slik nedgang i driftsutgifter forutsatte både at oppdrag og intern ressursfrigjøring ble gjennomført i tråd med St.prp. nr. 42 (2003–2004). Økt driftsnivå kan i all hovedsak forklares med et høyere årsverksforbruk enn planlagt.

Målsetting om dreining av to mrd. 2004-kroner fra logistikk og støtte til operativ virksomhet og materiellinvesteringer er i betydelig grad oppnådd. Dreiningen skulle i hovedsak finne sted som følge av en personelldreining gjennom reduksjoner innenfor logistikk, støtte, kompetansesentra og skoler mot en økning på operativ side. Det kan vises til en styrking innenfor operativ drift på opp mot 1,4 mrd. kroner gjennom en betydelig økning i operative årsverk og styrkingen av materielldriften. Målsettingen om å styrke operativ drift med minimum 1,4 mrd. kroner anses følgelig nådd, mens styrking av materiellinvestering ikke er gjennomført som forutsatt.

2. INNLEDNING

Forsvaret har siden 2001 gjennomført en av de mest omfattende omstillinger i offentlig sektor med sikte på å skape et mer anvendbart og relevant forsvar. Det har vært nødvendig med store personell-, organisasjons- og strukturmessige endringer. Forsvarsdepartementets (FD) vurdering av måloppnåelsen i forsvarssektoren i perioden 2002–2005 fremgår i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Denne rapporten går igjennom tiltak og mål som Stortinget fastsatte gjennom sin behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004) ”Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008”, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), med de justeringer som følger av de årlige proposisjoner, i hovedsak budsjettproposisjoner. Virksomhetsåret 2005 er både del av omstillingsperioden 2002–2005 og omstillingsperioden 2005–2008.

I forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2005, la Stoltenberg II-regjeringen frem sine forsvarspolitiske prioriteringer som en del av Soria Moria-erklæringen. Der vektlegges nordområdene og deltagelse i FN-ledede operasjoner, i tillegg til ny politikk knyttet til noen sentrale områder innenfor forsvarssektoren, herunder innretning av verneplikten og gjennomføring av privat-offentlig samarbeid. I forhold til St.prp. nr. 42 (2003–2004) er det derfor iverksatt ytterligere tiltak for å implementere regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer.

Denne rapporten synliggjør hva som er utrettet for de vel 125 mrd. kroner som er bevilget til Forsvarssektoren i disse årene. Rapporten søker videre å besvare hvorvidt Stortingets intensjoner, krav og mål for perioden er innfridd. De som søker en større utdyping av enkelte områder og en nærmere problembeskrivelser av enkelte temaer vil også ha nytte av andre kilder, herunder Riksrevisjonens analyse av omstillingen 2002–2007 og den politiske behandling av denne samt forsvarssjefens egne vurdering gjennom årene 2005–2008.

2.1 Bakgrunn for omstillingen 2005–2008

St.prp. nr. 45 (2000–2001) stadfestet at Forsvaret befant seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. Krisen ble ansett å dreie seg om to grunnleggende ubalanser: Forsvarets størrelse stod ikke i forhold til ressurstilgangen, og Forsvarets innretning stod ikke i forhold til fremtidens oppgaver. Mot denne bakgrunn formulerte Stoltenberg I-regjeringen de overordnede mål og sentrale virkemidler for forsvarsomstillingen 2002–2005, som Stortinget sluttet seg til. Umiddelbart gjaldt det å få tilpasset Forsvarets struktur og driftsmønster til et realistisk budsjettnivå. Dernest gjaldt det å styrke Forsvarets operative evne, ved å tilpasse Forsvarets kapasiteter til nye sikkerhetspolitiske rammebetingelser og utfordringer.

En samlet vurdering av omstillingen 2002–2005 (jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007)) viste at hovedmålene i hovedsak ble nådd og at forsvarsomstillingen 2002–2005 ga de økonomisk-administrative hovedresultater som Stortinget la til grunn. Dette innebar at

de grunnleggende ubalanser som ble identifisert i St.prp. nr. 45 (2000–2001) ble fjernet, selv om man fortsatt konstaterte at det eksisterte langsiktige ubalanser.

Det var imidlertid fortsatt behov for å videreføre omleggingen av Forsvaret. I første rekke skyldtes dette at de strategiske rammer og utviklingstrekk, som påvirker innretningen av Forsvaret, var i stadig utvikling og endring. Ved inngangen til perioden 2005–2008 gjaldt dette blant annet økt grad av grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer som krever internasjonalt samarbeid, samt trusselen fra internasjonal terrorisme. Likeledes medførte den teknologiske utviklingen behov for å kunne justere Forsvarets innretning og organisering. For å møte disse utviklingstrekkene, måtte Forsvaret videreutvikles til et mer forandringsdyktig forsvar som kontinuerlig kunne tilpasses de rådende strategiske omgivelser.

Omleggingen av Forsvaret måtte også fortsette på grunn av økonomiske forhold. St.prp. nr. 55 (2001–2002) fastslo at den struktur som ble vedtatt gjennom Stortingets behandling av tidligere proposisjoner, på sikt ville kreve et økt budsjettnivå dersom den i sin helhet skulle drives og fornyes på en ansvarlig måte også etter 2005. Samtidig gjorde den økonomiske konjunkturutvikling og utviklingen i statsfinansene det nødvendig å foreta en nedskalering av de budsjettmessige forutsetninger som lå til grunn for langtidsplanen 2002–2005, og basere den videre utviklingen av Forsvaret på en flat budsjettutvikling i perioden 2005–2008. Det ble derfor nødvendig å forsterke fokuset på å utvikle et mer kostnadseffektivt forsvar. Dette innbar et særlig fokus på å utnytte potensialet for en ytterligere ressursdreining fra logistikk- og støttevirksomhet mot relevant operativ virksomhet.

2.2 Hovedmål for omstilling 2005–2008

Denne rapporten omtaler de fem målområdene beskrevet i St.prp. nr. 42 (2003–2004) og måloppnåelsen ved periodens slutt.

Første målområde; ”Et helhetlig forsvarspolitisk grunnlag og fokus på transformasjon”, tar for seg virksomhetens evne til transformasjon og evne til å anvende teknologi.

Andre målområde; ”En tilgjengelig og anvendbar operativ struktur”, omhandler målsetningene knyttet til økt operativ evne og den styrkestrukturen som skulle realiseres.

Tredje målområde; ”Hensiktsmessig forvaltning av personell og kompetanse”, og gir en vurdering av de ulike personellpolitiske målsetninger og virkemiddel.

Fjerde målområde; ”Effektiv styrkeproduksjon, logistikk- og støttevirksomhet” beskriver de organisatoriske tiltakene.

Femte og siste målområde; ”Forutsigbare rammer, klare mål og riktige virkemidler”, som danner grunnlag og forutsetninger for å kunne realisere de øvrige målsettinger.

2.3 Grunnlagsdokumentasjon

Rapporten er i hovedsak utarbeidet med grunnlag i følgende dokumenter:

- B.innst. S. nr. 7 (2004–2005), jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005)
- B.innst. S. nr. 7 (2005–2006), jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006)
- B.innst. S. nr. 7 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007)
- B.innst. S. nr. 7 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008)
- Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001)
- Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002)
- Innst. S. nr. 93 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004)
- Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004)
- Innst. S. nr. 31 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 36 (2006–2007)
- Innst. S. nr. 318 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008)
- Iverksettingsbrev til langtidsperioden 2005–2008, inkludert presiseringer, endringer og tillegg
- Årlige Iverksettingsbrev for årene 2005–2008, inkludert presiseringer, endringer og tillegg
- Forsvarssjefens årsrapporter for perioden 2005–2008
- Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren – Dokument nr. 3:6 (2008–2009)
- Innst. S. nr. 229 (2008–2009), jf. Dokument nr. 3:6 (2008–2009)

3. HELHETLIG FORSVARSPOLITISK GRUNNLAG OG FOKUS PÅ TRANSFORMASJON

3.1 Transformasjon

St.prp. nr. 42 (2003–2004) omtaler transformasjon som omdannelse eller kvalitativ endring. Formålet med militær transformasjon er å skape et Forsvar som er bedre i stand til å håndtere uforutsigbarhet og et bredt oppgavespekter. Transformasjon innebærer å endre de militære styrkers sammensetting og egenskaper eller måte å operere på. Transformasjon er en kontinuerlig og proaktiv prosess for å forbedre og/eller effektivisere Forsvaret, herunder styrke dets evne til operativt samvirke nasjonalt og internasjonalt. Langsiktig forsvarsplanlegging og strukturutvikling legger vekt på evnen til fleksibilitet og kontinuerlig tilpasning.

Forsvaret har siden 2001 blitt omstilt fra et invasjonforsvar til et innsatsforsvar. Dette gir en økt evne til å håndtere flere og nye utfordringer ut over den ene oppgaven Forsvaret tidligere var dimensjonert for.

Det har derfor vært nødvendig å utvikle avdelingene med vekt på kvalitet og innsatsevne nasjonalt og i utenlandsoperasjoner. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) ble dette omtalt som endring i fokus fra styrkeproduksjon for et stort mobiliseringsforsvar til produksjon av økt operativ evne, anvendbare enheter og til gjennomføring av operasjoner. Ved utgangen av 2008 er gamle strukturer basert på tidlig varsling og langvarig opptrening i hovedsak avvirket.

Personellmessig er det i perioden 2005–2008 etablert en avdelingsbefalsordning som tar sikte på å øke kompetansen og kontinuiteten i ledelsen av mindre enheter. Dette gir små enheter bedret evne til å trene på og løse flere typer oppdrag enn den tidligere etatsutdannelsen ga rom for, og dermed bedret fleksibilitet og anvendelighet til nye oppgaver.

Teknologisk utvikling er et annet viktig aspekt ved transformasjon. Innføringen av nytt materiell og ny anvendelse av teknologi, eksempelvis Nettverksbasert Forsvar (NbF), kjennetegner evnen til fornyelse og transformasjon. Dette har stått sentralt i perioden.

Basestrukturen er redusert og flere avdelinger er samlokalisert, noe som har økt evnen til effektiv drift og støtte til de operative avdelingene. Samtrening forenkles når avdelingene i større grad samlokaliseres. Av konkrete tiltak kan nevnes etableringen av logistikkbasekonseptet og oppbyggingen av fleksible og modulære logistikkbaser til oppdragstilpasset understøttelse av operasjoner både nasjonalt og i utenlandsoperasjoner. Videre har etableringen av eksempelvis Forsvarets kompetansesenter for kommando og kontrollinformasjonssystemer (FK KKIS) bidratt til å samle kompetanse og bedre evnen til å stille deployerbare enheter til alle typer

operasjoner, som f.eks. den operative enheten *Communication and Information Systems Task Group* (CIS TG).

For å sikre evnen til kontinuerlig endring, har arbeidet med transformasjon blitt satt i en helhetlig ramme. Den overordnede strategiske styringen er ivaretatt av Forsvarsdepartementet og har i hovedsak dreid som om styring av strukturutvikling, investeringer og overordnet kompetanseutvikling. Arbeidet med de operative aspektene ved konseptutvikling og eksperimentering har blitt ledet av Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOHK). Aktivitetene har i hovedsak blitt knyttet opp mot Norwegian Battle Lab & Experimentation (NOBLE) og et NATO *Centre of excellence* (COE) for operasjoner under vinterforhold (*Cold Weather Operations*) (CWO) ved Fellesoperativt hovedkvarter. COE CWO ble akkreditert av NATO 1. august 2007 og har arbeidet med å etablere, koordinere og operere et nettverk med ulike militære og sivile avdelinger samt organisasjoner med kompetanse innenfor kaldvær operasjoner.

Et siste viktig aspekt ved evnen transformasjon er fokus på å trekke lærdom fra gjennomførte operasjoner og implementere dette i doktrineutviklingen. Dette er i perioden ivaretatt blant annet ved det etablerte Senter for militær erfaring (SME) og gjennom Forsvarets Skolesenters (FSS) arbeid med konsept og doktrineutvikling.

3.2 Alliansetilpasning og satsing på NbF

I perioden er det lagt betydelig vekt på et styrket samarbeid med utvalgte allierte og nærstående partnerland. Et utdypet og bredt anlagt samarbeid med et begrenset antall nære allierte og partnerland ble ansett å kunne gi betydelige synergieffekter. I tillegg til å videreføre samarbeidet med Nordsjø-landene, ble det i perioden lagt grunnlag for et utvidet samarbeid med våre nordiske naboland både innen kapabilitetsutvikling og internasjonale operasjoner. Et nytt nordisk samarbeidsforum for kapabilitetsutvikling, NORDSUP, ble etablert i 2008 basert på fagmilitære mulighetsstudier og rapporter. Samarbeidet innrettes supplerende i forhold til de deltakende lands medlemskap og forpliktelser i internasjonale organisasjoner som NATO og EU, og omfatter en rekke forslag til samarbeidstiltak for videre utredning som berører alle forsvarsgrener og fellesinstitusjoner. Et konkret uttrykk for det forsterkede samarbeidet er inngåelsen av et samarbeid mellom Norge og Sverige i 2008 om anskaffelse av nytt artillerisystem (Archer).

I perioden var det videre stort fokus på de kapabilitetskrav som ble lansert under toppmøtet i Praha i 2002 gjennom *Prague Capability Commitments* (PCC). Norge ledet arbeidet med å styrke alliansens strategiske sjøtransportkapasitet, og deltok også i perioden i de to NATO-ledede flernasjonale prosjektene knyttet til strategisk lufttransportkapasitet (*Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS) og *Strategic Airlift Capability* (SAC) C-17). Anskaffelsen av tre C-17 transportfly, som lokaliseres til Ungarn, pågår nå for fullt, og det er forventet at de første flyene vil være operative i 2010/2011. Arbeidet for å utvikle en NATO-kapasitet for luftbåren bakkeovervåkning ble også videreført i perioden. Dette er gode eksempler på at flernasjonalt samarbeid kan gi

nasjoner tilgang til viktig kapabiliteter som de alene ikke ville hatt ressurser til å fremskaffe.

Det europeiske forsvarsbyrået (European Defence Agency – EDA) ble opprettet av EU i 2004. Byrået overtok oppgavene til Western European Armaments Group (WEAG) og Western European Armaments Organisation (WEAO), som ble nedlagt i 2006 etter at Norge hadde inngått en samarbeidsavtale med EDA.

Avtalen gir Norge anledning til å delta som fullverdig partner i EDAs prosjekter, programmer og andre tiltak innenfor byråets virksomhetsområder; kapabilitetsutvikling, forskning og teknologiutvikling, materiellsamarbeid, forsvarsindustri- og -markedssamarbeid.

Avtalen har lagt grunnlaget for norsk deltakelse på alle virksomhetsområder, blant annet gjennom et betydelig antall forsknings- og teknologiprojekter og i EDAs Code of Conduct on Defence Procurement, et regime for økt åpenhet og konkurranse om deltakerlandenes anskaffelser av forsvarsmateriell. Deltakelse i regimet gir norsk industri muligheter til å delta i konkurransen om kontrakter på linje med øvrige deltakende lands industri.”

I langtidsperioden 2005–2008 ble det lagt stor vekt på å utnytte og videreutvikle ny informasjonsteknologi i Forsvaret. Norge har i perioden fulgt NATOs og andre relevante samarbeidspartneres utvikling innenfor nettverksbasert forsvar (NbF). Departementet ga blant annet ut retningslinjer for utviklingen av NbF i forsvarssektoren. Det ble spesielt arbeidet for å etablere og tilpasse informasjonsinfrastrukturen som en tilrettelegger for implementering av NbF i Forsvaret. FD har i tillegg utgitt retningslinjer for innføring og videreutvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i forsvarssektoren. Implementering av nye og omfattende kapasiteter innenfor informasjonsinfrastrukturen er ressurs- og tidkrevende. I perioden er det igangsatt mange initiativ som er i gjennomføringsfasen, men som ikke er ferdig implementert. Et eksempel er fremskaffelse av taktisk kommunikasjonsnode som i betydelig grad vil forbedre landmaktens taktiske sambandskapasitet. Sikring av mobile IKT-løsninger vil forbedre tilgjengeligheten og sikkerheten for distribuerte PC-løsninger, noe som vil gjøre det enklere og tryggere å utveksle og behandle gradert informasjon. Det er igangsatt et arbeid for å modernisere datakommunikasjonen gjennom bruk av IP-basert (*Internet Protocol*) kommunikasjon.

I perioden er det vektlagt å videreutvikle løsninger som fremmer evnen til operativt samvirke nasjonalt og internasjonalt. Et eksempel er utviklingen og implementering av standarder, arkitekturarbeid og multinasjonalt samarbeid innenfor ISR-området (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*).

For å redusere informasjonsinfrastrukturens driftskostnader, ble det i perioden også arbeidet med å redusere antall datasystemer og dataprogrammer.

4. EN TILGJENGELIG OG ANVENDBAR STRUKTUR

Å styrke Forsvarets operative evne var et av hovedformålene med moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008. Ved å videreutvikle Forsvaret mot den nye strukturen som Stortinget vedtok med behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), skulle evnen til å reagere raskt med rett type kapasitet i hele Forsvarets oppgavespekter sikres. Dette gjaldt både til å operere sammen med allierte og til å løse de oppgavene Forsvaret måtte håndtere alene.

I forhold til eksisterende struktur skulle den vedtatte strukturen gi økt operativ evne ved at større deler av Forsvarets struktur skulle gjøres anvendbar og deployerbar for oppdrag i hele Forsvarets oppgavespekter. Strukturen skulle inneha elementer med høy reaksjonsevne og elementer på noe lavere beredskap, mens det totale volum av tilgjengelige enheter skulle økes betydelig. En vesentlig forutsetning for å kunne øke kapasiteten var blant annet tiltakene innenfor personellområdet. Personellområdet ble ansett som kritisk viktig for Forsvarets operative evne.

4.1 Evnen til å løse Forsvarets oppgaver i perioden 2005–2008

Forsvaret skal gjennom å løse sine oppgaver bidra til å oppfylle Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske mål. Forsvarets oppgaver danner dermed også grunnlaget for utformingen av Forsvarets virksomhet, kompetanse, kapasiteter og operative evne. Forsvarets operative evne dreier seg om Forsvarets evne til å løse sine pålagte oppgaver, som er hele rasjonale for å ha et militært forsvar som statens maktmiddel. Forsvaret skal løse sine konkrete oppgaver på en effektiv måte og disse skal videre være gjenstand for en årlig evaluering.

Forsvarets oppgaver er inndelt i *nasjonale oppgaver*, *oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre* samt *andre oppgaver*. De to førstnevnte kategoriene er styrende for Forsvarets strukturelle utvikling. Forsvarets kapasiteter skal i hovedsak kunne brukes både hjemme og ute, og i prinsippet skal det ikke eksistere noe skille mellom personell/kapasiteter for henholdsvis nasjonale oppdrag og oppdrag i utlandet. *Andre oppgaver* skal i seg selv ikke være dimensjonerende for styrkestrukturen, men løses i den grad det er mulig med den strukturen som etableres for å ivareta de to første kategoriene av oppgaver.

4.1.1 Nasjonale oppgaver

Nasjonale oppgaver skal i utgangspunktet løses uten alliert medvirkning. Disse oppgavene krever en permanent tilgjengelighet på, og tilstedeværelse av, operative militære kapasiteter under norsk kontroll.

4.1.1.1 Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning

En effektiv anvendelse av Forsvarets ressurser som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, forutsetter et oppdatert situasjonsbilde og et relevant beslutningsgrunnlag. Denne oppgaven omfatter fremskaffelse av beslutningsgrunnlag for politisk og militær ledelse.

Hoveddelen av denne virksomheten har blitt gjennomført av Etterretningstjenesten, som en prioritert tjeneste og denne har bibeholdt et høyt nivå gjennom hele perioden.

Ved siden av Etterretningstjenesten har bidro spesielt Kystvakten og maritime overvåkningsfly løpende bidratt til denne oppgaven.

Effektiv informasjonsinnhenting, tilstedeværelse og kontrollvirksomhet til havs har vært et prioritert område i hele perioden. Nordområdene er blitt vektlagt i denne sammenhengen.

Kystvakten har derfor blitt prioritert i hele perioden, med vektlegging de ytre havområdene. Kapasitet til maritim overvåkning og innhenting ble noe redusert utover i perioden på grunn av at den nødvendige oppgradering av P-3 Orion ga mindre tilgjengelighet på maritime overvåkningsfly. For blant annet å sikre fortsatt overvåkning av nordområdene på minst samme nivå i 2008 som i 2007, deltok de maritime overvåkningsflyene ikke i *Operation Active Endeavour* (OAE) i 2008.

Taktisk etterretning og overvåkning fra øvrige enheter i Forsvaret har kontinuerlig blitt akkumulert til et løpende situasjonsbilde til støtte som nasjonalt beslutningsgrunnlag.

4.1.1.2 Å håndheve norsk suverenitet

Forsvaret skal ha evne til å reagere mot krenkelser over hele territoriet, og gradere planleggingen etter sannsynligheten for krenkelser og alvoret i krenkelsene som kan oppstå. Denne oppgaven avgrenses til å håndtere krenkelser på lavt nivå.

Evnen til suverenitetshevdelse til havs har i hele perioden vært en prioritert oppgave. Tilstedeværelse i Nord-Norge har vært vektlagt, og dermed har det i perioden vært en høyere operativ aktivitet i nord enn i sør.

Kystvaktens aktive tilstedeværelse har i hele perioden vært viktig for å utøve norsk myndighet, og håndtere større og mindre episoder både i norsk territorialfarvann samt norske jurisdiksjonsområder. Moderniseringen av Kystvakten gjennom både tilførsel av nytt moderne materiell, personell og generell økonomisk styrking, har gjort Kystvakten i stand til å løse oppgaven på en meget god måte. Selv om antall kystvaktfartøyer er redusert i perioden, har de nye og oppgraderte fartøyene vist seg å være mer effektive enn de gamle, samt at de i større grad har dekket de prioriterte havområdene som følge av nært samarbeid med sivile myndigheter og egne etterretninger.

Kystvakten har også vært en viktig bidragsyter til sivile myndigheter, særlig innenfor søk, redning og kystberedskap. Den økte kapasiteten i Kystvakten har bidratt på flere områder, også innenfor områder der andre myndigheter er tillagt primæransvaret, bl.a. knyttet til oljevernberedskap og annen ulykkesberedskap. I perioden har Forsvaret styrket slepebåtberedskapen i Nord-Norge.

Suverenitetshevdelse på land gjennom grensevaktens virksomhet, har vært en viktig og prioritert oppgave gjennom hele perioden. I hele perioden er det lagt vekt på å opprettholde jagerflyberedskap og videreføre kontroll med fremmede militære fartøyer og fly, samt med ikke-militære fartøyers anløp og ferdsel i norsk territorialfarvann.

4.1.1.3 Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder

Forsvarets myndighetsutøvelse har vært knyttet til oppsyns- og kontrollvirksomhet på vegne av andre offentlige etater, og er utøvd i fredstid primært av kyst- og grensevakt.

Norsk myndighetsutøvelse knyttet til ressursforvaltning har i den senere tid møtt betydelige utfordringer i Fiskevernsonen ved Svalbard. Ressursforvaltningen i internasjonalt farvann i vårt nærområde har også vært under press, ikke minst synliggjort gjennom et dokumentert overfiske og det såkalte Ulovlig, Uregistrert og Urapportert (UUU) fisket.

Kystvakten har vært myndighetenes viktigste kontroll- og håndhevelsesmyndighet i havområder under norsk jurisdiksjon. Grensevaktens bidrag har understøttet evnen til å støtte Schengen-kravene.

4.1.1.4 Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder

Forsvaret skal bidra til å forebygge og håndtere nasjonale sikkerhetspolitiske episoder og kriser, herunder terrorangrep som ikke er av et slikt omfang at regjeringen vil ønske å involvere NATO-alliansen. Ved behov må en situasjon kunne håndteres slik at den blir omfattet av Atlanterhavspaktens artikkel 5 om kollektivt forsvar.

Beredskap for krisehåndtering i norske områder har blitt opprettholdt med avdelinger som er oppsatt til daglig.

Hæren har fått forbedret operativ evne til å håndtere denne oppgaven ved blant annet differensiert innkalling av soldater og innføring av beredskapskrav på deler av utdanningsavdelingen i Brigade nord. I løpet av perioden har innslaget av fast tilsatt personell i utvalgte avdelinger i Hæren økt for å styrke reaksjonsevnen, både for nasjonalt og internasjonalt formål. Hærens primære bidrag til hurtige reaksjonsstyrker har vært Telemark bataljon.

Sjøforsvaret har bidratt med tilgjengelig struktur gjennom perioden og økt sin operative maritime evne mot slutten av planperioden ved innfasing og modernisering av nye fartøy og avdelinger. De første fregattene ble tilgjengelige for begrensede operasjoner i 2008.

Luftforsvaret har hatt et kampflybidrag på meget kort reaksjonstid. Orion maritime overvåkningsfly er gitt prioritert for å løse oppgaver i nordområdene.

Kvalitetsreformen har gjort Heimevernet bedre i stand til å bidra til løsning av episodehåndtering. Innsatsstyrken har vært under oppbygging i hele perioden og har gradvis bidratt til å øke Heimevernets evne til å løse sine nye oppgaver. Forutsatt økt utholdenhet er ikke oppnådd grunnet mindre trening av forsterknings- og oppfølgingsstyrken enn det planen la opp til.

Vesentlige bidrag til operasjoner i utlandet, høy beredskap for å bidra til håndheving av norsk suverenitet og myndighetsutøvelse samt kontinuerlig modernisering og utvikling har resultert i samtidighetsproblematikk og en noe svekket utholdenhet knyttet til denne oppgaven. Det har hele tiden vært en kontinuerlig avveining mellom å prioritere nasjonale beredskap og bidrag i utenlandsoperasjoner.

4.1.2 Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre

De mest krevende oppgavene knyttet til forsvaret av Norge og NATO, samt oppgaver relatert til internasjonalt stabiliserende og fredsskapende arbeid, må Forsvaret løse i samarbeid med andre.

4.1.2.1 Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkl. bruk av masseødeleggelsesvåpen

Forsvaret skal, sammen med våre allierte, bidra til å forebygge og kunne møte trusler, anslag og angrep på Norge og øvrige deler av NATO. Dette omfatter konvensjonelle angrep, angrep med masseødeleggelsesvåpen, samt andre typer angrep som skaper, eller truer med å skape, så omfattende skade at det er aktuelt for NATO å iverksette kollektive mottiltak.

Størstedelen av Forsvarets operative struktur har sin opprinnelige begrunnelse i denne oppgaven, og Forsvarets hovedaktivitet relatert til oppgaven kollektivt forsvar består derfor i å etablere vedtatt struktur med tilstrekkelig operativ evne.

NATO Response Force (NRF) er et av alliansens viktigste og mest fleksible verktøy. Norsk deltagelse i NRF har derfor vært en sentral faktor ift. å ivareta Norges allianseforpliktelse. Det har derfor i perioden vært lagt opp til norsk deltagelse i alle NRF-kontingenter.

Norges bidrag til NATOs satsingsområder har i perioden vært prioritert, herunder nevnes utvikling av NATOs fellesprosjekt for luftbåren bakkeovervåkning, *Alliance Ground Surveillance* (AGS), og ved deltakelse i to av NATOs fire stående maritime

styrker. Sjøforsvarets Oslo-klasse fregatter ble ved utfasing trukket ut fra NATOs stående maritime styrker, og Norges bidrag har derfor vært redusert i en overgangsperiode til Fridtjof Nansen-klassen blir tilgjengelig. I 2007 og 2008 bidro Sjøforsvaret med kapasiteter fra minevåpenet samt deltagelse med en ubåt. Deltakelse i *Operation Active Endeavour* har vært prioritert med deltagelse av maritime overvåkningsfly og ubåt. Bidrag med maritime overvåkningsfly har vært tilpasset tilgjengeligheten på maritime fly.

4.1.2.2 Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner

Forsvaret skal kunne bidra med militære kapasiteter også i krisehåndteringsoperasjoner utenfor rammen av artikkel 5 i Atlanterhavspakten. Dette gjelder bl.a. alle typer fredsoperasjoner, fra preventiv stabilisering til fredsoppretting, hvor krisehåndteringen skal foregå sammen med andre, primært i en FN- eller NATO-ramme.

Bidrag til NATO-operasjonen i Afghanistan har vært et nasjonalt militært hovedsatsingsområde i hele perioden. Norge har i perioden deltatt med styrkeelementer på totalt mellom 350 og 600 personer hvert år i hele perioden. Norges engasjement i Afghanistan har omfattet blant annet bidrag til regional stabiliseringsenhet (PRT), hurtig utrykningsstyrke (QRF), *Operation Mentoring Liason Team* (OMLT), støtte til regionalt hovedkvarter og forsyningsbase og ulike sanitetsenheter. I 2006 bidro Norge med tre til fire F-16 fly innenfor rammen av ISAF.

Forsvaret har i hele perioden opprettholdt et begrenset bidrag til den NATO-ledede *Kosovo Force* (KFOR), og Norge har samtidig vært representert med et mindre antall stabsoffiserer i NATOs hovedkvarter i Sarajevo. Samtidig har Forsvaret bidratt i den EU-ledede styrken på Balkan (Operasjon *Althea*), som ble terminert i 2008.

Videre har Forsvaret deltatt militært i EUs forsvarssamarbeid, bl.a. ved å stille vesentlige bidrag til *Nordic Battle Group* (NBG), som er en militær reaksjonsstyrke under EUs konsept for innsatsstyrker *EU Battle Group* (EUBG), og som inkluderer bidrag til sanitetsavdelinger, transportledelse og stabsoffiserer.

I løpet av perioden har regjeringen tatt sikte på å stille tellende bidrag til planlegging og gjennomføring av en FN-operasjon i Darfur, Vest-Sudan. Forsvaret trente for og planla for deltagelse sammen med Sverige å stille en felles ingeniøravdeling til denne operasjonen. Imidlertid var ikke sudanesiske styrkesmakter villig til å akseptere styrkebidraget. Det ble senere besluttet at Norge i stedet skulle bidra med et feltsykehus til FN-operasjonen i Tsjad (MINURCAT). Styrkebidraget ble operativt våren 2009.

I 2006 deltok Forsvaret med støtte til UNIFILs maritime komponent med fire MTB-er, med nødvendig støtteapparat i FN-operasjon i Libanon, for en periode på seks måneder. Øvrige bidrag til FNs operasjoner gjennom observatører og stabspersonell har blitt videreført gjennom hele perioden.

Regjeringen utarbeidet i 2006 en egen handlingsplan for å imøtekomme forpliktelsene FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet. Regjeringens handlingsplan har derfor som mål å styrke kjønnsperspektivet i Forsvarets virksomhet, og det arbeides med å innarbeide dette i bl.a. operasjonsplanlegging, mandater, trening og utdanning samt i gjennomføring og evaluering av operasjoner. Anbefalinger om gender gitt i det nordiske forsvarssamarbeidet (NORDSUP) skal videreføres, herunder arbeidet knyttet til etablering av et flernasjonalt kompetansesenter, videreføring av gender-rådgivere i styrkebidrag og videreutvikling av gender-kapasiteter på bakken. Kompetanseheving generelt om kjønnsperspektivet, og spesifikt mot den enkelte operasjon, er også viktig.

4.1.3 Andre oppgaver

Dette er oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret. Disse oppgavene skal i utgangspunktet ikke være dimensjonerende for Forsvarets innretting, og må derfor i hovedsak løses med ressurser som er etablert for å løse de dimensjonerende oppgavene.

4.1.3.1 Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggingsvåpen

Oppgaven omfatter støtte til norsk og flernasjonalt diplomati som et ledd i arbeidet med å skape internasjonal fred og stabilitet, herunder arbeidet for å forhindre at masseødeleggingsvåpen (MØV) og deres leveringsmidler blir tilgjengelige for aktører som utgjør en potensiell trussel mot norsk og internasjonal sikkerhet.

Forsvarets rustningskontrollgruppe har videreført aktiviteten i hele perioden iht. det avtaleverk Norge er en del av, og på den måten ivaretatt Norges internasjonale forpliktelser.

Forsvaret har i perioden også støttet sikkerhetssektorreform i flere land, herunder Serbia og Ukraina, med bl.a. økonomiske midler til sivil skolering av overtallige offiserer og støtte til oppbygging av en sikkerhetssektor. Arbeidet er blitt gjennomført innenfor rammen av NATO og FN, og primært i samarbeid med andre nasjoner, med prioritet til nordisk samarbeid.

Som et bidrag til oppbyggingen av en irakisk sikkerhetssektor, har Forsvaret gjennomført utdanning av militært og sivilt personell i det irakiske forsvaret på norsk jord. I 2008 bidro Forsvarsdepartementet med utvikling av alternativer for norsk støtte til Irak tett koordinert med NATO basert på behov fra irakiske myndigheter.

Forsvaret vil, inntil videre, fortsette sin deltagelse i *Arctic Military Environmental Cooperation* (AMEC) for å redusere risikoen for miljøforurensing i nordområdene. Forsvaret har i perioden støttet *Operation Active Endeavour* (OAE) i Middelhavet, hvor målet er å bidra til kampen mot terrorisme ved bl.a. å hindre illegal omsetning av våpen.

Siden 2004 har Forsvaret støttet Norges engasjement i det multinasjonale ikke-spredningsarbeidet i NATO- og FN-regi, spesielt innenfor *Proliferation Security Initiative* (PSI).

4.1.3.2 Å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Innenfor den siste oppgaven har Forsvaret, innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og kompetanse, bidratt til det samlede samfunnssikkerhetsarbeidet på områder hvor sivile instanser har primæransvaret, herunder støtte til andre etater, spesielt politiet. Støtten reguleres av lover og forskrifter, og vil også kunne omfatte redningsinnsatser i situasjoner der det evt. har vært nyttet ARBC-våpen (atom-, radiologiske, biologiske og/eller kjemiske våpen). Videre skal Forsvaret, etter nærmere vurdering, også kunne støtte det sivile samfunn ved ivaretagelse av andre oppgaver.

Totalforsvaret var fram til 2004 i praksis bygget opp rundt det sivile samfunns støtte til Forsvaret. Gjennom langtidsmeldingen for perioden 2005-2008 ble det fastslått at totalforsvaret skal bygge på gjensidig støtte mellom forsvaret og det sivile samfunn. Gjennom hele perioden har derfor militær og sivil side arbeidet med å tilpasse Totalforsvaret til dagens forståelse av totalforsvarskonseptet. Som et godt eksempel på dette kan nevnes Forsvarets ansvar og støtte til det sivile samfunn i terrorberedskapen. Som del av dette har det i perioden vært gjort endringer i Heimevernets rolle i terrorsituasjoner for i større grad å kunne bidra som støtte til politiet. Arbeidet med å videreutvikle totalforsvaret fortsetter inn i perioden 2009-2012.

I det sivil-militære samarbeid har det i hele perioden vært et omfattende støtte fra Forsvaret til det sivile samfunn. Dette gjelder blant annet støtte til redningstjenesten, kystvakt inkludert slepebåtberedskap, grensevakt og til dels omfattende støtte til fylker og kommuner i forbindelse med ulykker og katastrofer, så som storflommen i Buskerud i 2007 og skogbrannen i Froland i 2008.

4.1.4 Forsvarssjefens vurdering av operative evne i perioden 2005-2008

Årlig avgir forsvarssjefen (FSJ) en vurdering av Forsvarets operative evne (VOE) til Stortingets forsvarskomiteé. VOE er en vurdering av Forsvarets evne til å løse Forsvarets oppgaver med den til enhver tid tilgjengelige struktur¹² En overordnet sammenfatning av rapporteringene gitt i VOE for årene 2005–2008, er gitt i tabellen nedenfor.

¹ Med Forsvarets operative evne forstås den til enhver tid tilgjengelige strukturs evne til å løse Forsvarets oppgaver i forhold til et nødvendig og realistisk ambisjonsnivå.

² For årene 2005, 2006, 2007 og 2008 er VOE vurdert innenfor følgende kriterier (karaktersystemet endret i 2006 og alle vurderinger er derfor justert iht. det nye systemet): Vurderingen beskrives i de enkelte år som "Meget god", "God" eller "Mindre god". "Meget god" tilsier at strukturen er etablert med de kapasiteter den skal ha, at kapasitetene er operative og at logistisk understøttelse sikrer nødvendig utholdenhet. "God" tilsier at Forsvaret har en operativ evne som er i stand til å håndtere de daglige utfordringer ved at vesentlige strukturelementer som er nødvendige for å løse oppgaven har påkrevet operativitet, men uten fullgod logistisk understøttelse eller utholdenhet. "Mindre god" tilsier at Forsvaret har sterkt redusert

Oppgave	2005	2006	2007	2008
Sikre beslutningsgrunnlag	Meget god	God	God, men med enkelte mangler	God, men med enkelte mangler
Suverenitetshevdelse	Meget god til god	Meget god til god	Meget god til god	Meget god til god
Myndighetsutøvelse	Meget god til god	Meget god til god	Meget god til god	Meget god til god
Episode- og krisehåndtering	God men med mindre mangler	God men med betydelig mangler	God, men med betydelige mangler	God, men med betydelige mangler
Kollektivt forsvar	Mindre god	God men med betydelig mangler	Mindre god	God, men med enkelte mangler
Internasjonal krisehåndtering	God, men med betydelige mangler	God, men med betydelige mangler	God, men med betydelige mangler	God, men med enkelte mangler
Støtte til diplomati ikke spredning MØV	Meget god	Meget god	Meget god	Meget god
Støtte til det sivile samfunn	Meget god	Meget god	Meget god	Meget god

Tabell 4-1: Sammenfatning av rapportering gitt i VOE

Innenfor følgende områder har evnen blitt opprettholdt eller forbedret:

- Å håndheve norsk suverenitet
- Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder
- Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkl. bruken av masseødeleggelsesvåpen
- Å bidra til flernasjonal krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner
- Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen
- Å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Innenfor følgende område har evnen blitt svekket:

- Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder
- Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning.

Den viktigste grunnen til at utviklingen innenfor episode- og krisehåndtering ikke har vært som planlagt, er at det har oppstått til dels betydelige forsinkelser når det gjelder leveranser av maritime helikoptre, nye fregatter og MTBer. Videre har det også pågått modernisering av eksisterende materiell, f.eks. ubåter og maritime patruljefly. Når dette materiellet er på plass, vil det gi et betydelig løft i evnen til episode- og krisehåndtering.

evne til å løse oppgaven på grunn av at vesentlige strukturelementer ikke er operative, eller har utholdenhet, i tråd med forutsetninger.

Trenings- og øvingsnivået har vært noe lavere enn ønskelig, men er gitt høyere vekt i den nye langtidsplanen.

Forsvarssjefens årlige vurderinger av operativ evne gir et bilde over hvordan Forsvarets struktur evner å ivareta oppdragsløsningen. Vurderingen bærer mye preg av å være et statusbilde, og den årlige vurderingen gir derfor lite rom for vurdering av utvikling som vil gi bedret oppdragsløsning fremover i tid.

Når utviklingen i forsvarssektoren skal vurderes, bør dette sees over tid og ikke kun fra ett år til ett annet. Vurderingene kan ellers i for stor grad fokusere på de forhold hvor måloppnåelsen ser ut til å bli svakere enn forutsatt, og ikke på de organisatoriske og strukturmessige forhold som fremstår som positive og effektiviserende. Gjennom årene har man sett et behov for en fornyet gjennomgang av rapporteringssystemet på operativ side og det har i perioden vært en kontinuerlig forbedring av dette. I fremtiden vil man videre se et større behov for å vise utvikling i operativ evne ikke bare som en del av den årlige vurderingen, men også i en større sammenheng som tar for seg et bredere bilde av utviklingen, også i forhold til blant annet oppgavenes utvikling og påvirkning på strukturutviklingen.

4.1.5 Behov for kontinuerlig tilpasning og utvikling i perioden 2005–2008

Regjeringens ambisjon om å øke deltagelsen i FN-operasjoner, samt styrke norsk deltakelse i ISAF i Afghanistan, har vært styrende for Forsvarets bidrag til operasjoner i utlandet. Forsvaret bidrag til nye og pågående operasjoner har vært på et høyere nivå de siste årene enn hva det ble lagt opp til i forbindelse med behandlingen av langtidsplanen for perioden 2005–2008. Videre har utviklingen vist at engasjement ute bærer preg av behov for større kontinuitet og evne til engasjement over tid ift. den intensjon som St.prp. nr. 42 (2003–2004) la til grunn hvor hurtig reaksjon og deployering skulle kombineres med relativt raskt tilbaketrekking fra operasjonsområdet. Operasjonenes kompleksitet sammen med økende sikkerhetstrusler i operasjonsområdene, har gitt press på både krav til styrkeproduksjon og valg av materiell.

Denne omtalte økte deltagelse til utenlandsoperasjoner har påvirket den strukturelle omstilling for Forsvaret til tross for at finansieringsordningen på kapittel 1792 i stor grad gjør det mulig å skjerme omstillingen. Det er særlig spesialistmiljøene innenfor sanitet, logistikk og samband, som har vært under press for et ambisjonsnivå som har påvirket forutsatt nivå i planperioden. Det har derfor blitt lagt vekt på å styrke disse miljøene noe personellmessig for å øke robustheten.

Samtidig har det vært nødvendig å imøtegå noen uforutsette forhold med å gjennomføre hurtige strukturtilpasninger/anskaffelser, f.eks. at endringer i sikkerhetssituasjonen i Afghanistan har medført behov for hurtig anskaffelse av lette pansrede kjøretøy. I løpet av perioden har det også vært nødvendig å tilpasse strukturutviklingen i forhold til endringer i rammebetingelser og nye muligheter som oppstår (f.eks. C-17 strategisk lufttransport).

4.2 Etablere en mer anvendbar og deployerbar struktur

St.prp. nr. 42 (2003–2004) fastslo at i forhold til den da eksisterende struktur, skulle den anbefalte strukturen gi økt operativ evne, ved at større deler av Forsvarets struktur skulle gjøres anvendbar og deployerbar for oppdrag i hele Forsvarets oppgavespekter. Evnen til å løse oppgaver her og nå er meget viktig, men for et militært forsvar er det samtidig viktig å inneha den fleksibilitet til også å løse morgendagens oppgaver. St.prp. nr. 42 (2003–2004) knyttet således den operative struktur, strukturens egenskaper og realisering av denne opp imot målsettingen om økt operativ evne både på kort og lang sikt.

For å gjøre strukturen mer anvendbar og deployerbar, ble det iverksatt en rekke tiltak. Flere av disse tiltakene var personellrelaterte, blant annet behov for økt innslag av stående styrker med fast tjenestegjørende personell. Målsetningen var at en større andel av Forsvarets avdelinger skulle kunne delta i operasjoner både innen- og utenlands som en integrert del av Forsvarets oppgaveportefølje.

Videre var fokuset rettet på fleksible styrker som kunne inneha både en nasjonal og en internasjonal rolle. Større deler av Forsvarets totale styrker skulle kunne gjøres anvendbare og stå på beredskap både for nasjonale og internasjonale behov. Beredskapsnivået for nasjonale og internasjonale oppgaver skulle samkjøres. Strukturen som ble foreslått etablert iht. Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf St.prp. nr. 42 (2003–2004) vektla videre en klar dreining mot etablering av felleskapasiteter. Det ble fremhevet at det var strukturens helhetlige operative evne som var avgjørende for dens evne til å løse oppgavene, ikke de forsvarsgrensvisse elementer isolert sett.

4.2.1 Etablere styrkestruktur iht. målsetting

Tabellen nedenfor viser status for styrkestrukturen ved utgangen av 2008, jf. Forsvarets operative struktur vedtatt gjennom stortingsbehandlingen av St.prp. nr. 42 (2003–2004) og justeringer/ambisjonsendringer i perioden som Stortinget er informert om. Fargekoder viser i hvilken grad strukturelementene er etablert ift. målsetting gitt i St.prp. nr. 42 (2003–2004) ved utgangen av 2008.

Målbilde 2008 basert på stortingsbehandlingen av St.prp. nr. 42 (2003–2004) inkludert justeringer i perioden.

Fargekoder: Etablert/på plass

Forsinket levering

Ikke etablert

Delvis etablert

Felleskapasiteter	Land	Sjø	Luft
Nasjonal kommandostruktur: - FOHK - LDKN - 13 x HV-distrikter	1x mekanisert infanteri brigade (Brigade Nord) - Telemark bataljon	5x Fridtjof Nansen klasse fregatter 6x Skjold klasse fartøyer	Kampfly 48 (+9)x F-16
Etterretningstjenesten	1x mekanisert infanteribrigade (mob.)	6x Ula klasse undervannsbåter	Luftovervåking og stridsledelse - ARS Sørreisa - ARS Mågerø
Felles ISTAR-enhet: - modulbasert ISTAR-enhet - Kystjegerkommando - UAV-kapasitet	Taktisk mobil landkommando	Minerydding - 6x fartøy - Minedykkerkommando (m/KNM Tyr)	Strategisk lufttransport/luft-til-luft tanking (felles NATO-prosjekter)
Alliance Ground Surveillance, AGS (felles NATO-prosjekter)	- ISTAR-enhet - Transport-enhet - Drivstoff-enhet - ARBC søke- og rensekapasitet - Maskin- og konstruksjonsenhet - Bro- og oversettingsenhet	Kystjegerkommando Marinejegerkommando Taktisk maritim kommando (CNOTG)	Maritime overvåkningsfly - 4x P3C Orion - 2x P3N Orion
Heimevernet: 50 000 + 33 000 i reserve - Innsatsstyrker - Forsterkningsstyrker - Oppfølgingsstyrker - Reserve	- Maskin- og konstruksjonsenhet - Bro- og oversettingsenhet	Logistikk/støttekapasitet (leie/eie/lease) (KNM)	EK-fly - 2+1x DA20
Kapasitet for informasjonsoperasjoner	Hærens jegerkommando/ Forsvarets spesialkommando	Sjøheimevern Kystvakt: - 1 Svalbard - 3 Nordkappklasse	Transportfly - 4-6x C-130/leie/eie/lease
Fleksible sanitetsmoduler	Landheimevern Grensevakt	Innleide KV-fartøy - KV Tromsø - KV Ålesund - 1x nytt fartøy - 4x havgående fartøy - Inntil 10x innleide fartøy	Luftvern NASAMS - 1 deployerbart batteri - 1 mob.
ARBC-vern kapasitet - Kjemisk analyselab.	HM Kongens Garde	indre KV	Luftheimevern
Eksplisvryddeenhet		Slepebåtkapasitet	Luftving for spesialstyrkene (6x Bell helikoptre)
Felles KKIS-enhet		Strategisk sjøtransport (felles NATO)	12x Bell transporthelikoptre
CIMIC-enhet			6x NH 90 fregatthelikoptre
Deployerbar logistikkstøtte			12x Sea King redningshelikoptre
2x mob.bataljoner vertslandsstøtte			8x NH-90 KV-helikoptre Deployerbar basestøtte

Tabellen gir ikke et komplett bilde av de enkelte strukturelementers operative kapasitet, siden personell- og materielloppsett samt øvings- og treningsnivå ikke fremgår av tabellen.

Ved erstatning av materiell og/eller oppgradering av materiell, vil man ha en periode hvor strukturelementet ikke er fullt operativt. Dette er en kjent situasjon, og vil være en naturlig del av styrkestrukturens syklus. Videre vil man alltid søke å gjøre slike perioder så kort som mulig.

4.2.1.1 Felleskapasiteter

Strukturutviklingen innenfor felleskapasiteter har på en rekke områder gått iht. de vedtatte planer for perioden 2005–2008 justert for ambisjonsendringer. Status for felleskapasiteter er noe varierende, men i hovedsak er de etablert, og tilpasset behovet i pågående operasjoner. Dette er også noe man løpende har informert om i de årlige budsjettproposisjoner. Denne justeringen har bidratt til å redusere evnen til å levere selvstendige styrkebidrag for noen av disse kapasitetene. Den operative evnen for felleskapasitetene har vært stort sett tilfredsstillende i store deler av planperioden, og de enkelte strukturelementene har gjennomgående løst oppdragene tilfredsstillende.

St.prp. nr. 42 (2003–2004) vektla etablering av helhetlige fellesløsninger på tvers av forsvarsgrenene for best mulig å understøtte pågående og planlagte operasjoner. Etablering av disse felleskapasiteter har vært en utfordring i perioden. Ikke minst skyldes dette deres involvering ifm. pågående operasjoner i utlandet, der etterspørselen etter felleskapasiteter har vært presserende i hele perioden.

Flere av Forsvarets felleskapasiteter hadde derfor ved utgangen av 2008 varierende status med tanke på materiell, personell og EBA. Enkelte strukturelementer var etablert som planlagt, mens andre hadde en lav strukturstatus. Generelt sett hadde felleskapasitetene ved utgangen av 2008 for lav innsats- og reaksjonsevne for å kunne understøtte den øvrige operative strukturen. Enkelte kapasiteter hadde for lite volum til å kunne understøtte operasjoner i utlandet over tid.

I det følgende gis en gjennomgang av de ulike strukturelement innenfor felleskapasiteter.

Kommandostruktur

Videreutvikling av kommandostrukturen har vært en gjennomgående prosess allerede fra St.prp. nr 45 (2000–2001). I St.prp. nr. 42 (2003–2004) ble det anbefalt å nedlegge Landsdelskommando Sør-Norge (LDKS), mens Landsdelskommando Nord-Norge skulle videreføres som en krisestyringskommando under FOHK. LDKS ble lagt ned 1. august 2005. St.prp. nr. 42 (2003–2004) initierte dessuten oppstarten av et arbeid med sikte på å effektivisere og rasjonalisere den strategiske ledelsen, kommandostrukturen og antall utenlandsstillinger. I St.prp. nr. 1 (2006–2007) ble det vist til at omorganiseringen på mange måter har vært meget vellykket, samtidig som det har vist seg at prosessen og

målsettingene var meget krevende. Et videre arbeid ble signalisert, og St.prp. nr. 48 (2007–2008) følger opp dette ved blant annet å anbefale at virksomheten ved Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOHK) og Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) samles, og at det etableres ett Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan ved Bodø.

Heimevernet (HV)

Kvalitetsreformen i perioden 2004–2008 har bidratt til et heimevern som er bedre tilpasset de utfordringer Norge står overfor og de oppgaver som skal løses. Gjennom å organisere strukturen i en innsats-, forsterknings- og oppfølgingsstyrke har man oppnådd en klar differensiering i oppgave og ambisjonsnivå mellom styrkeforbandene, noe som gjør organisasjonen mer fleksibel og mindre sårbar ved eventuelt endrede rammebetingelser. Kvalitetsreformen i Heimevernet har vært bygd på tre pilarer; En kulturreform som vektlegger en heving av personellets ferdigheter og kompetanse. Videre tilførsel av nytt og tidsriktig materiell og vektlegging av troppeprøver/prøver og forsøk for innretting mot ny teknologi i rammen av et nettverksbasert forsvar. Til sist har man gjennom et differensiert treningsmønster tilrettelagt for mer relevant trening av høyere kvalitet.

Reformen er imidlertid ikke fullt ut gjennomført, og målsettingen om full operativ kapasitet i 2008 måtte derfor skyves noe ut i perioden 2009–2012. Selve organisasjonsendringene i reformen ble gjennomført i perioden. Distriktsorganisasjonen ble redusert fra 18 til 13 distrikter³, og Sjøheimevernet har kraftsamlet ressursene i en egen organisasjon. I St.prp. nr. 1 (2006–2007) foreslo regjeringen å avvikle HV-reserven (på 33 000 mannskaper) for ytterligere å fokusere på operative kapasiteter, og Stortinget vedtok gjennom behandlingen av B.innst. S. nr. 7 (2006–2007) å legge ned HV-reserven i 2007.

Etablering av innsatsstyrken innebar en vesentlig forbedring av Heimevernets samlede kapasiteter. Det har i perioden vært en betydelig treningsaktivitet av innsatsstyrkene, slik at disse mot slutten av perioden var tilnærmet realisert ift. de krav som ble satt i langtidsplanen. For forsterknings- og oppfølgingsstyrkene er trenings- og øvingsnivået på et lavere nivå enn forutsatt. St.prp. nr. 1 (2007–2008) omtalte denne utfordringen og konkluderte med at i 2008 ville fokus være rettet mot trening av alle styrke kategorier, men prioritet på å realisere tilnærmet full operativ kapasitet for innsatsstyrkene. For de øvrige styrke kategoriene - forsterknings- og oppfølgingsstyrker - vil disse først kunne nå full operativ kapasitet i perioden 2009–2012. Heimevernet er tilført moderne materiell av høy kvalitet, bl.a. personlig utrustning og våpensystemer. Sjøheimevernet har bestilt to fartøyer av Reine-klassen i 2007. Levering skjer i perioden 2009–2012.

³ Jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004). Regjeringen foreslo i St.prp. nr. 42 (2003–2004) å redusere antall distrikter fra 18 til 12. Stortinget vedtok likevel å videreføre 13 distrikter.

Felles ISTAR

Målsettingen om en felles ISTAR-enhet (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*) for overvåking, etterretning, målidentifikasjon og rekognosering på korpsnivå har blitt justert i perioden. Allerede i St.prp. nr. 1 (2005–2006) ble denne ambisjonsjusteringen annonsert. I perioden har man valgt å utvikle de forsvarsgrensvis kapasitetene slik at disse kunne samvirke på tvers av forsvarsgrener i en fellesoperativ ramme både nasjonalt og i en flernasjonalt sammenheng. Dette som ledd i en plan om trinnvis oppbygging av ISTAR-kapasitetene. I den nåværende langtidsplan (2009–2012) er målsettingen om en egen Felles ISTAR-enhet for korpsnivå utviklet som dimensjonerende grunnlag for volum og sammensetning. Det opprettholdes likevel et ambisjonsnivå om at dedikerte ISTAR-kapasiteter skal videreutvikles innenfor den respektive forsvarsgren, samt at evnen til samvirke mellom disse skal vektlegges.

Taktisk ubemannede luftfartøyer (*Unmanned Aerial Vehicle* (UAV))) ble ikke etablert i perioden. Dette ble varslet i St.prp. nr. 1 (2007–2008) der det fremkom at anskaffelsen av UAV var omfattet med usikkerhet, både når det gjelder konseptuelle, operative, økonomiske og teknologiske forhold, i tillegg til luftfartsproblematikk. Håndteringen av den samlede usikkerheten hadde tatt lengre tid enn beregnet, og prosjektet ville derfor ikke nå målsettingen om etablering av en kapasitet i planperioden. I St.prp. nr. 48 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 318 (2007–2008), er UAV tatt ut at den operative strukturen som eget strukturelement. Inntil videre planlegges det med en anskaffelse av stridstekniske ubemannede luftfartøy, hovedsakelig til oppklaringsenhetene i Hæren.

Felles KKIS-enhet

Felles kompetansesenter for kommando-, kommunikasjons- og informasjonssystemer (FK KKIS) ble etablert i 2005. FK KKIS er en fellesavdeling med personell fra samtlige forsvarsgrener med en tverrfaglig sammensatt ledelse. En av FK KKIS primære oppgaver har vært å støtte norske styrker, både nasjonalt og når de deltar i operasjoner i utlandet. Det er avdelingen CIS TG (*Communication, Information System Task Group*) som i hovedsak ivaretar dette ansvaret for kompetansesenteret.

CIS TG ble etablert i 2005 og var innledningsvis en liten enhet med 40 ansatte. I løpet av de første årene løste avdelingen mange oppdrag, både i Afghanistan, Sverige, på Kypros og Sicilia. Avdelingen deltar på de fleste større øvelser i Norge, og er en etterspurt kapasitet innen samtlige forsvarsgrener. Ved utgangen av 2008 var enheten bygget opp med 20 ansatte i forhold til antall på etableringstidspunktet.

Leveransekravene på felles KKIS-enhet har vært store i perioden både for nasjonale formål og ikke minst for formål i utlandet. Dette har gått ut over evnen til å etablere grunnkapasitetene her hjemme. CIS TG har i perioden opplevd en viss bemanningsøkning utover målene i St.prp. nr. 42 (2003–2004) for å imøtekomme det presset som har ligget på denne kapasiteten. I perioden 2009–2012 forventes en forbedring på dette området, da en personelløkning vil sette avdelingen i bedre stand til å

løse sine oppdrag og gjøre den tilstrekkelig robust til å kunne drifte installasjoner over lengre perioder.

Kapasitet for militære informasjonsoperasjoner

Kapasitet til ledelse av militære informasjonsoperasjoner skulle styrkes i planperioden, herunder skulle det etableres en mindre, deployerbar enhet for militære informasjonsoperasjoner. Enhet for *Computer network operations* (CNO) er blitt etablert i perioden iht. planene. Denne enheten er ikke tiltenkt en strategisk rolle innenfor CNO, men retter sine operasjoner mot sikring av egne militære informasjonssystemer og har en viss kapasitet for å påvirke en motstanders informasjon og systemer.

Evnen til elektronisk krigsføring (EK) er videreutviklet i perioden som en del av de forsvarsgrenvise kapasitetene, dog ikke som et felles EK kompetansesenter.

Fleksible sanitetsmoduler

Etablering av fleksible sanitetsmoduler har i perioden blitt tilpasset de til enhver tid operative behov med særlig orientering mot pågående operasjoner ute, jf. omtale i årlige budsjettproposisjoner. Sanitetskapasitetene har i perioden blitt styrket som modulbaserte enheter. Det er stilt feltsykehus, sanitetshjelpeplasser, medisinsk beredskap til fly- og helikopterevakuerings og spesialisthelsetjenester. Fortsatt er det utfordrende å opprettholde nødvendig rekruttering av medisinsk fagpersonell til operasjoner utenlands.

Luftbåren bakkeovervåkning (*Allied Ground Surveillance* (AGS))

Dette prosjektet har vært under utvikling i perioden 2005–2008. Norge har deltatt i arbeidet, men fremdriften har vært langsommere enn man la til grunn i 2004. Norge signerte *AGS Programme MoU* 8. juni 2009.

Mobilt kjemisk laboratorium

Det stasjonære kjemiske laboratoriet ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er blitt videreført for å opprettholde nødvendig nasjonal analysekapasitet for kjemiske stridsmidler i perioden 2005–2008. Et mobilt kjemisk laboratorium er ikke blitt etablert. Informasjon om denne endringen fremkom i St.prp. nr. 1 (2005–2006) hvor man meldte at stasjonær verifikasjonsenhet videreføres ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og at mobil kjemisk analyseenhet planlegges etablert senere i langtidsperioden. I perioden 2009–2012 blir kun det stasjonære kjemiske laboratoriet ved FFI videreført, jf. Innst. S. nr. 318 (2007–2008) og St.prp. nr. 48 (2007–2008).

Sivil-militær koordineringsenhet (*Civilian-Military Cooperation* (CIMIC)-enhet)

Kapasiteten har i perioden blitt videreført i form av et lite antall stabsoffiserer med særlig utdanning og kompetanse på området. Strukturer til NATOs korpsavdelinger har vært lavere prioritert og derfor ble en egen CIMIC-enhet ikke etablert.

Deployerbare logistikkbaser

Deployerbare logistikkbaser er opprettet i perioden basert på mobiliseringsenheter. Det opprinnelige antallet på fem baser, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005), er redusert til tre baser. Denne reduserte ambisjonen ble formidlet i St.prp. nr. 1 (2007–2008), hvor man uttalte at innenfor rammen av tildelte ressurser og krav til forsvarlig forvaltning vil det i 2008 bli gitt prioritet til å etablere logistikk tilpasset de operative leveranser, herunder beredskapsoppdrag for FN, NATO og EU. Oppbyggingen av deployerbare logistikkbaser og andre operative kapasiteter vil bli tilpasset tilgjengelige ressursrammer og krav til løpende operative leveranser. Dette innebærer visse forsinkelser og begrenset operativ utholdenhet.

I perioden 2009–2012 skal disse basene videreutvikles og styrkes. St.prp. nr. 48 (2007–2008) legger til grunn at logistikkstøtten skal være dimensjonert for å kunne etablere inntil tre logistikkbaser samtidig, til støtte for nasjonale operasjoner og operasjoner i utlandet.

Mobiliseringsbataljoner for vertslandsstøtte

I perioden har mobiliseringsbataljonene for vertslandsstøtte blitt tilpasset et redusert behov for egne mobiliseringsavdelinger for å støtte NATO-avdelinger i Norge. Dette innebærer at man i perioden har videreført én av de to planlagte bataljonene. NATO sitt operasjonskonsept er basert på at de kan deployere og operere uten vertslandsstøtte, samt at Norge gjennom eksisterende infrastruktur, sivile leverandører og Forsvarets grunnstruktur fortsatt kan gi en betydelig vertslandsstøtte. Med dette som bakgrunn, videreføres kun én vertslandsstøttebataljon i perioden 2009–2012.

4.2.1.2 Hæren

Totalt sett har strukturutviklingen i Hæren blitt noe forsinket ift. de vedtatte planer for perioden 2005–2008. Den operative evnen har vært tilfredsstillende, og Hæren har levert bidrag til pågående operasjoner i utlandet og styrkeprodusert godt trent styrker tilgjengelig for nasjonal og internasjonal innsats.

Hæren har gjennomgått en betydelig styrking i perioden 2005–2008. Personellmessig var det ved utgangen av 2008 tilført mer enn 40 % flere årsverk siden årsskiftet 2005/2006, i all hovedsak operativt personell, og en omfattende materiellmessig fornyelse var påbegynt, herunder ny personlig utrustning, nye håndvåpen og nye lettpansrede kjøretøyer. Det tar tid å bygge kompetanse og den bemanningsmessige økningen vil derfor nødvendigvis ta noe tid før den gir ønsket operativ effekt. I perioden 2009–2012 har man planlagt med en betydelig materiellmessig fornyelse.

Etablering av de hurtige innsatsstyrkene, slik som Telemark bataljon og etterretningsbataljonen, er Hærens viktigste forbedring i perioden 2005–2008. Hæren har levert bidrag til pågående operasjoner i utlandet og styrkeprodusert godt trent styrker tilgjengelig for nasjonal og internasjonal innsats. Reaksjonsevnen ift. operasjoner nasjonalt og i utlandet, er dermed betydelig forbedret.

Spesialstyrkene er styrket både i antall og kvalitet i perioden 2005–2008. Styrkene har meget god operativ evne i perioden, og dette er demonstrert gjennom flere krevende oppdrag i utlandet.

Brig N er i hovedsak etablert, selv om det hefter noen materiellmessige svakheter ved brigaden. De fredsoppsatte enhetene i Brig N har i perioden holdt et høyt treningsnivå, og har levert styrkebidrag med meget god operativ evne til operasjoner i utlandet. Brigaden har i løpet av perioden fått en kraftig forbedret evne til å håndtere kriser i fredstid ved blant annet differensiert innkalling av soldater og innføring av krav til reaksjonstid for halvparten av utdanningsavdelingene i brigaden.

Brigaden har imidlertid ikke oppnådd evne til å deployere utenlands som komplett brigadesystem. I hovedsak skyldes dette at personell- og materiellressurser har blitt prioritert mot utenlandsoperasjoner. I tillegg har man ikke fått på plass et kontraktsregime for personell som nylig har avtjent førstegangstjeneste. Det ble informert om denne forsinkelsen i St.prp. nr. 1 (2006–2007): ”Den dimensjonerende ambisjonen for Hæren om å stille en deployerbar brigade for alle typer operasjoner, nasjonalt og internasjonalt, vil først bli nådd etter utgangen av inneværende langtidsperiode”. For perioden 2009–2012 er ambisjonen for brigaden noe redusert i forhold til perioden 2005–2008.

Videre ble en mobiliseringsbasert mekanisert infanteribrigade (Brigade 6) avviklet. Regjeringen foreslo i St.prp. nr. 1 (2006–2007) å nedlegge Brigade 6 da man ikke lenger fant denne brigaden å være operativ relevant, og Stortinget vedtok gjennom behandlingen av B.innst. S. nr. 7 (2006–2007) at Brigade 6 skulle legges ned.

Mobil taktisk landkommando (MTLK) ble etablert i perioden, men med noe endret innretning. MTLK slås sammen med stab i Brig N i løpet av 2010.

Utvikling av Divisjons- og korpsavdelinger har i stort gått i henhold til planene. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) ble følgende status gitt: Modulbasert ISTAR-enhet er videreutviklet og inngår i Brig N. Transportenheten har fått en lavere ambisjon og man har for 2008 kun satt opp og trent en tropp. Transportbataljon inkl. drivstoffenheter er etablert. ARBC søke- og rensekapasitetet inngår i Brig N. Maskin- og konstruksjonskompani og bro- og oversettingsenhet har blitt videreført og inngår i ingeniørbataljonen.

For øvrig har Garnisonen i Sør-Varanger og H M Kongens Garde vært godt trent og hensiktsmessig utrustet for sine oppgaver, og har løst disse på en meget god måte.

De omfattende engasjementene Hæren har hatt i utenlandsoperasjoner, har samtidig medført slitasje på enkeltkategorier av Hærens personell og materiell. Særlig gjelder dette ingeniør, logistikk, sanitet, ISTAR og sambandskapasiteter. Dette har gitt enkelte negative konsekvenser for styrkeproduksjon, strukturrealisering og operativ evne.

Den sterke vektleggingen av reaksjonsevne for utviklingen av Hæren i perioden 2005–2008 har medført behov for å justere utviklingen for å bedre utholdenheten innenfor enkelte områder. Dette har medført behov for å styrke Hæren ytterligere, jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008).

4.2.1.3 Sjøforsvaret

Strukturutviklingen i Sjøforsvaret ble forsinket i forhold til de vedtatte planer for perioden 2005–2008. Den operative evnen har vært tilfredsstillende i store deler av planperioden for nasjonal evne til å løse maritime oppgaver. Sjøforsvaret har gjennomgående løst oppdragene på en tilfredsstillende måte.

Sjøforsvaret er midt i en fornyelsesprosess hvor nye overflatefartøyer er under innfasing og vil i en periode gi redusert operativ maritim evne. Selv om den nye fartøystrukturen i perioden ikke fullt ut er utrustet iht. planen, kan de nye fartøyene like fullt anvendes til visse oppgaver. Spesielt er fregattenes aktiviteter gode eksempler på dette. Fartøyene gir allerede en viss operativ effekt, bl.a. demonstrert ved at KNM Roald Amundsen fulgte den russiske hangarskipsgruppen Admiral Kuznetsov langs Finnmarkskysten i januar 2008. KNM Fridtjof Nansen var allerede i januar 2007 på patrulje ved Bjørnøya, og 2009 var KNM Otto Sverdrup på tokt til Svalbard. Høsten 2009 vil også en KNM Fridtjof Nansen delta i EUs anti-pirat operasjon utenfor kysten av Afrikas Horn.

Fridtjof Nansen-klassen er på vei inn i strukturen med siste planlagte leveranse ved årsskiftet 2010/2011. Fartøyene vil være fullt operative fra 2015, når *Naval Strike Missile* (NSM), NH-90 og lettvektstorpedoer er på plass.

Alle de seks fartøyene i Skjold-klassen forventes operative fra 2013. Det første fartøyet av Skjold-klasse MTB er planlagt levert desember 2009 med påfølgende leveringer hver tredje måned. 21. MTB skvadron ble utfaset 1. februar 2008, og de siste fartøyene av Hauk-klassen er tatt ut av Sjøforsvarets struktur og vil bli avhendet. Gjennom økningen i antall nye overflatefartøyer, vil Sjøforsvarets operative kapasiteter øke betraktelig i tråd med regjeringens ambisjon, selv om både de nye fregattene og Skjold-klassen ikke oppnår full operativ kapasitet før de er fullt utrustet, testet og besetningene utdannet. I den forbindelse er innfasingen av NH-90 helikoptre og sjømålsmissiler spesielt viktig for at disse fartøyene skal nå forventede kapasiteter.

Sjøforsvaret har i perioden videreført kapasiteter og leveranser innenfor systemene ubåt og mineryddere i tråd med målene i St.prp. nr 42 (2003–2004).

Marinens jegervåpen, som omfatter marinejegere, minedykkere, taktisk båtskvadron og kystjegere, har hatt meget god operativ evne og bidratt i stor grad til å løse fredsoperative oppgaver nasjonalt, og jevnlig bidratt med enheter til operasjoner i utlandet. I tillegg har det maritime stabselementet *Norwegian Task Group* (NOTG) blitt kvalifisert, slik at det på kort varsel kan planlegge og lede maritime operasjoner på taktisk nivå.

KNM Valkyrien og KNM Tyr har i perioden blitt videreført som Marinens logistikkvåpen. Disse fartøyene planlegges erstattet med et nytt logistikkfartøy fra 2015, jf. St.prp. nr. 70 (2008–2009). KNM Horten er utrangert i perioden og vil bli avhendet.

Kystvakten har gjennomgått en betydelig modernisering de senere år. En rekke nye fartøyer er fasett inn, og gamle fartøyer er tatt ut av tjeneste. Dette har gitt en betydelig forbedring i Kystvaktens kapasitet. Kystvaktens oppgaveløsning er dog blitt påvirket av forsinket levering av nye, maritime helikoptre og de nye fartøyene av Barentshavklassen. Planlagt levering av nye NH-90 maritime helikoptre til Kystvakten, i en ”initial operational Configuration” versjon, er medio 2010. Slepebåtkapasiteten er blitt videreført i perioden 2005–2008.

Strategisk sjøtransport har i perioden blitt dekket gjennom kontrakter med sivile rederier og leveransen har vært i tråd med målene i St.prp. nr. 42 (2003–2004).

4.2.1.4 Luftforsvaret

Strukturutviklingen i Luftforsvaret vurderes i hovedsak å være iht. vedtatte planer for perioden 2005–2008. Den operative evnen har vært tilfredsstillende i planperioden, selv om det har vært lavere tilgjengelighet på noen flytyper i deler av perioden. Luftforsvaret har gjennomgående løst oppdragene på en tilfredsstillende måte.

Kampflyene har blitt betydelig oppgradert for å tilfredsstille de krav moderne operasjoner stiller. Kombinasjonen av reservedelstilgang og reduksjon i trening og øving, har medført at det har blitt endringer for enkelte av de kapasiteter som står på beredskap for NATO. Blant annet har det blitt gjort justeringer i antall kampfly som er tilgjengelige for NATO, og det er lengre klartid for noen kapasiteter. Dette er gjort i dialog med NATO.

Videre ble det lagt frem en egen proposisjon for Stortinget i desember 2008 som ga regjeringen fullmakt til å gå videre i prosessen mot Lockheed Martin med å anskaffe *Joint Strike Fighter* (JSF) som nytt kampfly som erstatning for dagens F-16.

Det pågår fortsatt en omfattende oppdatering av maritime patruljefly for å styrke evnen til overvåkning. Tilgjengelighet på maritime patruljefly har også vært lavere enn ønskelig på grunn av tekniske og materiellmessige årsaker samt gjennomføring av nødvendig vedlikehold og oppgraderinger. Dette har vært informert om i de årlige budsjettproposisjoner.

Det ble i 2007 besluttet å anskaffe fire nye taktiske transportfly av typen C-130J, og denne kapasiteten forventes gradvis operativ i løpet av perioden 2009–2012. De nye flyene erstatter de gamle C-130 Hercules transportflyene som hadde en rekke tekniske utfordringene og operative begrensninger som reduserte tilgjengeligheten på taktisk lufttransport.

På helikoptersiden er leveringen av NH-90 maritime helikoptre betydelig forsinket og forventes tidligst levert mot slutten av i inneværende langtidsperiode. Dette medfører at de nåværende Lynx-helikoptrene må utnyttes ut over sin planlagte levetid med de tekniske utfordringer dette innebærer. Dette har vært informert om i de årlige budsjettproposisjoner i perioden.

Luftforsvaret har i perioden videreført kapasiteter og leveranser innenfor systemene helikopter (takstisk), luftvern, elektronisk krigføring (EK-fly, DA-20) og basesett i tråd med målene i St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Luft-til-luft tanking har i løpet av perioden vært til vurdering i alliansen, uten at man lykkes å komme frem til enighet om et internasjonalt samarbeid om dette. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) ble det informert om at Norge vil leie inn slik kapasitet ved behov.

NATO har i perioden etablert en strategisk lufttransportkapasitet for alliansen gjennom avtalen om *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS). Avtalen skal i første omgang videreføres frem til 2009. Avtalen i seg selv er ikke tilstrekkelig for å dekke nasjonale og allierte behov, og Norge støtter derfor alliansens arbeid med å finne andre multinasjonale løsninger for å bedre tilgjengeligheten ytterligere, bl.a. gjennom det multinasjonale samarbeidet *Strategic Airlift Capability* (SAC). Norge er, sammen med 16 andre nasjoner (14 NATO-nasjoner, samt Sverige og Finland), i ferd med å etablere en multinasjonal strategisk transportflykapasitet i form av tre C-17. Kapasiteten forventes å være tilgjengelig i 2010/2011.

Det forventes at den operative evnen de kommende år blir styrket gjennom innføringen av NH-90 helikoptrene fra 2010 og de fire nye C-130J transportflyene, hvorav det første allerede er levert. Alle C-130J transportflyene vil være på plass i løpet 2010. Oppbyggingen av den nye organisasjonen og strukturen fortsetter i inneværende langtidsperiode (2009–2012), og det forventes full operativ kapasitet for organisasjonen i løpet av perioden.

4.2.2 Gjøre strukturen mer anvendbar og deployerbar

Den anbefalte strukturen fremstilt i St.prp. nr 42 (2003–2004) skulle gi økt operativ evne, ved at større deler av Forsvarets struktur skulle gjøres anvendbar og deployerbar for oppdrag i hele Forsvarets oppgavespekter. For å gjøre dette, så man for seg en rekke tiltak innenfor økt fleksibilitet i hele styrkestrukturen, en mer stabil og forutsigbar tilgang på personell, gjennom materiellanskaffelser og fornyelse og til sist gjennom klare krav til beredskap, øving og trening. I det følgende gis en gjennomgang av de sentrale områdene.

4.2.2.1 Økt fleksibilitet i hele styrkestrukturen

St.prp. nr. 42 (2003–2004) stadfestet at fleksibilitet, dvs. anvendbare kapasiteter som dekker et bredt segment av oppgavespekteret, skulle prioriteres fremfor kapasiteter med smalt virkeområde. Forsvarets kapasiteter skulle være komplementære, dvs. at de

enkelte kapasiteter skal være minst mulig overlappende, og i størst mulig grad utfylle hverandre, nasjonalt og innenfor NATO.

Kvalitetsreformen i Heimevernet er et godt eksempel på hvordan man ved å prioritere kvalitet, gjennomføre strukturelle grep, samt fjerne noen av de unødvendige bindinger og forutsetninger som har begrenset fleksibiliteten så langt, kan øke tilgjengelighet og relevans i forhold til de nye oppgavene.

I perioden har man videre lagt vekt på økt rotasjon mellom større deler av styrkestrukturen i forhold til internasjonal deltagelse. Deltagelse ute har i perioden hatt elementer fra både hær-, sjø-, luft- og felleskapasiteter.

I løpet av perioden er det etablert nye enheter i Hæren som i større grad en tidligere er tilgjengelige, og kan sendes på oppdrag både hjemme og ute med kortere reaksjonstid enn tidligere.

Se for øvrig også omtale under punkt 3.1.

4.2.2.2 Stabil og forutsigbar tilgang på personell

St.prp. nr. 42 (2003–2004) definerte personellområdet som kritisk viktig for Forsvarets operative evne. Forsvaret måtte sikres en stabil og forutsigbar tilgang på personell for å ivareta krav til kvalitet, treningsstandard og beredskap. Flere av elementene i strukturen skulle derfor få større innslag av fast tjenestegjørende befall og vervede, samtidig som resterende stillinger er besatt av personell med beredskapskontrakter.

I hele perioden har det vært et sterkt fokus på behovet for stabil og forutsigbar tilgang på anvendbart og deployerbart personell til utenlandsoperasjoner. Det er iverksatt tiltak som skal sikre både intern og ekstern rekruttering, blant annet ved at tjenestegjørende personell kan planlegge sin tjeneste i utenlandsoperasjoner god tid i forveien samt tiltak som skal bidra til å spre belastningen.

Forsvaret rekrutterer godt gjennom det personellet som har gjennomført eller som er i gang med førstegangstjenesten. Selv om Forsvaret i hovedsak har hatt tilfredsstillende rekruttering, og derigjennom dekket behovet for forutsigbar tilgang av personell til utenlandsoperasjoner, så er det gjennomgående rapportert om vakanser innenfor enkelte områder som sanitet, samband og transportkontroll.

Deltagelse i utenlandsoperasjoner har gitt meget relevant trening og kompetanse. Det synes videre som om Forsvarets personell gjennomgående har akseptert at tjeneste i utenlandsoperasjoner er en naturlig del av tjenesten.

I perioden har man sett et økende behov for økt kompetanse også på lavere nivå i Forsvaret. Spesielt påpekes behovet for spesialisering, siden kravene også på dette nivået tilsier betydelig erfaring og profesjonalitet. For å oppfylle den ambisjonen har man i

perioden etablert en egen personellkategori, avdelingsbefal. Avdelingsbefalsordningen har vist seg særlig viktig for operative avdelinger. Se videre omtale i kapittel 5.2.1.

Gjennom en stabil og god utvikling av verneplikten, har Forsvaret sikret en forutsigbar tilgang av personell av høy kvalitet. Alle forsvarsgreners operative miljøer preges nå av kvalitet og anvendbarhet både ute og hjemme. HV har fortsatt et nasjonalt fokus, men kan levere mindre styrkebidrag til utenlandsoperasjoner integrert i bidrag fra de øvrige forsvarsgrenene.

Andelen reservebefal i utenlandsoperasjoner var noe lavere i perioden enn i foregående år, men har den siste tiden tatt seg opp igjen. Dette fordi stadig flere yrkesbefal med relevant bakgrunn nå har gjennomført utenlandsoppdrag og ikke er like tilgjengelig for nye kontingenter. Stillingene må derfor i større utstrekning fylles av personell fra reserven. Koordineringen av frivillige reservebefal har blitt forbedret gjennom etableringen av Vernepliktsverkets interesseregister.

4.2.2.3 Materiellfornyelse og nyanskaffelser

Å videreføre den omfattende materiellmessige fornyelsen har vært sentralt i perioden 2005–2008 for å sikre at strukturen blir anvendbar og deployerbar. Det ble derfor lagt til grunn en gradvis opptrapping av nivået for materiellinvesteringer i 2005–2008 ved at midler skulle overføres fra drift og EBA-investeringer. Imidlertid har det vært et noe lavere nivå (ca. 4 mrd. kroner) til materiellinvesteringer enn det langtidsplanen la til grunn. For nærmere omtale av den faktiske utviklingen henvises til kapittel 7. Det har likefullt på gått en omfattende modernisering, og totalt er i overkant av 28 mrd. kroner blitt benyttet til materiellinvesteringer i perioden 2005–2008.

De største anskaffelsene til Hæren i perioden 2005–2008 har vært investeringer i taktisk treningssystem, panserbekjempelsesvåpen med middels rekkevidde og stridsvogn Leopard 2. I tillegg ble det investert i kommandoplassmateriell, stormpanservogner og pansrede spesialkjøretøy. Det ble også anskaffet et mindre antall lette pansrede patruljekjøretøy, og et større antall nye håndvåpen.

De største anskaffelsene til Sjøforsvaret har vært investeringer i nye fregatter, i tillegg til Skjold-klasse missiltorpedobåt og nytt sjømålsmissil. I tillegg ble det investert i ny luftkontrollradar til Kystvakten og brannsikringstiltak på minerydderne.

De største anskaffelsene til Luftforsvaret har vært i luftvernssystemet NASAMS-II samt oppdatering av kampflyvåpenet gjennom oppgradering og modernisering av F-16 og anskaffelse av nye våpen. Mot slutten av perioden har det blitt investert i nye transportfly C-130J, samt tilgang til strategisk lufttransport gjennom NATO (C-17 initiativet). Det ble videre foretatt oppgradering av P-3 Orion flyene.

Innenfor Heimevernet har materiellinvesteringene vært fokusert mot kvalitetsreformen, og innrettet mot å fremskaffe nytt soldat- og avdelingsutstyr, herunder leveranse av nye våpen, samt leveranse av håndvåpenbeskyttende vest.

Innenfor fellesområdet ble det investert i IKT og kommando- og kontrollsystemer, herunder taktisk datalink og kommando- og kontrollsystem til Hæren. En vesentlig del av investeringene innenfor fellesområdet ble også brukt til transportable sambandssystemer bl.a. til operasjoner utenlands.

Det er også iverksatt flere prosjekter som skal bidra til en mer nettverksorientert infrastruktur, herunder sikker tilgang til satellittkommunikasjon. Innenfor området informasjonsinfrastruktur, ble første løsning for *Battlefield Management System* (BMS) tatt i bruk i Afghanistan. Dette er et system for identifisering og sporing av egne styrker, noe som bedrer sikkerheten i operasjoner i utlandet. Utrulling av Forsvarets informasjonssystem for høygradert nivå ble igangsatt.

Innenfor logistikkområdet, ble det anskaffet en kirurgisk enhet, samt vannrensmateriell for å dekke behovet i forhold til utenlandsoperasjoner. Videre ble det anskaffet motmidler mot improviserte eksplosivbomber.

I LOS-programmet i Forsvaret ble hoveddelen av Økonomiprojektets løsning satt i drift sommeren 2008.

I tillegg til gjennomføringen av de enkelte investeringene, er et nytt konsept for materiellinvesteringer, vedtatt i juli 2004, blitt implementert. Det nye konseptet har bidratt til å sikre en bedre innretning av materiellinvesteringene i samsvar med vedtatt struktur.

4.2.2.4 Beredskap og deployering

St.prp. nr 42 (2003–2004) ga høy prioritet til strukturelementer med høye krav til reaksjons- og forflytningsevne. Styrker som utelukkende er egnet til å ivareta rene nasjonale oppgaver skulle videreføres bare i den grad de dekket er klart definert nasjonalt behov som ikke kunne dekkes på annen måte. Beredskapsnivået skulle videre tilpasses både nasjonale krav og bidra til å møte NATOs helhetlige behov. I forhold til nasjonale oppgaver, skulle derfor strukturens økte innslag av stående elementer, som ikke var avhengige av at mobilisering er iverksatt for at de skal kunne brukes av politiske myndigheter, øke tilgjengeligheten og reaksjonsevnen betydelig. Dette har betydd en videreutvikling av eksisterende kapasiteter i retning av mindre, deployerbare enheter som er klare for innsetting på kort varsel.

En rekke strukturelement har fått en forbedret beredskap. Som tidligere nevnt, har Brigade Nord fått forbedret operativ evne til å håndtere kriser i fredstid ved differensiert innkalling av soldater og innføring av krav til reaksjonstid for halvparten av utdanningsavdelingene i brigaden. Videre fører etablering av hurtiginnsatsstyrkene, slik

som Telemark bataljon og etterretningsbataljonen, til at reaksjonsevnen ift. operasjoner nasjonalt og utenlands er betydelig bedret.

Fokus i inneværende langtidsperiode har vært å få på plass et nytt Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) og et Styrkeoppbyggingssystem (SOS) på sentralt nivå. Pågående omstilling av Forsvarets organisasjon og oppgaver har vært en utfordring for å tilpasse beredskapsplanverket. Dette er et kontinuerlig arbeid for å få planverk overstemmende med de operative og forvaltningsmessige behov.

Systemet med at alle operative enheter pålegges en beredskap/klartid, er videreført i hele perioden. Det ble ved periodens start, som del av NATOs styrkeplanlegging, planlagt med oppbygging mot NATO beredskapsoppdrag til en økt andel av den operative struktur i forsvarsgrenene og i felleseenheter. Dette var et betydelig løft som har bidratt til å gjøre større deler av styrkestrukturen deployerbar. Samtidig må det bemerkes at enkelte av disse enhetene ikke fullt ut har nådd disse målene. Det skyldes både utfordringer med kostnader på materiellinvesteringssiden, driftskostnader knyttet til oppbyggingen av deployerbare enheter og utfordringer med oppbygging av enheter på beredskap samtidig som personellet har blitt brukt i de løpende operasjoner i utlandet.

Evne til strategisk og taktisk forflytning har også blitt videreutviklet i perioden 2005–2008. Norge har i perioden støttet alliansens arbeid med å identifisere flernasjonale løsninger ift. strategisk lufttransport, og man er nå i ferd med å etablere en multinasjonal strategisk transportflykapasitet i forma av tre C-17 transportfly. Avtale med sivile kontraktører om strategisk sjøtransport er videreført i hele perioden. Nasjonalt ble det besluttet å anskaffe fire nye taktiske transportfly av typen C-130J, og denne kapasiteten forventes gradvis operativ i inneværende langtidsperiode.

Evnen til deployering har vært avhengig av og blitt forsterket av utviklingen innen deployerbar logistikk (deployerbare logistikk kapasiteter), etablering av CIS TG og utvikling innen etterretning. Gjennomgående er alle operasjoner understøttet, men med bakgrunn i erfaringene fra perioden 2005–2008, vil disse kapasiteter videreutvikles sterkere i perioden 2009–2012.

4.2.2.5 Øving og trening

Sentrale prioriteringer i perioden 2005–2008 tok utgangspunkt i utprøving og innføring av nye konsepter, herunder trening og samøving for deltagelse i NATOs reaksjonstyrker i en flernasjonal ramme. St.prp. nr. 42 (2003–2004) stadfestet at ved utarbeidelse av øvingsprogrammet skulle strategisk deployerbare kapasiteter med høy reaksjonsevne, samt kapasiteter for de nasjonale oppgavene og ledelsesapparatet, prioriteres. Det ble ansett som avgjørende at Forsvarets operative struktur skulle øves i et realistisk operativt miljø og innenfor de organisasjonsstrukturer de var tenkt brukt. Trenings- og øvingsvirksomheten skulle således i større grad enn tidligere ha som formål å bidra til transformasjon av Forsvarets militære kapasiteter. Det ble vektlagt øvelser knyttet til

håndtering av krisesituasjoner, terroranslag og masseødeleggende våpen i tillegg til mer tradisjonelle oppgaver.

Forsvarets øvingsaktivitet i perioden 2005–2008 har blant annet omfattet øvelser og trening i samvirke med allierte, øvelse for utprøving og innføring av nye konsepter og transformasjon samt øvelser med partnerland. Dette er alle områder som man ønsket å vektlegge ifm. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Vektingen av de ulike prioriteter har imidlertid variert, i første rekke av budsjettmessige årsaker, men innenfor strenge prioriteter ble det i perioden 2005–2008 lagt vekt på å øve felles operativ evne samt gjennomføre øvelser i forbindelse med deployering av styrker til utlandet. I 2008 ble den store vinterøvelsen *Cold Response* ikke gjennomført, for å benytte ressursene til å prioritere Økonomiprojektet i Forsvaret. I lys av viktigheten denne øvelsen har ift. samvirke med allierte og alliert tilstedeværelse, ble øvelsen på nytt gjennomført i 2009.

I øvelsessammenheng med partnerland, herunder Sverige og Finland, har man blant annet fokusert på samtrenting innenfor *Nordic Battle Group*-rammen. For øvrig har partnerland, inkludert Sverige og Finland, deltatt på en rekke øvelser på norsk territorium i perioden, herunder *NATO Air Meet* og vinterøvelsen.

For øvrig er det gjennomført øvelse ifm. deployering i NRF-regi. Det er også gjennomført øving av det nasjonale fellesoperative ledelsesnivå (øvelse "Gram") og øving av rent nasjonal reaksjonsevne ifm. nasjonal militær krisehåndtering (øvelse "Mobil innsats").

Tilrettelegging av alliert trening og øving i Norge bidrar til at disse styrkene settes i stand til å operere under krevende forhold, og har vært en prioritert oppgave i perioden. Interessen for å trene i Norge har vært høy blant våre nærmeste allierte med Storbritannia og Nederland som største deltakere. USA, Nederland, Storbritannia, Tyskland og Danmark er prioriterte nasjoner, og øvrige NATO-land er blitt prioritert foran ikke-NATO-land. Sverige, Finland, Østerrike og Sveits inviteres til å delta i øvelser og trening på bilateral basis og "in the spirit of PfP", Sverige og Finland også i samsvar med NORDCAPS-konseptet. Det har vært prioritert besøk fra aktuelle forsterkningsstyrker, spesialstyrker, avdelinger med kapasiteter som er komplementære til norske kapasiteter, samt avdelinger som gjennom samtrenting med norske avdelinger vil kunne øke vår evne til samvirke.

I vinterperioden har de allierte treningssentrene ved Voss (ATS/S) og Harstad (ATS/N), samt Bardufoss flystasjon, hatt tilnærmet fullt belegg. Videre hadde Ørland hovedflystasjon betydelig utenlandsk aktivitet med gjennomføring av NATOs øvelse *Bold Avenger* i 2007 som høydepunkt. I Porsanger (Garnisonen i Porsanger og Banak flystasjon) har det også vært stor treningsaktivitet. I planperioden 2009–2012 vil ATS/S og ATS/N legges ned, og virksomheten vil samles i et nytt konsolidert treningssenter (ATS) underlagt Forsvarets operative hovedkvarter, med hovedsete og infrastruktur på Porsangmoen samt med infrastruktur også i Åsegarden og Evenes.

I perioden 2005-2008 ble det identifisert og forberedt avhending av totalt 27 skyte- og øvingsfelt som ikke ble ansett operativt nødvendig. Disse vil nå enten ryddes/klareres eller miljøsaneres og tilbakeføres til grunneiere. Miljøsanering på enkelte prosjekter ble påbegynt allerede i 2009.

Fremgang i arbeidet med sammenbinding av skyte- og øvingsfeltene Mauken og Blåtind ble gjort høsten 2006, da man fikk foreslått en endret trasé som kunne aksepteres av reindriftens representanter. Forslaget til reguleringsplan for den nye traseen skal i løpet av høsten/vinteren 2008/2009 behandles av Målselv og Balsfjord kommuner. Det planlegges med byggestart på traseen i sammenbindingskorridoren i 2009.

Utvikling av Regionfelt Østlandet har pågått i hele perioden. En rekke anlegg ble påbegynt og ferdigstilt i perioden, og anlegget ble første gang tatt i bruk i 2005. Regionfeltet vil stå endelig ferdig i løpet av 2009.

Parallelt med økt bruk av regionfelt Østlandet, har aktiviteten på Hjerkinnskytefelt blitt redusert i perioden. Oppryddingsarbeidet ble påbegynt allerede i 2006, men det har imidlertid vært militær skyte- og øvingsaktivitet på Hjerkinnskytefelt i hele perioden. Tilbakeføring av det 86-årige skytefeltet er et unikt miljøprosjekt i norsk og internasjonal målestokk, og er et pionerarbeid for både forsvars- og naturvernsektoren.

I perioden har det vært en kontinuerlig vektlegging og utvikling av militær konseptutvikling og eksperimentering (CD&E – *Concept development & Experimentation*). Dette har etter hvert blitt et viktig verktøy for utviklingen i Norge og NATO.

Militære erfaringer fra øvelser er blitt ivarettatt og benyttet i en videreutvikling av operasjonskonseptene gjennom *Norwegian battle Lab Experimentation (NOBLE)* og Senter for militære erfaringer (SME). Eksempelvis kan man vise til en utvikling og bruk av erfaringsdatabasen for øvelser (FERDABALL) som ligger under SME.

Gjennomsnittlig øvingsnivå for Hæren var 10 dager i 2005 mot 17 dager i 2008. Imidlertid har enkelte avdelinger i perioden trent betydelig mer enn gjennomsnittet. Øving og trening av Forsvarets styrker som skal delta i utenlandsoperasjoner har hele tiden blitt høyt prioritert. Deltagelse i operasjoner utenlands har i seg selv gitt relevant trening og kompetanseheving på personellet. De avdelingene som forbereder f.eks. deployering til utlandet, vil trene betydelig mer.

På grunn av forsinket innfasing av nytt materiell, redusert økonomisk handlefrihet og til dels personellmessige utfordringer har det vært redusert i øvingsaktivitet i forhold til de opprinnelige planene, dette gjelder særlig for årene 2007 og 2008. Blant annet ble den fellesoperative øvelsen *Cold Response* kansellert i sin helhet i 2008. For Hærens del har konsekvenser av redusert øvingsaktivitet primært vært at systemkompetanse på bataljons- og brigadenivå ikke har blitt øvd og videreutviklet. Det er kontinuerlig fokus

på kompetanseoppbygging i Hæren, og situasjonen har blitt bedret i 2009, bl.a. gjennom øvelse *Cold Response*. Reduksjon i øvingsvirksomheten har medført at Fellesoperativt hovedkvarter og forsvarsgrenenes evne til å gjennomføre fellesoperasjoner bare i begrenset grad har blitt øvet.

Øvelser og trening er avgjørende for Forsvarets operative evne. Forsvaret gjennomfører trening hele tiden integrert i den daglige tjenesten innenfor normal arbeidstid. Øving er primært relatert til avdelingsmessig samvirke og foregår på dagtid og utenom ordinær arbeidstid. Øvelsesdøgn er derfor i seg selv en litt ufullkommen måleparameter for trening og øving som helhet. "Øvelsesdøgn" reflekterer hvor mange døgn en avdeling tilbringer i felt, i telt eller på annen feltmessig måte. Et lavere øvelsesnivå et enkelt år kan i tillegg motvirkes med dertil høyere aktivitetsnivå det påfølgende år.

4.3 Konklusjoner

Forsvarets modernisering skal medvirke til å styrke Forsvarets operative evne, herunder å sikre evnen til å reagere raskt med rett type kapasitet i hele Forsvarets oppgavespekter. Proposisjonens foreslåtte struktur skulle gi økt operativ evne ved at større deler av Forsvarets struktur skulle gjøres anvendbar og deployerbar for oppdrag i hele Forsvarets oppgavespekter. Videre skulle evnen til å løse Forsvarets oppgaver bedres i perioden.

Forsvaret er i dag mer relevant ift. oppgavene som skal løses, og Forsvarets operativ evne har på en rekke områder blitt bedret gjennom perioden 2005–2008. Operativ kapasiteter har i seg selv liten betydning dersom de ikke er relevante for de oppdrag som skal utføres. Forsvaret har derfor i perioden blitt mer relevant og fått økt operativ evne ved at større deler av strukturen har blitt mer anvendbar og deployerbar for oppdrag i hele Forsvarets oppgavespekter.

Forsvaret har gjennomgående hatt god operativ evne til å bidra til operasjoner i utlandet og har vært forberedt til å bidra til fredsoperativ virksomhet nasjonalt. På grunn av blant annet forsinkelser knyttet til materiellinnfasing, noe redusert øving og treningsnivå, redusert tilgjengelig pga. oppgradering av materiell og generelt høyt aktivitetsnivå knyttet til utenlandsoperasjoner, har det vært en noe mangelfull utvikling knyttet til evnen til nasjonal episode- og krisehåndtering.

Samlet sett har Forsvaret gjennomgått en betydelig strukturell fornyelse i løpet av perioden 2005–2008, og målene for strukturutvikling i perioden 2005–2008 er i hovedsak oppnådd. Det vurderes således at utvikling innenfor store deler av strukturen er i tråd med de mål som Stortinget forutsatte ved behandlingen av St.prp. nr. 42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) og justeringer gjort underveis i perioden.

En rekke strukturelement har fått bedre kvalitet, særskilt HV, spesialstyrker, landstyrker og luftstyrker, og Forsvaret har fått økt beredskap og reaksjonsevne gjennom blant annet et økt innslag av stående styrker. Videre har eksempelvis differensiert innkalling av soldater og krav til reaksjonstid for halvparten av utdanningsavdelingene i Brig N

forbedret den operative beredskapen og evnen til å kunne håndtere kriser i fredstid. Spesialstyrkenes kvalitet og meget gode operative evne har også vært demonstrert i perioden gjennom flere deployeringer til krevende operasjoner i utlandet.

Status for felleskapasiteter er noe varierende, og i hovedsak er de etablert, men tilpasset behovet i pågående operasjoner. Dette er løpende omtalt i de årlige budsjettproposisjoner. Denne justeringen har bidratt til å redusere evnen til å levere selvstendige styrkebidrag for noen av disse kapasitetene.

Innfasingen av nytt materiell og oppgradering av eldre materiell har på en rekke områder blitt gjennomført som forutsatt. Imidlertid har flere store prosjekter hatt store leverandørforsinkelser, og dette har medført en senere opptrapping av operativ evne enn lagt til grunn i langtidsplanen. Videre har det i en overgangsperiode ikke vært kosteffektivt å drifte de gamle fregattene og MTBene i hele perioden samtidig med innføring av nye fartøyer. Dette ville blant annet kreve et stort personellbehov som man ikke vil ha behov for etter gjennomført innfasing.

Økt tilgjengelighet på personell er oppnådd gjennom en profesjonalisering av personellet, en optimalisering av regelverk for internasjonal deltagelse og differensierte rutiner for innkalling av vernepliktige. Forsvaret har erfart stor slitasje på enkelte personellkategorier som representerer små og sårbare fagmiljøer. Dette har sammenheng med at uansett størrelse på et styrkebidrag, så er det et sett med nøkkelkapasiteter som også må deployeres, eksempelvis sanitet, samband, logistikk og etterretning. Både i perioden 2005–2008 og i den nye langtidsplanen er det lagt opp til en styrking av disse miljøene.

Innenfor deler av Forsvaret har øvingsnivået i 2007 og 2008 vært lavere enn ønskelig. Reduksjonene i øvingsaktivitet har blant annet hatt sammenheng med manglende utstyr pga forsinkelser knyttet til modernisering og fornying, redusert økonomisk handlefrihet og personellmessige utfordringer. Reduksjoner på øvingssiden har påvirket alle forsvarsgrener, og for blant annet Hærens del har det primært vært at systemkompetanse på bataljons- og brigadenivå som ikke har blitt øvd og videreutviklet i tilstrekkelig grad.

Videre har ambisjonsnivået for operasjoner i utlandet vært høyere enn forutsatt. Finansieringsordningen har gjort dette mulig uten at omstillingen har blitt særlig skadelidende, men spesialistmiljøene i Hæren og felleskapasiteter har likevel vært hardt belastet. Samtidig har det vært nødvendig å imøtegå noen uforutsette forhold med å gjennomføre hurtige strukturtilpasninger/anskaffelser, f.eks. ved at endringer i sikkerhetssituasjonen i Afghanistan har medført behov for hurtig anskaffelse av lette pansrede kjøretøy. Enkelte av Forsvarets avdelinger er derfor nå oppsatt med flere materiellsett for å ha nødvendig fleksibilitet i operasjonsområdet. Dette krever mer materiell i bruk hjemme, og mer ressurser til trening.

Erfaringer underveis i perioden har også vist at St.prp. nr. 42 (2003–2004) i noen grad underfokuserte utholdenhetsperspektivet ift. operasjoner både nasjonalt og særskilt utenlands. Dette har gitt slitasje i perioden på både personell og materiell. Dette er derimot utfordringer som søkes korrigert i St.prp. nr. 48 (2008–2009). Videre er det grunn til å hevde at selv om utviklingen av operativ evne ikke fullt ut er i tråd med de opprinnelige forutsetningene, har det på mange områder vært en betydelig utvikling og fornying som vil gi et Forsvar med bedre operativ evne i planperioden 2009–2012.

Når utviklingen i forsvarssektoren skal vurderes, bør dette ses over tid og ikke kun fra ett år til ett annet. Vurderingene kan ellers i for stor grad fokusere på de forhold hvor måloppnåelsen ser ut til å bli svakere enn forutsatt, og ikke på de organisatoriske og strukturemessige forhold som fremstår som positive og effektiviserende. Gjennom årene har man sett et behov for en fornyet gjennomgang av rapporteringssystemet på operativ side, og det har i perioden vært en kontinuerlig forbedring av dette både internt mellom departement og etat, og eksternt mellom departement og Storting.

Skift i rammebetingelser leder til et behov for en løpende tilpasning av strukturen, og evnen til kontinuerlig tilpasning blir derfor særdeles viktig for dagens forsvar. En slik evne gir i seg selv en større operativ evne enn om operativ evne kun skulle bli målt innenfor en langtidsperiode basert på en absolutt fast vedtatt struktur og implementeringstakt. Målsettingen om en optimal operativ evne, bør derfor både ses i forhold til utvikling på kort, midlere og lengre sikt.

5. HENSIKTMESSIG FORVALTNING AV PERSONELL OG KOMPETANSE

Det overordnede målet for personellpolitikken i perioden har vært å sikre et høyt motivert personellkorps med kompetanse til å løse Forsvarets oppgaver. Videre skulle det samlede årsverksforbruket i Forsvaret bringes ned til anslagsvis 15 000, eksklusive gevinster knyttet til den videre moderniseringen av FLO.

For å nå målet om motivasjon og kompetanse, ble det identifisert fire hovedutfordringer i St.prp. nr. 42 (2003-2004):

”Forsvarets kompetansebehov er i stadig større grad preget av innføringen av avansert teknologi og av mer komplekse og krevende operasjoner i inn- og utland. For å øke operativiteten i Forsvarets avdelinger og øke sikkerheten ved øvelser og operasjoner, er det derfor nødvendig å øke erfaringsnivået blant yngre befal.”

”Det fremtidige Forsvaret vil ha et større behov for yngre befal ute ved avdelingene, til oppgaver knyttet til styrkeproduksjon, beredskap og operasjoner.” Disse to punktene skulle løses gjennom større mulighet for å bli i stilling på lavere nivå, avdelingsbefalsordningen og endringer i krigsskoleutdannelsen.

”Det er nødvendig å sikre Forsvaret stabil og forutsigbar tilgang på personell til alle typer operasjoner.” Hovedtiltakene her var beordringsplikt, rettferdig belastning og familiære hensyn.

”Det er viktig at verneplikten sikrer Forsvaret tilgang på de best egnede og mest motiverte ungdommene.” Tiltakene her spant fra bedre økonomisk kompensasjon til bedret innhold i førstegangstjenesten.

Det ble iverksatt en rekke tiltak for å nå de overordnede målene. Dette kapitlet omtaler de viktigste tiltakene, herunder avdelingsbefalsordningen, ny utdanningsmodell, bedret familiepolitikk og bedre verneplikt. I tillegg vurderes også enkelte andre områder med tanke på å skape en mer moderne organisasjon, som forbedret lønnspolicy, økt rekruttering av kvinner, en mer inkluderende organisasjon.

5.1 Årsverksutvikling

Årsverksforbruket nådde sitt minimum med ca. 15 000 i januar 2006 for deretter å øke til ca. 16 400 ved utgangen av 2008. Forsvarssjefen påpekte at det var nødvendig å styrke bemanningen for å kunne ivareta oppgavene, herunder fortsette en styrking av Hæren og spesialistmiljøene. Videre måtte også logistikk- og støttevirksomheten bemanningsmessig opprettholdes. Ytterligere reduksjoner her ble vurdert til å få uheldige konsekvenser for Forsvarets operasjoner og materiellinvesteringer. FD aksepterte denne økningen ut fra en samlet vurdering, herunder at den nye langtidsplanen viste behov for en styrking. Årsverksøkningen har imidlertid skapt økt press på driftssiden i forhold til det som var lagt til grunn for perioden 2005–2008.

Tabellen nedenfor viser årsverksutviklingen i perioden 2005–2008 basert på status per utgangen av det enkelte år. Måltallet for avdelingsbefal inkluderer kontraktsbefal.

	2004	2005	2006	2007	2008	Måltall 2008
Yrkesbefal	7 391	7 057	6 819	6 605	6 662	6 100
Avdelingsbefal	-	312	1 137	1 499	1 664	3 400
Kontraktsbefal	2 072	1 625	936	980	1 106	-
Praksistjeneste GBU	603	381	396	747	648	600
Verve	785	675	1 157	1 043	1 000	1 460
Sivile	5 912	5 129	5 011	5 159	5 312	3 440
Totalt	16 763	15 179	15 456	16 033	16 392	15 000

Tabell 5-1: Årsverksutvikling i perioden 2005–2008

5.2 Befal, verve og sivile

I det etterfølgende gis en gjennomgang av noen av de tiltak som skulle gjennomføres blant befall og verve for å øke erfaringsnivået blant yngre befall og sørge for at denne erfaringen ble utnyttet på lavere nivå og ute ved avdelingene.

5.2.1 Avdelingsbefall og kontraktsbefall

Hensikten med avdelingsbefallsordningen er å øke kompetanse og kontinuitet i stillinger på lavere gradsnivå. Videre skal ordningen styrke operativ evne ved å bidra til en best mulig alders- og gradsstruktur blant personellet, dvs. redusere alder og grad. Befall med grunnleggende befalsutdanning (GBU) gis gjennom avdelingsbefallsordningen mulighet til å stå i stillinger i gradsnivået sersjant til løytnant inntil de fyller 35 år, med mulighet for forlengelse til 38 år. Kontraktsbefall er en viktig rekrutteringsbase for stillinger som avdelingsbefall. Tidligere ble kontraktsbefall og yrkesoffiser benyttet i de stillingene som nå blir besatt med avdelingsbefall. Utfordringen dette medførte var lav kontinuitet på grunn av korte kontrakter for kontraktsbefall, og for liten kompetanse og høyt gjennomtrekk blant yrkesoffiserer.

Ordningen med avdelingsbefall er på god vei til å bli implementert. Den benyttes i varierende grad i Forsvaret, med klart størst andel i Hæren. Avdelingsbefall er spesialister, og typiske stillinger er å finne på troppsnivå. Andre er fly-/helikoptertechnikere, har ulike funksjoner på fartøy, er personelloffiserer, systemoffiserer eller befall på basesett.

Andelen avdelingsbefall er for lavt i forhold til målet om 3 400 avdelings-/kontraktsbefall i 2008. Det var ved utgangen av 2008 ca. 1 660 avdelingsbefall og ca. 1 100 kontraktsbefall. Det har vært satset spesielt på å tilby personell som har avsluttet sin tid som pliktjenestebefall etter GBU, og tilby disse avdelingsbefallskontrakter. Dette har gitt positive resultater. Antallet kontraktsbefall i perioden 2004–2008 har vært synkende. Det tilsettes likevel for mange på korttidskontrakt. En årsak til korttidstilsetting er at dette gir større lokal økonomisk handlefrihet til å håndtere budsjettmessige endringer. I

korttidskontraktene er det også større muligheter for å øke lønns- og gradsnivå for de ansatte.

FD evaluerte avdelingsbefalsordningen i 2009. Evalueringen viser at implementeringen av ordningen er godt i gang, og at avdelingsbefal anses som kritisk kompetanse og nøkkelpersoner i avdelingene, bl.a. ved at ordningen har ført til redusert risiko for uhell og ulykker. Avdelingsbefalet er motivert og trives, og de anser ordningen som klart mer attraktiv enn kontraktsregimet, ved at den bidrar til langt større forutsigbarhet. Rekruttering til ordningen er god.

Det er indikasjoner på noe høy tilfeldig avgang og lav kontinuitet blant avdelingsbefalet. Snittalder på de som sluttet i 2008 var 26,4 år. Videre viser funn at det er behov for å fokusere på avdelingsbefalets kompetanseutvikling. Evalueringen konkluderer med at det bør fokuseres på kvalitativ forbedring, styrket anerkjennelse og systematisk tilnærming til kompetanseheving, karriere og lønnsutvikling, heller enn å endre aldersgrense og bonus. Videre skal andelen avdelingsbefal fortsette å øke, samtidig som antall kontraktsbefal begrenses til det strengt nødvendige.

5.2.2 Yrkesoffiserer

Ordningen med lønn under utdanning er videreført for dem som går på krigsskole. Ordningen med fast tilsetning etter gjennomført krigsskole ble gjeninnført i perioden, jf. B. innst. S. nr. 7 (2007–2008) og St.prp. nr. 1 (2007–2008). Denne endringen ble primært gjennomført av rekrutteringshensyn. Tilsetning på løytnants grad skal skje så raskt som mulig etter bestått grunnleggende offisersutdanning.

Når det gjelder yrkesbefalets stillingsvern, ble det i perioden lagt frem et lovforslag for Stortinget om å gjeninnføre det særskilte stillingsvernet mot oppsigelse for yrkesbefal tilsatt før forsvarspersonelloven trådte i kraft 1. januar 2005, jf. Lov om endring i lov 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret (gjeninnføring av særskilt stillingsvern mot oppsigelse for yrkesbefal), jf. Ot.prp. nr. 89 (2005-2006), Innst. O. nr. 8 (2006-2007) og beslutning. O. nr. 8 (2006-2007). Endringen har bidratt til større forutsigbarhet for personellet, og det antas at dette har virket positivt inn på rekrutteringen til offisersyrket. Det er imidlertid fremdeles for stor andel offiserer på høyt gradsnivå, og det ble i 2006 gitt rammer og retningslinjer som skal bidra til å redusere denne andelen.

5.2.3 Vervede

I perioden har antall vervede økt med i overkant av 200. I henhold til plantallene, skulle antall vervede øke med vel 700 årsverk til 1 460. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at den manglende måloppnåelsen med hensyn til antall vervede så langt har hatt vesentlige konsekvenser for Forsvaret.

5.2.4 Sivile

Den planlagte reduksjonen av antall sivile ble ikke gjennomført i perioden. Årsakene til dette er sammensatte, og inkluderer blant annet at utsetting av virksomhet ikke ble

gjennomført som forutsatt, manglende personellreduksjon i FLO og at det som følge av den generelle nedbemanningen ble nødvendig å holde på organisatorisk kompetanse og kontinuitet. Denne kompetansen besittes ofte av sivile, ettersom de i mindre grad enn befalet skifter stilling. I tillegg viste det seg vanskeligere enn antatt å konvertere sivile stillinger til militære, for på den måten å gjøre dette personellet mer gripbart.

5.3 Utdanning

Offisersutdanningen i Forsvaret er nå harmonisert og kompatibel med det sivile utdanningssystem gjennom en samordning av studiepoeng, utdanningsgrader og karaktersystem. Forsvaret har dermed fått et gjennomgående utdanningsløp som godkjennes på lik linje med sivil høyskoleutdanning.

5.3.1 Grunnleggende befalsutdanning

Den tidligere modellen for grunnleggende befalsutdanning (GBU) var tilpasset mobiliseringsforsvarets behov, særlig for Hæren. Hærens våpenvisse befalsskoler er derfor nedlagt og en felles Hærens befalsskole er opprettet. Utdanningen har blitt mer praktisk orientert og store deler foregår ute ved avdeling. Sjøforsvaret gjennomfører størstedelen av sin befalsskoleutdanning i Bergen, noe som gir langt større mulighet til å bruke Sjøforsvarets fartøy og infrastruktur i utdanningen. Luftforsvaret har samlet sin befalsskoleutdanning på Kjevik. Mulighetene for befalsutdanning for personell som har avtjent førstegangstjeneste og vervede/matros er øket. Målsettingen anses å være oppnådd.

5.3.2 Grunnleggende offisersutdanning

Grunnleggende offisersutdanning (GOU), som tilbys på krigsskolene, ble innført fra august 2005. Krigsskolene oppfyller nå de formelle kravene til en bachelorgrad, mens utdanning på masternivå gis på stabsskolen. Forsvarets utdanningssystem er i stor grad modulbasert og dermed fleksibelt med tanke på den mulighet dette gir både for den enkelte og for arbeidsgiver å bygge opp kompetanse og utdanning iht. Forsvarets fremtidige behov. Det er foreløpig for tidlig å si noe om effekten av denne delen av omleggingen, ettersom svært få kull har gjennomgått det nye systemet.

5.3.3 Videregående offisersutdanning

Videregående offisersutdanning er en ett til toårig stabs- og lederutdanning på masternivå. Forsvaret utdanner offiserer til tjeneste som stabsoffiserer og som ledere innenfor forsvarssektoren, nasjonalt og internasjonalt. Utdanningen startet opp i 2005, og i 2007 ble de første offiserene med mastergrad i militære studier uteksaminert.

5.3.4 Forvaltningsutdannelse

I kjølvannet av budsjettoverskridelsene i 2004, iverksatte FD og Forsvaret en rekke tiltak for å øke kompetansen innen lønn, ledelse og virksomhetsstyring, forvaltningskompetanse, lagerstyring og anskaffelsesrutiner i Forsvaret. Det ble gjennomført en mengde funksjonsrettede forvaltningskurs som på kort tid økte

kompetansen betraktelig. Videre ble det etablert egne utdanningsmoduler innen forvaltning på alle nivåer i Forsvarets utdanningssystem, og antallet utdanningsplasser innen logistikk/forvaltning ved Sjøkrigskolen ble øket. Likeledes ble kurs og utdanningsvirksomheten styrket for bedre å kunne ivareta verktøyene som understøtter forvaltningsvirksomheten. Summen av iverksatte tiltak har gitt gode resultater, jf. Innst. S. nr. 176 (2005–2006) og St.meld. nr. 10 (2005–2006).

5.3.5 Teknisk utdanning

Forsvaret har en kontinuerlig utfordring med å rekruttere og beholde personell med teknisk kompetanse, særlig i perioder hvor denne kompetansen er etterspurt i arbeidsmarkedet. Forsvaret har gjennom samordning av rekrutterings- og seleksjonsprosessene på GBU-nivå økt sin evne til å utnytte et begrenset søkergrunnlag best mulig ved at søkere blir vurdert til flere utdanninger. Videre bidrar gode samarbeidsløsninger med sivile utdanningsinstitusjoner, særlig i områder hvor Forsvaret driver egen teknisk utdanning, til å opprettholde kompetanseproduksjon på sårbare fagområder på en kosteffektiv måte. Målsettingen om å rekruttere og beholde teknisk kompetanse anses delvis oppnådd.

5.4 Stabil og forutsigbar tilgang på personell

Det har vært et sterkt fokus på å sikre en stabil og forutsigbar tilgang på anvendbart og deployerbart personell til utenlandsoperasjoner. Beordringsadgangen til utenlandsoperasjoner ble lovfestet gjennom forsvarspersonelloven som trådte i kraft 1. januar 2005, og gjelder for befal, vervede og enkelte sivile stillinger. Det er iverksatt tiltak for at tjenestegjørende personell kan planlegge sin tjeneste i utenlandsoperasjoner god tid i forveien samt tiltak som skal bidra til å spre belastningen. Beordringsadgangen har imidlertid i svært liten grad vært benyttet ettersom personellet gjennomgående har akseptert tjeneste i operasjoner i utlandet som en naturlig del av tjenesten.

Forsvaret rekrutterer godt gjennom det personellet som har gjennomført eller som er i gang med førstegangstjenesten. Selv om Forsvaret i stor grad har hatt en tilfredsstillende rekruttering og derigjennom har dekket behovet for personell til utenlandsoperasjoner, så er det gjennomgående rapportert om vakanser innenfor enkelte områder (f.eks. sanitet, samband og transportkontroll). Årsaken til dette er at disse fagmiljøene er små.

5.4.1 Familiepolitikk

St.meld. nr. 34 (2008-2009), *Fra vernepliktig til veteran - om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i utenlandsoperasjoner*, slår fast at familiepolitiske tiltak lenge har vært et prioritert område. De iverksatte familiepolitiske tiltakene vil bidra til at både kvinner og menn opplever Forsvaret som en attraktiv arbeidsplass, også i en periode av livet med omsorg for små barn.

Forsvarssjefens familiedirektiv gir retningslinjer for hvilken støtte Forsvaret skal gi til familien når en av foreldrene er i tjeneste i utlandet. Forsvaret har blant annet etablert familiekoordinatorer og familiesamlinger. Familiekoordinatoren kan hjelpe til med å

formidle informasjon og tre støttende til hvis noe uforutsett inntreffer. Familiesamlinger er sosiale tilstelninger og informasjonsøker for familien til de som reiser ut. Forsvaret har i perioden videreutviklet kommunikasjonsløsninger for å tilrettelegge for kontinuerlig kontakt mellom den tjenestegjørende og et hjemlig sosialt nettverk og familie. Dette er gjort ved å forbedre internettløsninger og øke tilganger betydelig, samt styrke teletjenester generelt. I det norske operasjonsområdet i Afghanistan er tilgangen til internett meget god og stabil. Forsvaret har dermed styrket sin familiepolitikk i langtidsperioden.

5.5 Verneplikten

Fokus er å gi Forsvaret tilgang på de best egnede mannskaper. En større del av mannskapene får operativ tjeneste og grundigere fagutdanning. Vernepliktsundersøkelsene bekrefter inntrykket av at stadig flere oppfatter tjenesten som meningsfull og motiverende. Med unntak av 2005, har antallet inne til førstegangstjeneste ligget stabilt nær ca. 9 000.

Det har vært lagt stor vekt på å bedre vilkårene for de som gjennomfører førstegangstjeneste. Innføring av studiepoeng, en kraftig økning av dimisjongodtgjørelsen fra 9 600 kroner til 26 850 kroner i fireårsperioden, og økning av tjenestetillegget fra 121 kroner til 140 kroner dagen, har bidratt til å gi førstegangstjenesten økt status.

Forsvaret etablerte i 2008 et kontaktsenter som skal være et kontaktpunkt mellom Forsvaret og de vernepliktige. Senteret har fått svært mange henvendelser, og må anses å være et godt virkemiddel for å kommunisere med vernepliktige mannskaper.

I løpet av perioden har det blitt tilrettelagt for sesjon for nærmere 5 000 kvinner i tillegg til det mannlige årskullet, som følge av vedtaket om å innkalle kvinner til frivillig sesjon. Andelen kvinner som fortsatt var i tjeneste etter innrykksuken (1. utdanningsdag), var 4,9 % i 2006, mens denne økte til 7,9 % for 2008.

5.6 Lønnpolicy

Forsvarets lønnpolicy skal være et sentralt virkemiddel for å rekruttere, videreutvikle og beholde kvalifiserte og motiverte medarbeidere som sikrer god oppgaveløsning. De lønnsrelaterte kostnadene viste i forkant av perioden 2005–2008 enn noe høyere vekst i Forsvaret enn i samfunnet for øvrig. Det var derfor nødvendig å fokusere på ulike tiltak, i dialog med arbeidstakerorganisasjonene, for å redusere disse kostnadene.

Forsvarsdepartementet (FD) etablerte i juni 2006 et lønnsprosjekt som et bredt forpliktende lønnspolitisk samarbeid med de viktigste organisasjonene i sektoren. Dette resulterte i en innstilling avgitt i juni 2007, hvor partene ble enige om 14 anbefalinger. Det ble i St.prp. nr. 48 (2007-2008) punkt 8.4.3 opplyst at "Forsvaret har startet implementering av disse tiltakene, og dette arbeidet vil strekke seg inn i langtidsperioden 2009–2012".

Så langt er det foretatt en betydelig opprydding og sanering av et stort antall særavtaler i sektoren. Antallet særavtaler i Forsvaret er redusert fra 37 til 21. Antallet lønnskjøringer er redusert, hvilket både gir administrative gevinster og færre feilutbetalinger.

Reforhandling av avtalen om økonomisk kompensasjon for aktiviteter som er unntatt fra arbeidsmiljøloven, har vært utsatt i påvente av å få på plass en tariffhjemmel som vil innebære at arbeidstakerorganisasjonene gis medbestemmelse på et område som siden 1980 har vært regulert i forskrift. Med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) §§ 1-2 fjerde ledd og 10-12 niende ledd, fastsatte Regjeringen ved kgl.res. 21. august 2009 forskriftsendringer som hjemler tariffavtale på fagdepartementsnivå om unntak fra arbeidsmiljøloven for forsvarsspesifikke aktiviteter.

5.7 Kvinneandel

I vårsesjonen 2007 ble det lagt frem en egen stortingsmelding om økt rekruttering av kvinner, St.meld. nr. 36 (2006–2007). Meldingen setter 20 % kvinneandel som mål i 2020. Målet på 15 % kvinneandel innen utgangen av 2008 som ble satt i St.prp. nr. 42 (2003–2004), har ikke vært mulig å realisere. Stortingsmeldingen la stor vekt på konkrete tiltak for å rekruttere og beholde kvinner i Forsvaret, samt å få flere kvinnelige ledere. I tillegg legges det opp til å reservere opptil 25 % av plassene til kvinner ved Forsvarets ulike utdanningsordninger og det er egne utviklingsprogrammer for kvinner. Forsvaret har investert i personlig utrustning og bygningsmasse som er bedre tilpasset begge kjønn. Det arbeides med kultur og holdninger for å skape økt mangfold i organisasjonen, og det drives forskning for å avdekke grunner til at personellet – kvinner og menn – velger eller velger bort tjeneste i Forsvaret.

I perioden har kvinneandelen (befal og vervede) steget fra i overkant av 6 % til 8,4 %. Antall kvinnelige søkere til GBU var på 22,5 % i 2008, en økning på ca. 5 % i forhold til 2005. Imidlertid viser tallene at andelen kvinner som tas opp ligger lavere enn andelen søkere. For 2007 og 2008 er kvinneandelen som er tatt opp på GBU hhv. 13,3 % og 12,3 %. For de samme årene var tallene for GOU hhv. 11,8 % og 10,4 %.

5.8 Tolerant og inkluderende organisasjon

Forsvaret har hatt fokus på trivsel for alle sine ansatte og vernepliktige gjennom hele perioden. Gjennomføring og oppfølging av medarbeiderundersøkelser har vært en viktig del av dette arbeidet. I tillegg har det vært arbeidet målrettet med holdninger, etikk og ledelse (HEL), og en egen handlingsplan ble lansert høsten 2006. Handlingsplanen omfatter 23 tiltak som alle setter kraft bak arbeidet med holdninger, etikk og ledelse. Planen omfatter alle ansatte i forsvarssektoren. Imidlertid er endring av organisasjonskulturen en langsiktig prosess, og krever et kontinuerlig fokus. Arbeidet med planen videreføres derfor i perioden 2009–2012.

5.9 Konklusjoner

Forsvaret har iverksatt viktige tiltak for å nå de personellpolitiske målene vedtatt for langtidsperioden 2005–2008, herunder avdelingsbefalsordningen, ny utdanningsmodell som er harmonisert med sivil utdanning, disponeringsplikt til utenlandsoperasjoner og bedre ivaretagelse av familie.

Særlig avdelingsbefalsordningen bidrar til å skape mer kontinuitet og derigjennom bedre anvendbarhet og økt sikkerhet. Ordningen er fremdeles under utvikling. For de vernepliktige er innføring av studiepoeng og en kraftig økning av dimisjonsgodtgjørelsen blant de viktigste tiltakene. Innføringen av avdelingsbefalsordningen og den planlagte økningen av antall vervede, samt reduksjon av antall sivile og til en viss grad yrkesbefal, skulle bidra til å endre grads- og alderssammensetningen i Forsvaret. Endringen har så langt hatt begrenset påvirkning på aldersstrukturen. Dette fordi reduksjonen av yrkesbefal var relativt liten i perioden, samtidig som økningen av avdelingsbefal og vervede var mindre enn planlagt.

Det har vært en positiv utvikling i kvinneandelen i perioden, og andelen har økt til 8,4 %. Det langsiktige målet er satt til 20 % kvinneandel innen 2020.

Forsvaret nådde ikke målet om 15 000 årsverk ved periodens slutt. Dette har sammenheng med at Forsvaret ikke ville kunne klare å løse sine fremtidige oppdrag, herunder økt deltakelse i utenlandsoperasjoner med den personellrammen som var satt. St.prp. nr. 48 (2007–2008) angir om lag 17 000 årsverk ved utgangen av 2012. Med 16 400 årsverk ved utgangen av 2008 er Forsvaret godt innenfor denne rammen. Forsvarets personellsammensetning med tanke på alder, grad og type årsverk (militære/sivile) er fremdeles en utfordring.

6. EFFEKTIV STYRKEPRODUKSJON, LOGISTIKK- OG BASESTRUKTUR

Det er av grunnleggende betydning for utviklingen av den operative evnen at Forsvaret drives på en kostnadseffektiv måte. En målsetting med langtidsplanen var derfor å forbedre styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet ved å sette klare mål og konkrete tiltak innenfor dette. Ressursene som ble frigjort skulle bidra til å sikre transformasjon og modernisering av Forsvarets operative styrker. Virksomheten skulle først og fremst tjene Forsvarets operative behov, og derfor ble logistikk- og støttestrukturen utviklet på bakgrunn av den operative strukturen. St.prp. nr. 42 (2003–2004) la opp til at følgende grupper av tiltak skulle gjennomføres:

- Økt tilgjengelighet og relevans i støtten til den operative virksomheten. Logistikk- og støttevirksomhetens anvendbarhet skulle økes betydelig. Dette ville øke relevansen av, og kvaliteten på, støtten som ytes.
- Mer effektiv organisering av styrkeproduksjonen. Mer effektive modeller for styrkeproduksjon skulle legges til grunn. Først og fremst en utvikling i retning av å integrere større deler av dagens utdannings- og kompetansesentre i styrkeproduksjonsavdelingene. Dette var en vesentlig forutsetning for å skape nødvendig personellmessig rom for å kunne realisere den operative ambisjon.
- Etablering av nye, grenovergripende styrkeproduksjonsaktiviteter. Herunder skulle Forsvarets kompetansesenter for logistikk på Sessvollmoen (Ullensaker) og et felles kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (KKIS) på Jørstadmoen (Lillehammer) etableres.

I arbeidet med å tilpasse styrkeproduksjonen og logistikk- og støttevirksomheten, var det en målsetting å skape operative, kompetansemessige og økonomiske synergieffekter gjennom samling av virksomheter, samt å legge forholdene til rette for økonomisk rasjonell drift.

Grunnprinsippet for omstillingen var at helhetstenkning, uavhengig av grentilhørighet, i større grad skulle prege virksomheten i Forsvaret. Synergieffekter skulle i tillegg oppnås ved å samlokalisere beslektede virksomheter til ett felles geografisk område. På denne måten kunne stordriftsfordelene utnyttes, eksempelvis gjennom å etablere felles forvaltnings- og forsyningstjenester, felles utdannings- og kompetansesentra, m.m. Både behovet for å skape synergieffekter, og kravet til en mer økonomisk rasjonell drift i Forsvaret, betinger større geografisk konsentrasjon av Forsvarets aktiviteter til et begrenset antall hovedområder. Dette ville også legge til rette for økt samhandel og integrasjon på tvers av forsvarsgrenene. I tillegg ville det bidra til å styrke personell- og familiepolitikken, ved å legge til rette for at personellet i større grad enn tidligere kan etablere seg med fast bopel, uten negative konsekvenser for karriereløpet.

Det ble lagt opp til en forbedring av de prosesser og aktiviteter som skal bidra til å stille styrker klare til innsats. Den modellen for styrkeproduksjon og basestruktur som ble vedtatt, innebar en forskyvning i retning av felles styrkeproduksjon på felles baser.

Tiltakene for å etablere en effektiv styrkeproduksjon, logistikk- og basestruktur har i all hovedsak blitt realisert ved å gjennomføre de organisatoriske grepene som ble vedtatt i behandlingen av langtidsplanen.

I den etterfølgende gjennomgangen er det lagt vekt på romertallsvedtakene vedtatt gjennom Innst. S. nr. 234 (2003–2004) samt enkelte organisatoriske tiltak omtalt gjennom St.prp. nr. 42 (2003–2004).

6.1 Kommandostrukturen og den øverste strategiske ledelse

Det var nødvendig å tilpasse omfanget av ledelses- og kommandostrukturen til en redusert operativ struktur, både for å kunne prioritere operativ virksomhet og materiellinvesteringer, og fordi den nye operativ strukturen ikke ville kunne produsere nok personell til på sikt å kunne bemanne et uendret ledelses- og kommandoapparat samt antall utenlandsstillinger. Forsvarsdepartementet hadde ved inngangen til langtidsperioden allerede startet opp et arbeid med sikte på effektivisering og rasjonalisering av den nasjonale strategiske ledelsen (departementet og Forsvarsstaben), kommandostrukturen og antallet utenlandsstillinger. Volummessige reduksjoner i strategisk ledelse, kommandostruktur og utenlandsstillinger, var også nødvendige for å motvirke at yngre offiserer avanserte for raskt og dermed førte til et lavere erfaringsnivå enn ønskelig på lavere nivå i Forsvarets organisasjon. Videre vil et større behov for offiserer på høyere gradsnivå enn det som naturlig kunne styrkeproduseres, føre til at selve styrkeproduksjonsapparatet må økes på bekostning av øvrige deler av strukturen.

Følgende organisatoriske tiltak skulle gjennomføres i perioden:

Tiltak	Status
Landsdelskommando Sør-Norge (LDKS) i Trondheim nedlegges.	Gjennomført
Landsdelskommando Nord-Norge på Reitan videreføres under Fellesoperativt hovedkvarter rendyrket som en krisestyringskommando med navn Landsdelskommando Nord-Norge.	Gjennomført
Den strategiske ledelse skal ytterligere strømlinjeformes. Departementet vil vurdere en videre strukturell utvikling av den integrerte sivil-militære strategiske ledelsen.	Gjennomført
Kommandostrukturen justeres ytterligere som en tilpasning blant annet til de muligheter som ligger i et nettverksbasert ledelseskonsept.	Pågående

Tabell 6-1: Organisatoriske tiltak innenfor kommandostruktur og den øverste ledelse

En divisjonskommando i Hæren (6. divisjonskommando) og et maritimt ledelseselement (CNOTG) i Sjøforsvaret ble videreført for taktisk ledelse.

De organisatoriske tiltakene i kommandostrukturen og strategiske ledelse har blitt gjennomført. Imidlertid ble det ikke oppnådd en samlet bemanningsreduksjon som forutsatt.

Antall internasjonale stillinger skulle iht. St.prp. nr. 42 (2003–2004) reduseres med 200, eller grep som gir tilsvarende innsparinger. Antall stillinger ble redusert i perioden, men ikke i den størrelsesorden som opprinnelig planlagt.

6.2 Hæren

Formålet med omorganiseringen av Hæren var en styrking av den operative evne. Hærens operative styrkeproduksjons- og kompetansevirksomhet skulle organiseres i to deler, Hærens styrker (HSTY) og Hærens transformasjons- og doktrinekommando (TRADOK).

Utdanning og trening av Hærens operative kapasiteter skulle foregå i de operative avdelingene. Hoveddelen av de våpenvise utdannings- og kompetansesentrenes aktivitet skulle videreføres innenfor HSTY og Forsvarets nye kompetansesentre for hhv. logistikk og KKIS.

I TRADOK skulle det etableres en organisasjon med ansvar for å utvikle og tilpasse Hæren, basert på de til en hver tid overordnede militærfaglige føringer eller endrede politiske forutsetninger. I tillegg skulle Hæren omfatte Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando (FSK/HJK), samt Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) og H M Kongens Garde.

Endringene i Hærens struktur fra organisering i utdannings- og kompetansesentre, utdanningsavdelinger, og innsatsstyrker til HSTY og TRADOK, skulle legge forholdene bedre til rette for å gjennomføre en annen prinsipielt viktig endring. Ny struktur skulle sørge for at hoveddelen av Hærens personell ble tilgjengelig som en del av den operative strukturen. Denne organisasjonsendringen skulle også gjøre Hæren i stand til å øke andelen deployerbare styrker med kort reaksjonstid. Disse effektene skulle først og fremst oppnås ved å gjennomføre utdanningen i styrkestrukturen, og ved at vesentlige deler av den grunnleggende kompetanseorganisasjonen ville inngå i den operative strukturen.

Følgende organisatoriske tiltak skulle gjennomføres i perioden:

Tiltak	Status
Hærens virksomhet organiseres i to deler: Hærens styrker og Hærens transformasjons- og doktrinekommando. I tillegg opprettholdes Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando som egen enhet.	Gjennomført
Hærens jegerforband nedlegges. Deler av virksomheten innlemmes i en ISTAR-enhet. FIST/H videreføres i Hærens styrker.	Gjennomført
Utdannings- og kompetansesentrene for Hærens samband, kamptropper og trenvåpen, nedlegges.	Gjennomført
Hærens befalsskole opprettes som del av Hærens styrker (HSTY), samtidig som befalsskolene for samband, kampvåpen og logistikkvåpen nedlegges.	Gjennomført
Avvikling av Hærens virksomhet i Heistadmoen leir.	Gjennomført

Tabell 6-2: Organisatoriske tiltak innenfor Hæren

6.3 Sjøforsvaret

Det ble ikke lagt opp til overordnede organisatoriske og strukturelle endringer av Sjøforsvarets virksomhet i langtidsplanen, men en videre tilpasning og effektivisering av kompetanse- og styrkeproduksjonsmiljøene skulle gjennomføres, jf kapittel 3.5.7.

Høsten 2004 satte Sjøforsvaret i gang sin omstillingsprosess Neptun. Hovedmålet var å styrke bemanningen ved de operative avdelingene samtidig som antall årsverk gikk ned. Effektiviseringen var i hovedsak å gå fra flotiljeinndeling til våpen med egne treningssentre, etablere logistikk på kjøll (*Maritime Combat Service Support*) og et ny, felles jegervåpen. Endringen ble i hovedsak iverksatt fra 1. januar 2006.

Følgende organisatoriske tiltak skulle gjennomføres i perioden:

Tiltak	Status
Kystjegerkommandoen opprettholdes på Trondenes ⁴ .	Gjennomført
Det bygges tørrdokk på Haakonvern.	Gjennomført

Tabell 6-3: Organisatoriske tiltak innenfor Sjøforsvaret

Virksomheten ved Befalsskolen for Sjøforsvaret (BSS) i Horten ble justert for å oppnå økt fleksibilitet mellom Horten og Bergen.

6.4 Luftforsvaret

Langtidsplanen la heller ikke opp til overordnede organisatoriske og strukturelle endringer i Luftforsvaret.

For å kunne tilpasse seg de rammer, krav og forventninger som ble lagt på Luftforsvaret for perioden, og for å skape en felles forståelse for de operative leveransene, iverksatte

⁴ Jf. Innst.S. nr. 234 (2003-2004). Opprinnelig forslag til romertallsvedtak i St.prp. nr. 42 (2003-2004) var "Kystjegerkommandoen flyttes fra Trondenes til Olavsvern".

Luftforsvaret Føniks 2. Dette innebar en omorganisering av forsvarsgrenen gjennom en helhetlig tilnærming og fokus på operative leveranser. Prosessen ble noe forsinket, men ny organisasjon ble iverksatt 1. nov 2006. En rekke tiltak var da gjennomført, blant annet justering av operativt ambisjonsnivå og tilbakeføring av baseansvaret til luftvingsjefene.

Følgende organisatoriske tiltak skulle gjennomføres i perioden:

Tiltak	Status
Virksomheten ved Mågerø opprettholdes ⁵ .	Gjennomført
Evenes, Torp, Langnes, Værnes og Flesland legges ned som mobiliseringsflyplasser.	Gjennomført
Styrkeproduksjon til luftvern (NASAMS) opprettholdes ved Base Bodø.	Gjennomført
Luftforsvarets inspektorater nedlegges. Virksomhetene videreføres under Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS) på Base Rygge.	Gjennomført
Stortinget påla regjeringen å lokalisere de nye enhetshelikoptrene for Kystvakten i nord og fremme forslag om innfasing av nye enhetshelikopter innen innfasing skjer.	Gjennomført
335 skvadronens virksomhet på Gardermoen flystasjon legges ned og gjenopprettes på Rygge.	Ikke gjennomført

Tabell 6-4: Organisatoriske tiltak innenfor Luftforsvaret

LUKS ble senere omorganisert ved å skille ut den samlede fagmyndigheten i Luftforsvaret under betegnelsen Luftoperativt inspektorat (LOI), jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Vedtaket om flytting av 335 skvadronen ble vurdert i en helhetlig sammenheng med evt. flytting av Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller (LHK) til Gardermoen. Flyttingen skulle frigjøre EBA på Gardermoen som kunne utnyttes av LHK og således legge til rette for frigjøring av EBA på Kjeller. Flyttingen av LHK lot seg ikke gjøre, primært av hensyn til punktligheten i sivil luftfart ved Gardermoen. Utgiftene ved flytting av 335 skvadron til Rygge kunne ikke utlignes av potensielle positive effekter, og ved behandlingen av Innst. S. nr. 318 (2007–2008) og St.prp. nr. 48 (2007–2008) ble det besluttet at 335 skvadron skulle videreføres på Gardermoen.

6.5 Heimevernet

Kvalitetsreformen i Heimevernet skulle i stor grad muliggjøres gjennom endringer i HVs ledelse og styrkeproduksjon, samt støtte- og basestruktur. De anbefalte tiltakene innebar en endring av basestrukturen i HV, noe som ville muliggjøre en løsning av oppgavene

⁵ Jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004). Opprinnelig forslag til romertallsvedtak i St.prp. nr. 42 (2003-2004) var "Virksomheten ved Luftforsvarets stasjon Mågerø flyttes til Rygge flystasjon. Luftforsvarets stasjon Mågerø nedlegges".

med en begrenset vekst i budsjettene. Heimevernsdistriktene skal hovedsakelig ivareta to funksjoner: Territoriell kommando og styrkeproduksjon.

Følgende organisatoriske tiltak skulle gjennomføres i perioden:

Tiltak	Status
13 nye heimevernsdistrikter erstatter 18 gamle ⁶ .	Gjennomført
Heistadmoen leir legges ned. Regjeringen gis fullmakt til å avhende overflødige deler av leiren.	Gjennomført
Førstegangstjenesten i Heimevernet skal være minimum 4 måneder, med inntil 3 inntak i året. Det legges opp til nytt differensiert øvingsmønster i Heimevernet.	Gjennomført

Tabell 6-5: Organisatoriske tiltak innenfor Heimevernet

Det har foregått en grunnleggende endring i Heimevernets struktur og organisasjon for å håndtere de organisatoriske tiltakene og strukturelle endringer for å tilpasse seg en inndeling i innsats-, forsterkings- og oppfølgingsstyrker. I all hovedsak var disse endringene organisatorisk gjennomført i 2005 og 2006.

6.6 Fellesfunksjoner

Det ble gjennomført en ytterligere konsentrasjon av virksomhet rundt eksisterende leire på Base Sessvollmoen – spesielt innenfor logistikk. Dessuten ble det besluttet å opprette et felles KKIS-kompetansesenter på Base Jørstadmoen. Opprettelsen av disse fellesbasene ville være i tråd med logistikk- og støttekonseptet, samt med målsettingen om større tilgjengelighet, mer robuste kompetansemiljøer og mer økonomisk rasjonell drift.

Forsvarets egen utdanningsvirksomhet knyttet til forvaltning og logistikk skulle innrettes mot logistikk og understøttelse av operasjoner, og i mindre grad bli rettet inn mot administrativ forvaltning. Det var og er et omfattende sivilt tilbud på dette området, og Forsvaret skulle søke å utnytte dette for å ivareta sitt kompetansebehov. Den akademiske del av utdanningen skulle knyttes nærmere til Forsvarets stabsskole på Akershus festning.

Følgende organisatoriske tiltak skulle gjennomføres i perioden:

⁶ Jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004). Opprinnelig forslag til romertallsvedtak i St.prp. nr. 42 (2003-2004) var "Det etableres 12 nye HV-distrikter med distriktsstaber og nye geografiske grenser, som erstatning for de 18 eksisterende distriktene".

Tiltak	Status
Forsvarets kompetansesenter for logistikk (FKL) opprettes på Sessvollmoen.	Gjennomført
Ammunisjonsskolen flyttes fra Kjevik til Sessvollmoen som del av FKL.	Gjennomført
Forsvarets ARBC-skole videreføres på Sessvollmoen.	Gjennomført
Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (FK KKIS) etableres på Jørstadmoen.	Gjennomført
Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV) legges ned. Virksomheten videreføres ved Fellesoperativt hovedkvarter og Forsvarets skolesenter.	Gjennomført
Forvaltningsskolen i Halden avvikles. Deler av virksomheten videreføres ved FKL og ved Forsvarets skolesenter.	Gjennomført

Tabell 6-6: Organisatoriske tiltak innenfor fellesfunksjoner

6.7 FLO

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 93 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004) vedtok Stortinget at Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) skulle videreutvikles i fase 3 ved opprettelse av en prosessbasert struktur med fire divisjoner. Vedtaket var bl.a. en oppfølging av tidligere stortingsvedtak, jf. Innst. S. nr. 25 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 55 (1999–2000) og Innst. S. nr. 232 (2002–2003), jf. St.prp. nr. 53 (2002–2003). Omstillingen av FLO skulle bidra til å samordne tjenester og etablere felles prosesser mellom forsvargrenene, slik at ambisiøse krav til effektivisering og innsparing i logistikk- og støttevirksomheten kunne realiseres. Forsvarets operative behov skulle i enda større grad være avgjørende for hvilke tjenester og produkter FLO skal være ansvarlig for. Omstilling av FLO frem til 2008 skulle skje med utgangspunkt i en målsetting om at FLO senest i 2009 kun skulle være ansvarlig og dimensjonert for tjenester og produkter som av operative eller kostnadmessige hensyn måtte produseres i Forsvaret. Hovedfokuset skulle være på Forsvarets kjernevirksomhet. FLO skulle bidra med logistikkressurser til den operative virksomhet. Tilgjengeligheten i logistikk- og støttevirksomheten skulle økes betydelig. FLO skulle være en styrkebrønn for logistikktjenester til operative styrker ved øvelser, deployeringer og utenlandsoperasjoner.

Følgende organisatoriske tiltak skulle gjennomføres i perioden:

Tiltak	Status
Mellomnivå vedlikehold for F-16 opprettholdes på Ørland og i Bodø	Gjennomført
Regjeringen skal utrede en ny etat under Forsvarsdepartementet med helhetlig ansvar for utøvende del av investering og innkjøp	Gjennomført
FLO/avdeling for tungt vedlikehold/Luftforsvarets hovedverksted, flyttes til Gardermoen. Overflødige arealer på Kjeller avhendes.	Ikke gjennomført

Tabell 6-7: Organisatoriske tiltak innefor FLO

Vedrørende Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller, se kommentar om 335 skvadronen pkt. 6.4.

FLO ble fra og med 1. september 2005 endret fra en divisjonsstruktur til en prosessorientert struktur slik at samme type kompetanse og virksomhet ble samlet. I tillegg skulle det legges ytterligere til rette for stordriftsfordeler. Det ble besluttet en avdelingsstruktur medfølgende fordeling av årsverk (ca.):

- o FLO/Investeringsavdeling: 275 ÅV
- o FLO/Systemstyringsavdeling: 520 ÅV
- o FLO/Produksjonsavdeling: 1 700 ÅV
- o FLO/Forsyningsavdeling: 220 ÅV
- o FLO/Informasjons- og kommunikasjonstjenester: 1 000 ÅV
- o FLO/Avdeling for tungt vedlikehold: 1 100 ÅV
- o FLO/Stab: 50 ÅV

1. januar 2006 ble det overført ca. 1 000 årsverk fra RSF-organisasjonen hos de øvrige kapitteleierne til FLO. Etter dialog med forsvarssjefen, ble det åpnet for å avvike fra årsverksrammen hvis det kunne påvises at det var totaløkonomisk fordelaktig.

Leveranser fra FLO

FLOs leveranser skjer i hovedsak gjennom horisontal samhandel med de ulike forsvarsgrenene, Heimevernet og fellesinstitusjonene. Gjennom hele perioden har det vært et betydelig press på FLO for å effektivisere og frigjøre ressurser slik at disse kan prioriteres mot operativ virksomhet.

Forsvarsdepartementet vurderer det slik at FLO i stor grad har levert i henhold til de inngåtte leveranseavtalene i perioden. Samtidig har det vært påpekt en ubalanse mellom brukernes uttrykte behov og FLOs kapasitet når avtalene inngås. Forsvarets virksomhet genererer et stort behov for logistikk- og støttevirksomhet, men det er ikke forutsatt at logistikkapparatet skal dimensjoneres slik at det til enhver tid kan møte alle de ønsker som brukerne måtte ha. Dimensjoneringen må ses innenfor en helhetlig sammenheng og veies opp mot andre prioriterte behov. Dersom forsvarsgrenene og andre aktører som

FLO leverer tjenester til skulle fått mer støtte til logistikk- og støttevirksomhet, måtte disse midlene bli tatt fra annen virksomhet.

Videreutvikling av FLO

I langtidsplanen for perioden 2005–2008 ble det fokusert mye på å skille mellom operativ virksomhet og logistikk- og støttevirksomhet. For langtidsperioden 2009–2012, og på bakgrunn av den opplevde ubalansen mellom forsvarsgrenenes behov og FLOs kapasitet, kraftsamles nå FLO mot materiellinvestering og -forvaltning, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009).

FLOs virksomhet har blitt så omfattende, mangeartet og kompleks at fokuset på fremskaffelse og forvaltning av Forsvarets materiell har blitt svekket. Derfor skal bl.a. store deler av vedlikeholds- og støttevirksomheten overføres til forsvarsgrenene. Videre overføres IKT-driften til den nye INI-staben, samtidig som Forsvarets kompetansesenter for logistikk (FKL) overføres til Hæren. Disse grepene innebærer store endringer, blant annet at forsvarsgrenene selv i langt større grad blir ansvarlige for sin egen understøttelse.

Med endringene skal det legges til rette for å skape en bedre balanse mellom støttevirksomhetens kapasitet og forsvarsgrenenes behov for understøttelse. Den fremtidige innretningen vurderes også å ville slå positivt ut på FLOs leveringsevne med en mer effektiv logistikkunderstøttelse ved at styrings- og ansvarslinjer mellom den operative virksomheten og logistikkvirksomheten forenkles. En slik forenkling av styringslinjer vil også komme brukerne til gode, bl.a. ved at de må forholde seg til færre aktører som har mer helhetlig ansvar og myndighet samt at sjef FLO kan ha større fokus på FLOs kjerneoppgaver med vekt på materiellområdet. Et slikt fokus vil også bidra til å styrke Forsvarets operative evne.

For å skape balanse mellom FLOs leveranser og det nivået forsvarsgrenene har økonomi til å etterspørre, kreves løpende tilpasning i FLO. Kompetanseutfordringen i FLO må løses også ved midlertidig å engasjere personell, eksempelvis på prosjektfinansiert basis innenfor investeringsområdet.

6.8 Forsvarets musikk

Følgende organisatoriske tiltak skulle gjennomføres i perioden:

Tiltak	Status
Kongelige norske marines musikkorps i Horten og Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag opprettholdes ⁷ .	Gjennomført

Tabell 6-8: Organisatoriske tiltak innenfor Forsvarets musikk

I perioden ble en struktur med fem korps videreført, bestående av Forsvarets stabsmusikk (Oslo), Forsvarets distriktsmusikkorps Vestlandet (Bergen), Forsvarets

⁷ Jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004). Opprinnelig forslag til romertallsvedtak i St.prp. nr. 42 (2003-2004) var "Kongelige norske marines musikkorps i Horten og Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag nedlegges".

distriktsmusikkorps Nord-Norge (Harstad), Kongelige norske marines musikkorps (Horten) og Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag (Trondheim). Forsvarets distriktsmusikkorps Trønderlag har i perioden endret navnet til Luftforsvarets musikkorps. Som et bidrag til innsparinger i Forsvaret, skulle korpsene spare inn 10 % i den totale korpsvirksomheten, men dette ble ikke gjennomført i perioden jf. avsnitt 7.3.

6.9 Konklusjoner

De organisatoriske tiltakene som Stortinget vedtok med behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) og de justeringer som er gjort i årlige proposisjoner, er gjennomført. Dette har gitt en mer effektiv organisering av styrkeproduksjonen, og økt tilgjengeligheten og relevansen i støtten til den operative virksomheten. Også de grenovergripende styrkeproduksjonsaktivitetene har gitt en samling av ressursbruken, men for perioden 2009–2012 er det besluttet at disse aktivitetene skal knyttes nærmere største bruker for å klargjøre ansvars- og kommandolinjene.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE MÅLSETTINGER

For perioden 2005–2008 ble det lagt til grunn et gjennomsnittlig årlig tildelingsnivå på 29,5 mrd. 2004-kroner eller 32,6 mrd. 2008-kroner. I tillegg skulle det forskyves minimum 2 mrd. 2004-kroner eller 2,2 mrd. 2008-kroner fra logistikk- og støttevirksomheten til operativ drift og materiellinvesteringer relativt til 2004-nivået. Således skulle betydelige beløp frigjøres internt i sektoren for å styrke operativ virksomhet inkludert deltakelse i utenlandsoperasjoner og materiellinvesteringer. Driftsavsetninger til operativ drift, styrkeproduksjon, logistikk og støtte skulle reduseres med 0,9 mrd. 2004-kroner.

Det samlede driftsnivået, inkludert merkostnader for utenlandsoperasjoner og omstillingstiltak, skulle således reduseres med 0,7 mrd. kroner i 2008 sammenlignet med driftsnivået i 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004). Materiellinvesteringene skulle økes gradvis og ved en vellykket omlegging utgjøre ca. 29 % av totalbudsjettet. Nivået på EBA-investeringer skulle gradvis reduseres fra et nivå på 1,9 mrd. 2004-kroner i 2004 til 0,9 mrd. 2004-kroner ved utgangen 2008.

En sammenstilling av de økonomiske hovedstørrelsene er gitt i tabellen nedenfor. Alle beløp i mrd. 2004-kroner.

	2004	Gjennomsnitt 2005-2008	Status etter omstillingstiltak
Materiellinvesteringer	7,4	8,5	9,4
EBA-investeringer	1,9	1,3	0,9
<i>Investeringer totalt</i>	<i>9,3</i>	<i>9,8</i>	<i>10,3</i>
Drift operativ drift	8,6	9,5	10,0
Drift logistikk og støtte	10,0	8,6	7,7
<i>Drift operativ/log/støtte</i>	<i>18,6</i>	<i>18,1</i>	<i>17,7</i>
Internasjonale operasjoner	0,7	0,8	0,8
Omstillingstiltak	0,6	0,8	0,7
<i>Drift TOTALT</i>	<i>19,9</i>	<i>19,7</i>	<i>19,2</i>
SUM	29,2	29,5	29,5

Tabell 7-1: Økonomiske hovedstørrelser slik de fremgår av St.prp. nr. 42 (2003–2004)

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) ble det lagt som en absolutt forutsetning at det ble tatt tak i de underliggende faktorer som driver Forsvarets kostnadsutvikling. Både innenfor materiellinvesteringer og drift viste utviklingen frem til 2004 at utgiftene økte mer enn inflasjonen. På driftssiden ble behovet for å oppnå bedre kontroll understreket. Samtidig tydet studier på at driftskostnadsveksten på sikt burde ville utvikle seg i tråd med reallønnsveksten i samfunnet. De driftskostnadsvekstfaktorene som ble benyttet i grunnlagsberegningen for perioden 2005–2008, var derfor betydelig lavere enn de historiske.

7.1 Justeringer i etterkant

Ved behandling av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), vedtok Stortinget enkelte endringer i regjeringens forslag. Dette knyttet seg til blant annet en videreført drift på Luftforsvarets stasjon Mågerø, valget om ikke å samle luftvern til en flystasjon samt videreføring av to HV-distrikter i Finnmark. Totalt ga disse endringene et årlig pådrag på driftsiden på i overkant av 100 mill. 2004-kroner. I tråd med husleiemodellen for forsvarssektoren, var det naturlig at brukerdefinert utvikling ble ført under drift. Det ble derfor foretatt en teknisk justering ved at 200 mill. kroner ble overført fra EBA-investering til EBA-drift. I tillegg ble det foretatt noen mindre justeringer. Samlet gir disse justeringene en økning på drift på mellom 300 og 400 mill. 2004-kroner sett i forholdet til driftsutviklingen som det ble lagt opp til i St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Videre inneholdt materiellinvestering i tabellen i St.prp. nr. 42 (2003–2004) kostnader til NATOs investeringsprogram i Norge.

De tekniske justeringene omtalt ovenfor fremgår av tabellen under. Alle tall fremgår i 2004-kroner.

<i>Tall i 2004-kroner</i>		St.prp.nr. 42		Innst.S. nr. 234, og justeringer (iht. IVB LTP)		Årlig salderte budsjetter	
	2004	Gj.snitt	2008	Gj.nitt	2008	Gj.snitt	2008
Materiellinvesteringer	7,4	8,5	9,4	8,1	8,7	7,2	7,0
EBA-investeringer	1,9	1,3	0,9	1,6	1,3	1,6	1,6
<i>Investeringer totalt</i>	<i>9,3</i>	<i>9,8</i>	<i>10,3</i>	<i>9,7</i>	<i>10,0</i>	<i>8,8</i>	<i>8,6</i>
Drift operativ drift	8,6	9,5	10,0	9,5	10,2		
Drift logistikk og støtte	10,0	8,6	7,7	8,8	7,9		
<i>Drift operativ/log/ støtte totalt</i>	<i>18,6</i>	<i>18,1</i>	<i>17,7</i>	<i>18,3</i>	<i>18,1</i>	<i>18,9</i>	<i>19,0</i>
IntOps	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Omstillingstiltak	0,6	0,8	0,7	0,8	0,7	0,4	0,3
<i>Drift TOTALT</i>	<i>19,9</i>	<i>19,7</i>	<i>19,2</i>	<i>19,9</i>	<i>19,6</i>	<i>20,2</i>	<i>20,0</i>
SUM	29,2	29,5	29,5	29,6	29,6	29,0	28,6

Tabell 7-2: Økonomiske hovedstørrelser inklusive tekniske justeringer

I den etterfølgende oppsummeringen vil disse momentene inngå som forklaringer til avvik fra St.prp. nr. 42 (2003–2004) og den faktiske måloppnåelsen.

7.2 Utvikling i tildeling

I perioden var det lagt til grunn et årlig gjennomsnittlig tildelingsnivå på 29,5 mrd. kroner eller 118 mrd. 2004-kroner. Gjennom de årlige budsjettproposisjoner, ble det bevilget samlet 115,4. 2004-kroner i 2005–2008 eller ca. 2,6 mrd. kroner mindre enn lagt til grunn i

langtidsplanen. Dette gir en oppfyllelse på 98 %. Til sammenligning var oppfyltingsgraden i perioden 2002–2005 om lag 96 % når det tas utgangspunkt i de salderte budsjettene.

Utviklingen i tildeling ble gradvis redusert slik at nivået i 2008 lå ca. 1 mrd. 2004-kroner lavere enn det forutsatte gjennomsnittsnivået. Dette har medført at flere av satsingene som var omtalt i St.prp. nr. 42 (2003–2004) ikke kunne la seg realisere fullt ut frem mot 2008. Videreført i et lengre perspektiv ville også en slik utvikling få betydelige strukturelle konsekvenser. Dette er forhold som ble grundig behandlet i utarbeidelsen av den nye langtidsplanen for 2009–2012 og var medvirkende til at Stortinget sluttet seg til regjeringens anbefaling om en tildelingsmessig styrking av forsvarssektoren de neste fire årene med 800 mill. kroner sett i forhold til saldert budsjett 2008.

7.3 Intern ressursfrigjøring

I hele perioden har man hatt et stort fokus på intern ressursfrigjøring i forsvarssektoren. Stortinget sluttet seg til en rekke tiltak som skulle bidra til å frigjøre midler, særlig innenfor logistikk- og støtteområdet. Med bakgrunn i årlige rapporter, er det vurdert at om lag 1,9 mrd. 2008-kroner er frigjort ved utgangen av 2008. Minimumskravet på 2,2 mrd. 2008-kroner anses derfor i hovedsak realisert (86 %). Minimumskravet relaterer seg til en reduksjon i kostnadsbasen i 2008 sammenlignet med St.prp. nr. 1 (2003–2004). Dette er imidlertid midler som har blitt overført til høyere prioritert virksomhet, jf. omtale om dreining av minimum 2 mrd. 2004-kroner i punkt 7.6. Det ble lagt stor vekt på å komme tidlig i gang med tiltakene, slik at allerede i 2005 og 2006 ble om lag 1,5 mrd. kroner frigjort. Dette har også medført at den samlede verdien av de varige ressursfrigjøringstiltakene summert for de fire årene beløper seg til i underkant av 6 mrd. 2008-kroner. Dette anses å være et meget godt resultat.

Tabellen nedenfor viser en samlet vurdering av den interne ressursfrigjøringen ved utgangen av 2008 (gitt i mill. 2008-kroner) sammenlignet med nivået i 2004. Oppsummeringen viser de hovedområdene som ble identifisert for intern ressursfrigjøring.

Tiltak	Totalt realisert	Intern plan	Ikke realisert
FLO uten RSF	830	975	145
RSF	320	415	95
EBA (samlevurdering)	213	447	234
Utdanning, kompetanse og skoler	296	296	0
Forsvarets øverste ledelse og int. stillinger	19	362	343
Reiser, kurs og representasjon	158	128	-30
Bortsetting	2	59	57
Forsvarets musikk ⁸	0	0	0
FoU	24	24	0
Sum	1 862	2 706	844

Tabell 7-3: Intern ressursfrigjøring i perioden i mill. 2008-kroner

Ettersom planperioden 2002–2005 overlappet med perioden 2005–2008, var det i operasjonaliseringen av delmål for 2005–2008 nødvendig å inkludere delmål som var satt for den foregående perioden. Dette siden St.prp. nr. 42 (2003-2004) tok som utgangspunkt at pågående innsparingstiltak i perioden 2002–2005 skulle være gjennomført. Det ble da utarbeidet en intern plan som ivaretok dette. Samlet ble det derfor lagt en intern målsetting om å frigjøre totalt ca. 2,7 mrd. 2004-kroner som skulle bidra til å styrke andre høyt prioriterte områder. I forhold til den interne planen anses 70 % frigjort.

Manglende intern ressursfrigjøring i perioden 2005–2008 ble vurdert og tatt hensyn til i forarbeidene til langtidsplanen 2009–2012, slik at dette er ivaretatt i det økonomiske grunnlaget for den nye langtidsplanen.

Forsvarets logistikkorganisasjon og regionale støttefunksjoner

Forsvarets logistikkorganisasjon inkludert regionale støttefunksjoner har stått for den klart største andelen av den interne ressursfrigjøringen. Hele 1,1 mrd. kroner anses frigjort innenfor denne delen av virksomheten med vekt på årene 2005 og 2006.

Nedbemanningen hadde særlig betydning i 2005 og 2006, mens det i 2007 og 2008 ble lagt vekt på intern prosessforbedring. Disse endringene har blant annet ført til:

- En betydelig personellmessig reduksjon for å tilpasse seg kravene til en mer effektiv logistikkvirksomhet.
- Kostnadsreduksjoner som følge av nyetablering og reforhandling av rammeavtaler på en rekke områder blant annet forbruksmateriell, teletjenester, vedlikehold og flyavtaler. Netto kostnadsreduksjoner som følge av reduksjoner i innleid personell fremfor en økt egen intern bemanning.
- Reduserte utgifter til tungt vedlikehold i Forsvaret med totalt 110 mill. kroner ved at interne tiltak har muliggjort en økt produksjon per timeverk samt reduksjon i av

⁸ Opprinnelig målsetting var å spare inn 10 % i den totale korpsvirksomheten, og dette var beregnet til 11 mill. 2004-kroner.

faktiske kostnader knyttet til overhead og intern drift. Dette innebærer at interneffektiviseringen i FLO/tungt vedlikehold anses gjennomført iht. et krav om å redusere driftskostnadene med minimum 80 mill. 2006-kroner.

- Bemanningen ved de regionale støttefunksjonene (RSF) som understøtter basedriften er betydelig redusert i 2005-2008. Det ble videre satt som mål at RSF-andelen av den samlede personelloppsetning skulle reduseres til maksimalt 8 %. Dette anses som oppnådd, ettersom antall årsverk innenfor RSF er redusert fra 1 734 ved utgangen av 2004 til 1 055 ved utgangen av 2008. Noe av besparelsen synes imidlertid reversert ved at Forsvaret har tilført noe mer midler for å heve kvaliteten i forhold forutsetningene.

Når det gjelder kravene som ble satt til ressursfrigjøring for Forsvarets logistikkorganisasjon og de regionale støttefunksjoner, er det nødvendig å skille mellom de overordnede krav som ble satt i forbindelse med St.prp. nr. 42 (2003–2004) og de operasjonaliserte krav som ble utformet i forbindelse med den årlige gjennomføringen. De overordnede krav angitt i St.prp. nr. 42 (2003–2004) anga for det første et minimumskrav på 600 mill. kroner, da det ble ansett å være et større potensial for effektivisering enn det som var formulert som det overordnede kravet. Videre omfattet ikke det overordnede kravet i St.prp. nr. 42 (2003–2004) etterslepet fra perioden 2002–2005 som det var lagt til grunn skulle realiseres når kravet til minimum 600 mill. 2004-kroner ble satt. Kravet ble formulert som et økonomisk krav for å gi forsvarssjefen handlefrihet i gjennomføringen. Dette var også i tråd med forsvarssjefens tilrådning.

Det samlede operasjonaliserte kravet til FLO etter at regionale støttefunksjoner ble overført og inkludert krav til intern frigjøring for å få på plass de deployerbare logistikkbasene har vært minimum 1,1 mrd. kroner. Inkludert gevinster på 300 mill. kroner som skulle frigjøres i 2005 før RSF ble overført til FLO, gir dette et samlet operasjonalisert krav på 1,4 mrd. kroner. Således anses om lag 80 % av den forutsatte interne ressursfrigjøringen som gjennomført innenfor dette området.

Eiendom, bygg og anlegg

Også innenfor eiendom, bygg og anlegg har det foregått en betydelig intern ressursfrigjøring med mer enn 200 mill. kroner frigjort innenfor årlig drift. Det ble stilt to gevinstmål tilknyttet eiendom, bygg og anlegg (EBA); arealreduksjon gjennom utrangering av minst 0,5 mill. kvm. (til 3,5 mill. kvm.) og redusert husleie ved at Forsvarsbygg skulle søke å redusere kostnader med 20 % innen utgangen av 2006 og ytterligere 10 % innen utgangen 2008.

Forsvarsbygg hadde ved utgangen av 2008 utleid 3,76 mill. kvm. hvorav om lag 3,6 mill. kvm. til Forsvaret. Ved inngangen til perioden var 4,22 mill. kvm. utleid slik at reduksjonen er på 0,46 mill. kvm. Denne reduksjonen har gitt en besparelse på 193 mill. 2008 kroner i årlige driftsutgifter for sektoren hvor den klart største andelen treffer Forsvaret. Målet var at totalt 3,5 mill. kvm skulle være utleid i 2008 hvorav 3,3 mill. kvm til Forsvaret. Følgelig ligger sektoren 8 % over måltallet for utleid areal.

Forsvarsbygg har også gjennomført en rekke tiltak for å effektivisere sin interne drift, noe som skulle gi utslag på husleie til kundene. Det som defineres som husleie ble redusert fra 214 kroner kvm. i 2005 til 158 kroner i 2008, i henhold til Forsvarsbyggs årsrapport for 2008. I beregningen av den isolerte effekten av Forsvarsbyggs effektivisering benyttes imidlertid 169 kroner kvm. ettersom en del av reduksjonen i 2008 anses å ha vært ekstraordinær. Beløpet på 169 kroner kvm. er også i samsvar med målet om en 20 % reduksjon av husleien. Dette ga isolert sett en gevinst på 169 mill. kroner. De siste 10 % av kravet til effektivisering er i hovedsak knyttet til renhold, der det også har vært en meget positiv utvikling i perioden.

Husleien utgjør imidlertid kun en begrenset andel på litt over 20 % av de totale EBA-utgiftene. I 2008 utgjorde EBA-utgiftene samlet sett 720 kroner pr. kvm. For å få et totalbilde av kostnadsutviklingen innenfor drift av EBA, er det gjort en gjennomgang av regnskapstallene. Regnskapstall fra Forsvaret i 2004 og 2008 viser at Forsvarets utgifter til EBA synker fra 3 mrd. 2008-kroner til 2,8 mrd. 2008-kroner, eller en samlet nedgang på 213 mill. 2008-kroner. Årsaken til det samlede kostnadsnivået ikke synker like mye som forventet gjennom den effektivisering som er foretatt i Forsvarsbygg og gjennom arealreduksjon skyldes flere forhold. En viktig forklaring er økningen i energikostnader som økte fra 464 mill. kroner i 2004 til 542 mill. kroner i 2008. Derfor har det også blitt satt ekstra fokus på energiøkonomiserende tiltak i sektoren, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2007-2008). Videre har Forsvaret hatt behov for å leie et større antall kvm enn det som ble lagt til grunn i langtidsplanen 2005–2008. Det viser seg også at ny bygningsmasse gir høyere husleie enn den bygningsmassen som skal erstattes, blant annet fordi byggene har en høyere grad av fleksibilitet og kompleksitet.

Utdanning, kompetanse og skoler

Det ble lagt stor vekt på tidlig å gjennomføre en den forutsatte reduksjonen innenfor området utdanning, kompetanse og skoler. Dette omfattet både fellesfunksjoner og forsvarsgrenene. Hele tiltaket ble derfor gjennomført allerede ved utgangen av 2005 og hele 296 mill. kroner frigjort gjennom dette tiltaket. Dette var også i samsvar med de interne planforutsetninger knyttet til gjennomføringen av langtidsplanen.

Ledelse og utenlandsstillinger

Innenfor området ledelse og utenlandsstillinger har de forutsatte reduksjoner ikke funnet sted. Tidlig i perioden ble LDKS nedlagt som ga en innsparing på 33 mill. 2008-kroner. Ytterligere personellreduksjoner innenfor den øverste ledelsen har ikke blitt gjennomført. Den videre utvikling av øverste ledelse ble behandlet i tilknytning til St.prp. nr. 48 (2007–2008). Når det gjelder utenlandsstillinger, har nivået vært mer eller mindre konstant i perioden. Det har vist seg nødvendig å opprettholde dette nivået for å ivareta vårt internasjonale samarbeid, og dette nivået er også videreført i 2009–2012.

Generelle driftsutgifter

Innenfor området generelle driftsutgifter viser regnskapene at det har funnet sted en reduksjon i utgifter til reiser, kurs og representasjon på 205 mill. kroner. Kursutgiftene

viser en marginal økning, mens representasjon faller med mer enn 60 %. Anslaget på 158 mill. kroner som benyttes i tabellen er basert på forsvarssjefens årsrapport for 2005 og 2006.

Andre områder

Den forutsatte frigjøringen av midler knyttet til effektivisering av Forsvarets musikk med 10 % har ikke funnet sted. Regjeringen har hatt et særlig fokus på å styrke forsvarsmusikken, og har siden 2006 årlig økt bevilgningene til Forsvarets musikk. Forsvarets musikk er reelt styrket med 12. mill. kroner sammenlignet med nivået ved utgangen av 2004. Forsvarssektoren både har og er avhengig av et godt samarbeid med andre offentlige virksomheter, og et effektivt samarbeid med næringslivet, både nasjonalt og internasjonalt. Slikt samarbeid bidrar også til næringsutvikling og kompetanseoppbygging i næringslivet. I moderniseringen av Forsvaret har effektivisering internt i Forsvaret blitt prioritert, der dette har vært mulig og hensiktsmessig, fremfor å sette deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører. I vurderingen av hva som er formålstjenlige moderniseringstiltak, er totaløkonomiske forhold lagt til grunn, ikke bare bedriftsøkonomiske innsparinger. Regjeringen har lagt særlig vekt på de personellmessige forhold ved vurdering av totaløkonomiske konsekvenser av alternative moderniseringstiltak. Innenfor forskning og utvikling (FoU) er interneffektiviseringen av Forsvarets forskningsinstitutt gjennomført i tråd med forutsetningene.

7.4 Utvikling på investeringssiden

En sentral del i den videre moderniseringen av Forsvaret i 2005–2008 var å fremskaffe nytt materiell og utstyr. Gjennom grunnlagsarbeidene til langtidsplanen ble det anslått et materiellinvesteringsbehov på minst 34 mrd. 2004-kroner for å sikre fornyelsen av strukturen.

Innenfor eiendom, bygg og anlegg skulle investeringer reduseres med inntil 1 mrd. kroner i forhold til 2004-nivået, dvs. fra 1,9 til 0,9 mrd. 2004-kroner. Samlet sett ble det avsatt 5 mrd. kroner til EBA-investeringer i 2005–2008. Bakgrunnen for en slik planlagt reduksjon til EBA-investeringer var at behovet var forventet redusert gjennom en ytterligere samling av baser og virksomhet og de store infrastrukturtiltakene i perioden 2002–2005.

7.4.1 Nærmere om materiellinvesteringer i perioden

Gjennom de årlige budsjettproposisjoner ble det bevilget om lag 28 mrd. 2004-kroner. Dette ligger i om lag 4 mrd. 2004-kroner lavere enn det som var lagt til grunn i langtidsplanen⁹.

⁹ Den tallmessige forskjellen er 6 mrd. 2004-kroner, men ettersom materiellinvesteringer i langtidsplanen også inkluderte avsetning til NATO-infrastruktur som samlet utgjorde ca. 2 mrd. 2004-kroner ble den reelle differansen 4 mrd. 2004-kroner.

Videre lå tildelingen til materiellinvesteringer i 2008 om lag 1,7 mrd. 2004-kroner lavere enn forutsatt nivå på 8,7 mrd. 2004-kroner¹⁰. Ved utgangen av 2008 lå materiellinvesteringenes andel av totalbudsjettet på 24 %, mens St.prp. nr. 42 (2003–2004) la opp til en andel på 29 %. Den negative utviklingen skyldes både en svakere tildeling og et behov for å styrke andre høyt prioriterte områder innenfor drift og anskaffelser av ny infrastruktur.

I perioden 2005–2008 har det like fullt foregått en omfattende materiellmessig fornyelse. Innenfor Hæren er det anskaffet nye, lettpansrede kjøretøyer, ny soldatutrustning, nye håndvåpen, utstyr for å detektere bomber langs vei, oppdatering av stridsvogn Leopard 2 og artilleriet. Også innenfor Heimevernet har det kommet på plass nytt materiell. Innenfor Sjøforsvaret har det foregått innfasing av nye fregatter og MTBer. Selv om det har vært forsinkelser i disse leveransene, vil disse fartøyene, når de er på plass, gi Forsvaret en helt annen evne til å løse sine oppgaver enn tidligere. Videre er også maritime helikoptre forsinket. Innenfor Luftforsvaret har F-16 gjennomgått løpende oppdateringer og nye våpen er anskaffet, slik at disse flyene er blant de mest avanserte i verden. Videre er nye transportfly av typen C-130J under innføring, og vil gi Forsvaret en betydelig forbedret transportkapasitet. Også luftvernet av typen NASAMS har fått modernisert kommandoplass, ildledningsutstyr og sensorer.

Gjennom perioden har det vært en betydelig utfordring knyttet til omsetningen av avsatte materiellinvesteringsmidler. Dette skyldes i vesentlig grad leverandørforsinkelser. Samtidig var produksjonen av beslutningsdokumenter, særlig i 2004 og 2005, for lav i forhold til behovet. Dette er også dokumentert gjennom Riksrevisjonens undersøkelse, jf. Dokument nr. 3:6 (2008–2009). Det har blitt iverksatt en rekke tiltak slik at omsetningsevnen gradvis har blitt forbedret, og slik at alle disponible materiellinvesteringer ble omsatt i 2008. Regnskapet viser således et samlet forbruk på 28,3 mrd. 2004-kroner for 2005–2008.

Den reduserte tilgangen på materiellinvesteringsmidler har hatt negative konsekvenser for flere viktige prosjekter. Først og fremst har dette resultert i at takten er justert når det gjelder fornyelsen av strukturen. Allerede igangsatte prosjekter har blitt prioritert slik at nyanskaffelser til blant annet Hæren og Heimevernet har blitt skjøvet ut i tid i forhold til de opprinnelige planer. Dette gjaldt f.eks. anskaffelse av nytt soldatutstyr (håndvåpen, bekledning og utrustning), utsatt og redusert anskaffelse av pansrede kjøretøyer og feltvogner, samt utsatt oppgradering av stridsvogn Leopard 2. I tillegg ble anskaffelsen av ubemannede luftfarkoster ikke gjennomført. Innenfor flere andre områder ble det også foretatt reduksjoner eller utsettelse for å tilpasse seg tilgjengelige midler. Dette har blant annet skjedd innenfor:

- Logistikkområdet (sanitet, ARBC-beskyttelse¹¹)

¹⁰ Beløp i langtidsplanen var 9,4 mrd. 2004-kroner. Inkludert avsetninger til NATO-investeringsprogram på 0,6 mrd. 2004-kroner.

¹¹ ARBC – Atom, Radiologisk, Biologisk og Kjemisk

- Etterretning og overvåkning
- Informasjonsinfrastruktur (kommando og kontroll)
- Oppgradering/anskaffelse av nye transportfly
- Oppgradering av maritime patruljefly
- Oppgradering av ubåtene
- Anskaffelse av havgående logistikkfartøy til støtte for fregattene.

Dette er imidlertid fortsatt høyt prioriterte investeringer hvor de fleste nå er innpasset den nye planen som er lagt for perioden 2009–2012.

7.4.2 Nærmere om EBA-investeringer i perioden

Det har funnet sted en styrking av EBA-investeringer i perioden for å kunne følge opp omstillingen og den nødvendige fornyelsen av bygningsmassen. Det var opprinnelig lagt til grunn at dette nivået skulle nedtrappes, men dette har ikke vist seg mulig ut fra de behov som har kommet til syne. Dette har delvis sin årsak i en ekstraordinær kostnadsvekst i byggebransjen og også i at det har dukket opp nye behov som ikke var ivare tatt i utarbeidelsen av langtidsplanen for 2005–2008. Forsvarsdepartementet informerte Stortinget i Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007, jf. St.prp. nr. 69(2006–2007), om at de opprinnelig planlagte årlige avsetningene til EBA-investeringer i St.prp. nr. 42 (2003–2004) hadde vist seg for lave i forhold til behovet.

Samlet sett har det blitt satt av 4,7 mrd. 2004-kroner gjennom de årlige budsjettproposisjoner med et tilhørende forbruk på 5,4 mrd. 2004-kroner. Dette er 1 mrd. 2004-kroner mer enn de 4,4 mrd. 2004-kroner som opprinnelig ble lagt til grunn¹².

En rekke viktige prosjekter har blitt gjennomført, blant annet utvikling av skyte- og øvingsfelt, flerbrukshaller, nye forlegninger i forbindelse med avdelingsbefalsordningen, tørrdokk i Bergen og også nytt ledelsesbygg for den integrerte strategiske ledelsen.

Fellesfinansierte bygge- og anleggsarbeider i Norge gjennom NATOs investeringsprogram har i perioden 2005–2008 i hovedsak vært knyttet til to større prosjekter; etableringen av Joint Warfare Centre (JWC) på Jåtta og ferdigstilling av Sindre I og II-radarer. I tillegg ble det i 2008 igangsatt to fellesfinansierte prosjekter i Meymaneh i Afghanistan knyttet til hhv. etablering av infanterienhet og helikopteretablering og flyoppstillingsplass. Norge har bidratt med om lag 2,0 mrd 2004-kroner til dette i perioden.

7.5 Utvikling på driftssiden

Det samlede driftsnivået i perioden 2005–2008 viser en flat utvikling. Driften i 2004 var 20,1 mrd. 2004-kroner, mens driften i 2008 var 20,0 mrd. 2004-kroner inkludert

¹² Beløpet er korrigert for årlig avsetning til brukerdefinert utvikling på 200 mill. 2004-kroner som ble overført til drift i 2005.

merutgifter til operasjoner i utlandet og omstillingstiltak¹³. Selv om det var forutsatt en nedgang, innebærer dette en mer stabil utvikling på driftssiden enn det som har vært trenden. Dette innebærer at materiellinvesteringer i større grad har blitt skjermet enn det som ville vært tilfellet dersom driftsutgiftene vokste ukontrollert, jf. den underliggende driftskostnadsveksten.

Ved utgangen av 2008 lå det totale driftsnivået i sektoren om lag 0,4 mrd. 2004-kroner over det planlagte nivået inklusiv merutgifter til utenlandsoperasjoner og omstillingstiltak. Innenfor drift eksklusiv utenlandsoperasjoner og omstillingstiltak skulle effektiviserings- og innsparingstiltakene muliggjøre en reduksjon i driftsutgiftene slik at nivået i 2008 skulle ligge 0,9 mrd. 2004-kroner lavere enn 2004-nivået. En slik nedgang i driftsutgifter forutsatte både at oppdrag og intern ressursfrigjøring fullt ut ble gjennomført som beskrevet i St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Det økte driftsnivået ved utgangen av 2008 kan i all vesentlighet forklares med at antall årsverk i Forsvaret var ca. 1 400 utover rammen på 15 000 årsverk. Bare for 2008 utgjorde denne økningen 800 mill. kroner, og i perioden har dette summert seg til totalt 1,9–2,1 mrd. kroner på drift. Grunnen til at dette ikke har presset frem et enda høyere totalt driftsnivå skyldes den interne ressursfrigjøringen og en gradvis redusert avsetning til avgangsstimulerende tiltak i perioden.

En viktig grunn til behovet for å opprettholde en bemanning utover de 15 000 årsverk har vært behovet for å sikre bedre utholdenhet i våre utenlandsoperasjoner. Dette medførte at den personellmessige oppbyggingen av Hæren måtte prioriteres selv om St.prp. nr. 42 (2003–2004) forutsatte at dette kun skulle skje dersom den interne ressursfrigjøringen ble som forutsatt. Videre har det vært nødvendig å styrke driften innenfor sanitet, IKT og logistikk for å kunne sikre tilgang på kvalifisert personell til utenlandsoperasjonene. I tillegg har det vært nødvendig med noe økt bemanning tilknyttet materiellinvesteringer.

I perioden har det årlig blitt bevilget ekstra til utenlandsoperasjonene (kapittel 1792). Totalt sett for de fire årene har merkostnadene knyttet til operasjoner i utlandet vært om lag 1 mrd. kroner høyere enn fastlagt i de salderte budsjetter. I all hovedsak har merutgifter som har påløpt i perioden utover saldert budsjett blitt tilleggsfinansiert. Til tross for at finansieringsordningen på kapittel 1792 har den økte ambisjonen på deltagelse i utenlandsoperasjoner påvirket den strukturelle omstilling og bidratt til et generelt høyere driftsnivå. Det er særlig spesialistmiljøene, spesielt sanitet, logistikk og samband, som har vært under press for et noe høyere driftspress enn forutsatt.

Samtidig har det vært nødvendig å møte noen uforutsette forhold med hurtige strukturtilpasninger/anskaffelser, f.eks. at endringer i sikkerhetssituasjonen i Afghanistan har medført behov for hurtig anskaffelse av lette pansrede kjøretøy. Enkelte av Forsvarets avdelinger er derfor nå oppsatt med flere materiellsett for å ha nødvendig

¹³ Driften i 2004 er korrigert for brukerdefinert utvikling på 200 mill. 2004-kroner. Driftstallene henviser til saldert budsjett.

fleksibilitet i operasjonsområdet. Dette krever mer materiell i bruk hjemme, og mer ressurser til trening.

7.6 Forskyve 2 mrd. kroner fra logistikk og støtte til operativ drift og materiellinvesteringer

Dreining fra logistikk- og støttevirksomheten til operativ virksomhet og materiellinvesteringer har vært en sentral forutsetning for omstillingen i perioden 2005–2008. Ved full effekt skulle det forskyves minimum 2 mrd. kroner fra logistikk- og støttevirksomheten til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, relativt til 2004-nivået. Det ble videre presisert at om lag 1,5 mrd. kroner av dette beløpet skulle rettes mot operativ drift og operasjoner i utlandet, hvorav 1,4 mrd. kroner til operativ drift alene. Samlet sett anses det at om lag 1,9 mrd. kroner har blitt frigjort internt i sektoren gjennom de tiltak som er gjennomført. I det videre omtales de områder som har blitt styrket innenfor operativ drift som et resultat av den interne ressursfrigjøringen.

Dreiningen skulle omfatte et økt antall personell tilgjengelige for operativ virksomhet. Innføringen av avdelingsbefal var et særlig viktig tiltak for å bedre kompetansen på lavere gradsnivå i Forsvaret. Videre skulle Hæren personellmessig styrkes og nye plattformer i Sjøforsvaret innføres. I tillegg skulle den operative logistikken videreutvikles slik at den bedre kunne understøtte pågående operasjoner hjemme og ute. Logistikkunderstøttelsen skulle gjennomføres ved at FLO-avdelinger, støtteavdelinger og kompetansesentra skulle ansvar for å stille personell innenfor spesielle områder.

Grunnlaget for fordelingen mellom operativ personell og logistikk- og støttepersonell i 2004 var at alt personell tilknyttet skoler og utdannings- og kompetansesentra i alle forsvarsgrener ble kategorisert som logistikk og støtte. Videre ble alt personell tilknyttet regionale støttefunksjoner og Forsvarets logistikkorganisasjon i sin helhet kategorisert som logistikk og støtte. Personell tilhørende FOHK, LDKN, internasjonale stillinger, FKL, feltprest, FKKKIS og MUKS, som ble alle kategorisert som operative mens andre deler av ledelsen og fellesinstitusjoner ble kategorisert som logistikk og støtte. .

Med bakgrunn i kategoriseringen gjort i 2004, viser en analyse av personellstrukturen for 2008 at den prosentvise dreiningen som skulle finne sted, i hovedsak har blitt gjennomført.

	Årstall	Årsverk totalt	operativt	logistikk og støtte
Utgangspunkt	2004	18000	30 %	70 %
Måltall iht St.prp.nr. 42	2008	15300	46 %	54 %
Resultat	2008	16600	43 %	57 %

Tallene i tabellen viser ÅV mars 2008 og inkludere alle ansatte i Forsvaret og FD

Tabell 7-4: Årsverksfordeling mellom operativt og logistikk/støtte personell

Totalt sett viser tallene at det er oppnådd en reduksjon på om lag 1 400 årsverk innenfor logistikk og støtte og videre en dreining i form av en økning i antall operative årsverk på om lag 1 750 årsverk som tilsvarer om lag 1 mrd. kroner ved utgangen av 2008

sammenlignet med 2004. Innenfor de operative årsverkene er det en netto økning i antall avdelingsbefal, kontraktsbefal og vervede på om lag 900 årsverk (2005-2008) som alene gir en økning på om lag 550 mill. kroner. Det er særlig innenfor Hæren at personelløkningen har vært størst med en personellvekst på mer enn 40 % i perioden 2006-2008. Dette var også prioritert i St.prp. nr. 42 (2003-2004). Også innenfor sanitet og IKT har det vært en økning i årsverk for å kunne øke utholdenheten i våre bidrag til utenlandsoperasjoner.

Budsjettmessig har det vært lagt opp til å reelt *styrke* den operative driften med om lag 950 mill. 2008-kroner i løpet av perioden. Styrkingen knyttes i størst grad til personellmessig oppbygging av Hæren (fastlønte) og Heimevernet (kvalitetsreformen), driftsette nytt materiell til Hæren og Sjøforsvaret, samt oppbygging av kompetansemiljøene FKL og FK KKIS. Hæren alene har hatt en reell budsjettøkning i perioden 2005–2008 på om lag 700 mill. kroner.

Kostnaden knyttet til økningen i operative årsverk og styrkingen av materielldriften (anslagsvis 400–500 mill. kroner) tilsier at det har vært en samlet økning på mer enn 1,4 mrd. kroner innenfor operativ virksomhet. Målsettingen om å styrke operativ drift med minimum 1,4 mrd. kroner, anses følgelig nådd.

Ettersom dreiningen i hovedsak var innrettet mot en justert personellstruktur både innad i forsvarsgrenene og i Forsvaret totalt sett, samt økt materielldrift, var det lagt opp til at aktivitetsnivået i stort skulle videreføres i disse årene. Det var derfor ikke lagt opp til økte driftsavsetninger knyttet til antall øvingsdøgn, seilingsdøgn eller flytimer, og skulle derfor ikke realiseres gjennom økte planrammer for forsvarsgrenene. Grenenes budsjettkapitler ville snarere reduseres som følge av effektivisering innenfor FLO og FLO RSF, arealreduksjoner og effektivisering i Forsvarsbygg, samt overføring og opprettelse av FKKIS og FKL. I tillegg skulle det finne sted en betydelig dreining innad i forsvarsgrenene ved at staber, kompetansesentra og skoler skulle reduseres, mens styrkeproduksjonen skulle opprettholdes og, hos enkelte, økes.

Riksrevisjonen gjorde i 2008 en gjennomgang av omstillingen i Forsvaret i perioden 2002–2007, Dokument nr 3:6 (2008-2009). I den forbindelse vurderte Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), i samarbeid med Forsvarsstaben, målsettingen om dreiningen tilsvarende 2 mrd. 2004-kroner. Resultatet fra dette arbeidet ble ikke brukt som grunnlag i Riksrevisjonens analyser, men resultatet ble likevel presentert som vedlegg til rapporten.

FD har nå gjennomgått og vurdert dreiningsanalysen gjennomført av FFI. FD har funnet det nødvendig å oppdatere grunnlaget med tall for 2008, plassert RSF-organisasjonen konsistent i perioden og foretatt kvalitetsanalyser av materialet. Metoden benyttet av FFI til fordeling av Forsvarets avdelinger mellom operativ, logistikk og støtte og ledelse synes konsistent og holdbar. Metoden er derimot sårbar i forhold til endrede avdelingsbetegnelser, organisasjonsendringer og rapportering som varierer fra år til år.

Metoden synes bedre egnet til å se utvikling over et lengre tidsrom, enn vurderinger over et kortere tidsrom som f.eks. en fireårs periode.

Isolert sett kan FFI analysen understøtte at det har skjedd en positiv utvikling innenfor områdene RSF og skoler, utdanning og kompetansemiljøer. Det dokumenteres en reduksjon i antall personell knyttet til disse enhetene. Reduksjonen synes derimot ikke å være så omfattende økonomisk som tallene fra gevinstgjennomgangen skulle tilsi. FFI analysen kan kun vise til en marginal reduksjon innen ledelse i perioden noe som også er i samsvar med FDs egne vurderinger.

7.6.1 Rapportering i perioden

Det har vært en rapportering av den interne ressursfrigjøringen. Imidlertid er rapporteringen mangelfull med hensyn til å detaljert beskrive hvordan de frigjorte midlene har blitt benyttet. Bakgrunnen for dette er sammensatt.

For det første har det pågått og fortsatt pågår en betydelig omlegging av Forsvarets rapporterings- og regnskapssystem i forbindelse med innføringen av Felles integrert forvaltningssystem versjon 2.0 (FIF). En slik fundamental omlegging bidrar i seg selv til redusert evne til sporbarhet og evne til sammenstilling av sammenlignbare data.

Videre ble det i arbeidet med å definere forholdet mellom logistikk og støtte på den ene siden, og operativ på den andre siden, identifisert flere områder hvor et slikt skille faktisk ville gi et feilaktig bilde av hva som utføres hvor i organisasjonen. Større deler av Forsvarets organisasjon innehar både en logistisk støttefunksjon og samtidige operative leveranser. Dette må sies å være en av hovedårsakene til at en i perioden ikke har lyktes med å etablere et entydig skille mellom operative avdelinger og logistikk- og støtteavdelinger.

7.7 Konklusjoner

Tildelingene gjennom de salderte budsjetter viser en oppfyllelse med 98 %. I all hovedsak har lavere bevilgning enn forutsatt gått på bekostning av den planlagte opptrapping av materiellinvesteringsnivået. I tillegg har det også vært nødvendig å styrke EBA-investeringer og drift ved overføringer fra materiellinvesteringer.

Det kan vises til reduksjoner innenfor logistikk- og støttevirksomhet på om lag 1,9 mrd. 2008-kroner. I forhold til kravet på 2,2 mrd. 2008-kroner blir dette en måloppnåelse på 86 %. Brorparten av gevinstene skrives seg fra tiltak knyttet til effektivisering i FLO og RSF.

En lavere bevilgning og et noe høyere driftsnivå enn lagt til grunn i langtidsplanen har medført at materiellinvesteringsnivået i 2008 ligger ca. 1,6 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i St.prp. nr. 42 (2003–2004), og utgjør om lag 24 % av totalbudsjettet mot planlagt 29 %. Perioden har i tillegg vært preget av utfordringer knyttet til investeringsgjennomføringen med store leverandørforsinkelser. Dette har resultert i en forsinkelse av realiseringen av materiell og utstyr til strukturen. Samtidig har det vært en forbedring av

gjennomføringsevnen av materiellinvesteringer i perioden, og samlet i perioden alle bevilgede midler til materiellinvestering forbrukt.

Det faktiske EBA-investeringsnivået ved utgangen av 2008 var høyere enn det som var målsettingen i St.prp. nr. 42 (2003–2004). Det var et større behov for reanskaffelse av EBA og EBA relatert til materiellinvesteringer enn forutsatt. Det ble også prioritert å forsere gjennomføringen av EBA-prosjekter for å oppnå den vedtatte omstillingen og dermed effektivisering. Ser man dette sammen med det stramme leverandørmarkedet var konsekvensen et behov for høyere bevilgninger til EBA-investeringer enn planlagt.

Den samlede driftsutviklingen for perioden 2005-2008, jf. salderte budsjetter, viser en flat utvikling. Ved utgangen av 2008 lå det totale driftsnivået i sektoren om lag 0,4 mrd. 2004-kroner over det planlagte nivået inklusiv merutgifter til utenlandsoperasjoner og omstillingstiltak. Dersom man kun ser på drift eksklusiv utenlandsoperasjoner og omstillingstiltak skulle effektiviserings- og innsparingstiltakene muliggjøre en reduksjon i driftsutgiftene slik at nivået i 2008 skulle ligge 0,9 mrd. 2004-kroner lavere enn 2004-nivået. En slik nedgang i driftsutgifter forutsatte både at oppdrag og intern ressursfrigjøring ble gjennomført i tråd med St.prp. nr. 42 (2003–2004). Økt driftsnivå kan i all hovedsak forklares med et høyere årsverksforbruk enn planlagt.

Målsetting om dreining av 2 mrd. 2004-kroner fra logistikk og støtte til operativ virksomhet og materiellinvesteringer er på mange områder oppnådd. Dreiningen skulle i hovedsak finne sted som følge av en personelldreining gjennom reduksjoner innenfor logistikk, støtte, kompetansesentra og skoler mot en økning på operativ side. Det kan vises til en styrking innenfor operativ drift på opp imot 1,4 mrd. kroner gjennom en betydelig økning i operative årsverk og styrkingen av materielldriften. Målsettingen om å styrke operativ drift med minimum 1,4 mrd. kroner anses følgelig nådd, mens styrking av materiellinvestering har ikke blitt gjennomført som forutsatt.

Videre kan budsjettgrunnlag og salderte budsjetter underbygge en netto styrking av personellområdet (oppbygging i Hæren og oppbygging av kompetansemiljøer) og en netto styrking av materielldrift (nye fregatter og nytt materiell til Hæren).

Det har vært en utfordring mht. sporbarhet når det gjelder å finne konkret hvordan innsparingene er benyttet ift. de prioriterte satsingene på til sammen 1,4 mrd. kroner. Utfordringen skyldes i hovedsak at det i perioden ikke har blitt etablert et konsistent system for rapportering ift synliggjøring av områder som har blitt styrket samtidig som regnskapssystemet har vært under en fundamental omlegging.

8. SENTRALE VIRKEMIDDEL I PERIODEN

For å understøtte måloppnåelsen i perioden ble det i St.prp. nr. 42 (2003–2004) synliggjort en rekke virkemiddel. Det påfølgende er en gjennomgang av bruken av de som ikke er behandlet tidligere i rapporten.

8.1 Strategisk mål- og resultatstyring

I samsvar med Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten, har Forsvarsdepartementet gitt mål og styringsparametre både i et planperiodeperspektiv og i de årlige styringsdokumentene til etatene. Etatene har benyttet en tilsvarende tilnærming i sin ledelse og styring, og de har rapportert status, fremdrift og risiko tertialvis. Risiko for manglende mål- og resultatoppnåelse har blitt vurdert for hele forsvarssektoren og i de enkelte etatene. I både rapportering og etatsstyring har risiko vært gjenstand for oppfølging.

8.2 Innføring av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Som nevnt i punkt 3.1, ble evnen til fornyelse og transformasjon nært knyttet til anvendelse av teknologi, og da spesielt til moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Satsingen på Nettverksbasert Forsvar (NbF) skulle åpne nye muligheter for bedre organisering og en mer effektiv drift innen både operativ virksomhet og støttevirksomhet.

Resultatene av denne omstillingen forventes først og fremst å vise seg i perioden 2009–2010. Flere store IKT-investeringsprosjekter er iverksatt. For eksempel har utvalgte plattformer, kommando- og kontroll-systemer og våpensystemer på taktisk nivå i perioden blitt utstyrt med teknologi som muliggjør informasjonsflyt på tvers av forsvarsgrener i operasjoner ute og hjemme. Evnen til gjennomføring av koordinerte fellesoperasjoner, der situasjonsbilder deles i nettverk, er bedret. Graden av interoperabilitet mellom forsvarsgrener og med allianse- og koalisjonspartnere er derved også forbedret i perioden 2005–2008.

Det skulle oppnås store gevinster gjennom økt bruk av standardiserte løsninger, variantbegrensning og en bedre samordning av eksisterende systemløsninger. IKT-miljøene i Forsvaret har i perioden jobbet frem en felles løsning for variantbegrensning innen IKT-området. Imidlertid vil de store gevinster først kunne realiseres når dette systemet er tatt i bruk.

For å bedre Forsvarets evne til helhetlig styring og ledelse innen IKT-området ble Sjef Forsvarets informasjonsinfrastruktur (Sjef INI) med stab opprettet i 2008. Dette skal sikre bedre kontroll og en mer effektiv utnyttelse av Forsvarets samlede IKT-ressurser, samt å styre utviklingen mot en nettverksbasert forsvar.

8.3 Innføring av felles integrert forvaltningssystem (FIF)

LOS-programmet i Forsvaret (tidligere Program Golf) inneholder flere prosjekter for å etablere et felles integrert forvaltningssystem (FIF) i Forsvaret. Det første større leveranseprosjektet ble innført i 2003, og det ga Forsvaret et nytt system for regnskap og avlønning, også kalt FIF 1.0. FIF ble supplert med planleggings- og budsjetteringsfunksjonalitet i januar 2005. Det andre større prosjektet var Økonomiprojektet (FIF 2.0), som ble godkjent ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 87 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 20 (2006–2007). Logistikkprosjektet, som er det tredje og siste store prosjektet i programmet, ble godkjent ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 317 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 55 (2007–2008).

Økonomiprojektets løsning ga Forsvaret et felles system for økonomistyring og regnskap, forsyning og materiellregnskap samt styring og ledelse. Prosjektets løsning (FIF 2.0) ble satt i drift i juni 2008. Løsingen manglet da noen mindre viktige komponenter, som var planlagt leverte høsten 2008. På grunn av utfordringer med skifte fra gammelt til nytt system, har Forsvaret blant annet av hensyn til avlegging av statsregnskapet for 2008 prioritert stabilisering av systemet i organisasjonen fremfor å bruke personellressursene på de manglende løsningskomponentene. Der det er nødvendig, blir det på disse områdene brukt alternative løsninger fram til endelig løsning er på plass. Prosjektet vil bli avsluttet i 2009.

Logistikkprosjektet skal gi Forsvaret en komplett logistikk-løsning for prosesser innenfor vedlikehold, konfigurasjonsstyring, materiellinvestering og avanserte forsyningsprognoser. I tillegg vil det, dersom disse nye områdene gjør det nødvendig, bli gjort justeringer i tidligere leveranser. Forvaltningssystemet vil, med denne logistikk-løsningen, bli benevnt FIF 3.0. I St.prp. nr. 70 (2008-2009) informerte Regjeringen at vilkårene for å inngå kontrakt med leverandør ikke er oppfylt og man ikke kan si noe sikkert om når kontrakt for Logistikkprosjektet kan bli inngått.

Realiseringen av FIF er forsinket ift. det som ble lagt til grunn i St.prp. nr.42 (2003–2004), og derfor er det også en del forsinkelser i realiseringen av effektene.

8.4 Ulike former for offentlig-private løsninger

For å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomhet og reelle kostnadsreduksjoner la man i St.prp. nr. 42 opp til at Forsvaret skulle benytte ulike former for offentlig-private løsninger (bortsetting, partnering og offentlig-privat samarbeid) der dette var hensiktsmessig. Dette skulle blant annet nyttes i den videre utviklingen av FLO. Senere i perioden gjennomgikk regjeringen Forsvarets bruk av bortsetting som virkemiddel og hvorvidt disse er totaløkonomiske i et lengre tidsperspektiv, jf. Innst. S. nr 30 (2007–2008) til St.prp. nr. 78 (2006–2007). Dette var en del i oppfølgingen av Soria Moria-erklæringen som anførte at det ville foretas en gjennomgang av erfaringene fra nedbemanning, privatisering og anbud samt horisontal samhandel. Som ledd i denne gjennomgangen, ble det gjennomført en egen evaluering i Forsvaret av gjennomførte bortsettingsprosjekter. For alle prosjektene – enten de

resulterte i interne effektiviseringer eller i bortsetting – konkluderte Forsvarets evaluering med at operative forhold hadde vært tilfredsstillende tatt vare på, samtidig som det ble identifisert bedre kontroll og styring med kostnadene og økt fleksibilitet. Likevel var det samlet sett vanskelig å si noe entydig om i hvilken grad de valgte løsningene faktisk var de totaløkonomisk beste i et lengre tidsperspektiv. Det var videre vanskelig å si i hvilken grad de gjennomførte prosessene kvalitativt hadde støttet opp under fornyingen av Forsvaret gjennom økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernefunksjoner og reelle kostnadsreduksjoner.

Det har derfor blitt lagt vekt på å prioritere effektivisering internt i Forsvarets militære organisasjon, der det er mulig og hensiktsmessig, fremfor å sette deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører. I vurderingen av hva som er formålstjenlige moderniseringstiltak, skal totaløkonomiske forhold legges til grunn, ikke bare bedriftsøkonomiske innsparinger. Beslutninger om iverksetting av utvidet næringssamarbeid og samarbeid med andre offentlige virksomheter skal baseres på grundige vurderinger, der alle relevante forhold belyses, også samfunnsøkonomiske. Det forutsettes at valgte løsninger alltid skal være fordelaktige for forsvarssektoren, når de samlede kostnader, effekter og nytte er vurdert i et levetidsperspektiv.

8.5 Strategier for investeringsstyring

St.prp. nr. 42 (2003–2004) forutsatte en forbedring av den strategisk styringen av investeringsvirksomheten i Forsvaret. Denne virksomheten skulle gjennomføres på en måte som sikret at Forsvaret får dekket sine kapasitetsbehov på en mest mulig helhetlig og balansert måte innenfor foreliggende rammer. Samlede operative behov skulle tilfredsstilles raskere og bedre enn tidligere. Momentene som skulle vektlegges var blant annet:

- Strategisk styring av de tidlige faser av investeringsvirksomheten.
- Tett kopling mellom det grunnleggende og helhetlige langtidsplanarbeidet og investeringsvirksomheten.
- Bruk av ulike og andre strategier enn tradisjonelt kjøp og utvikling, bl.a. OPP-løsninger, bruktkjøp og internasjonalt samarbeid.
- Økt fokus også på driftskonsekvenser av materiellanskaffelser blant annet ved fokus på livsløpskostnader.

Alle disse momentene er innarbeidet i ”Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter til Forsvarssektoren” som ble gjort gjeldene fra juli 2004. I hele perioden 2005–2008 har dette konseptet vært styrende for investeringsvirksomheten. Konseptet har etablert roller og ansvar som sikrer strategisk styring med investeringsvirksomheten, da det er departementet som står ansvarlig for utarbeidelsen av de tidlige beslutningsdokumentene, ”konseptuell løsning” og ”fremskaffelsesløsning”. I tillegg til utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for de enkelte materiellinvesteringene, står også Forsvarsdepartementet for en overordnet porteføljestyring av både nye og pågående prosjekter. Gjennom det årlige arbeidet med ”Perspektivplan materiell” sikres det også at fremtidige investeringer hele tiden er i tråd den helhetlige utviklingen av strikestrukturen, slik den fremkommer i strukturutviklingsplanen. På grunn av dette

vurderes den strategiske styringen av investeringsvirksomheten å være i tråd med St.prp. nr. 42 (2003–2004). Likeledes sikrer konseptets føringer på hvordan driftskonsekvenser og livsløpskostnader skal behandles i et investeringsløp at dette ivaretas i henhold til St.prp. nr. 42 (2003–2004).

8.6 Nye EBA-løsninger

Målsetningen om et mer mobilt og fleksibelt forsvar stilte også krav til en fleksibel EBA-struktur og kostnadseffektive løsninger. Tre konkrete EBA-tiltak for å oppnå nødvendig innsparinger ble lagt til grunn. For det første skulle satsene for investeringer bli redusert i tråd med nivå for tilsvarende bygg i det sivile. Dette innebar en reduksjon per kvm med 10-20%, som i 4-års-perioden skulle tilsvare reduserte investeringer på ca. 200 mill. 2004-kroner. For det andre skulle kvadratmeternormen for kontor og administrasjon bli redusert fra 25 til 20 kvm per person ved bygging av administrasjonsbygg. Økt bruk av landskapsløsninger og nye bruksmønstre skulle være et resultat. Til sist skulle Forsvaret ikke bygge egne personellboliger i tettbebygde strøk.

I styringen av Forsvarsbygg i perioden har Forsvarsdepartementet hatt et eget styringsparameter relatert til tiltaket om å redusere investeringer på ca. 200 mill. 2004-kroner. I Forsvarsbyggs årsrapport rapporteres det at ved utgangen av 2008 var prosjektkostnadene i investeringsprosjekter redusert med akkumulert 249 mill. 2008-kroner i forhold til målet på ≥ 223 mill. 2008-kroner, og dermed er det måloppnåelse på dette kravet. For tiltak nr. 2 og 3 har departementet ikke hatt styringsparameter direkte relatert til disse. Når det gjelder administrasjonsbygg, har det blitt bygget få i denne kategorien i perioden. Når det gjelder personellboliger i tettbebygde strøk, er det kjøpt flere boliger i tettbebygde strøk i perioden, eksempelvis i Bergen. Målet om å ikke bygge egne personellboliger i tettbebygde strøk, anses derfor som ikke oppnådd.

8.7 Utfasing, utrangering og avhending

8.7.1 Utfasing og avhending av materiell

For å kunne prioritere driftsmidlene mot de høyest prioriterte områdene, ble det lagt vekt på å kvitte seg med det materiell som ikke skulle videreføres i ny forsvarsstruktur.

Store mengder overflødig materiell i Hæren har blitt omfordelt og tilført Heimevernet. Salget av F-5 jagerflyene var forventet realisert i 2006, men av ulike årsaker er flyene fortsatt i avhendingsprosjektets portefølje. Jagerflyene forventes avhendet (solgt) ilt 2009. NASAMS I ble avhendet i 2005.

Samlet vurdert er imidlertid måloppnåelsen innenfor dette området ikke tilfredsstillende. I perioden 2005–2008 har det vært en plan for utfasing og avhending, men denne har i for liten grad blitt realisert.

For å sikre sterkere en bedre gjennomføring på dette området i 2009–2012, er det lagt fornyet oppmerksomhet på utfasing og avhending av materiell i 2009–2012.

8.7.2 Utrangering og avhending av eiendom, bygg og anlegg

I perioden 2005–2008 har det brutto vært avhendet 1,13 mill. kvm. eiendom, bygg og anlegg (EBA) for en verdi av nær 2,34 mrd. kroner. Av dette er ca. 1,46 mrd. kroner netto kontantresultat og tilbakeført til forsvarsektoren. Det er ca. 34 mill. kroner høyere enn det samlede kravet for perioden. Miljø-, rive- og ryddekostnader utgjør en stadig større andel av kostnadene, og for året 2008 utgjør disse kostnadene opp mot 1/4 av de samlede kostnadene. Samlet for perioden er de på ca. 177 mill. kroner.

Målet for EBA leid av Forsvaret ved utgangen av 2008, var på 3,3 mill. kvm, og for hele forsvarssektoren var målet 3,5 mill. kvm. Ved utgangen av 2008 leide Forsvaret ca. 0,3 mill. kvm. EBA mer enn målsettingen på totalt 3,3 mill. kvm. Sektoren totalt leide 0,26 mill. kvm. mer ved utgangen av 2008 enn målet på 3,5 mill. kvm.

Per 3. tertial 2004		Per 1. tertial 2009	
Kommune	Leid areal m2	Kommune	Leid areal m2
Målselv	300 468	Målselv	281 375
Bergen	282 461	Bergen	287 895
Bodø	252 911	Bodø	245 391
Oslo	225 624	Oslo	207 302
Ullensaker	215 054	Ullensaker	218 894
Åmot	176 584	Åmot	196 672
Bardu	148 908	Bardu	169 407
Ørland	133 941	Ørland	136 682
Rygge	132 209	Rygge	123 451
Andøy	128 136	Stjørdal	107 850
Sum	1 996 296		1 974 917

Tabell 8-1: Geografisk oversikt over antall leide kvm. i Forsvaret i noen utvalgte kommuner

Tabellen over viser de ti største forsvarskommunene målt etter antall kvm. leid av Forsvaret. Dersom Andøy kommune holdes utenfor, viser disse kommunene en liten oppgang i areal, og det er i tråd med intensjonen om færre baser og mer konsentrert aktivitet. Tabellen nedenfor viser situasjonen i antall kvadratmeter på fylkesnivå:

	Per 3. tertial 2004	Per 1. tertial 2009	
Fylke	Leid areal m2	Leid areal m2	Endring
Østfold	158 030	139 447	(18 583)
Akershus	384 991	373 450	(11 541)
Oslo	225 624	207 302	(18 322)
Hedmark	276 325	285 256	8 931
Oppland	131 053	107 003	(24 050)
Buskerud	104 660	44 091	(60 569)
Vestfold	108 560	68 710	(39 850)
Telemark	11 093	7 289	(3 804)
Aust-Agder	8 748	8 034	(714)
Vest-Agder	61 437	58 992	(2 445)
Rogaland	182 094	156 074	(26 020)
Hordaland	332 055	317 848	(14 207)
Sogn og Fjordane	17 162	8 769	(8 393)
Møre og Romsdal	20 621	17 035	(3 586)
Sør-Trøndelag	250 152	212 979	(37 173)
Nord-Trøndelag	159 120	155 637	(3 483)
Nordland	705 288	543 576	(161 712)
Troms	668 545	622 228	(46 317)
Finnmark	172 015	145 081	(26 934)
Hele landet	3 977 573	3 478 801	(498 772)

Tabell 8-2: Fylkesvis oversikt over antall leide kvm. i Forsvaret (negative tall i parentes)

Tabellen viser Forsvarets leide arealer, eksklusive arealer tilknyttet E-tjenesten samt felles infrastruktur. Det har vært noe utrangering etter 31.12.2008, særlig arealer benyttet av FLO. Reduksjonen i antall kvm. er særlig stor i Nordland, noe som særlig har sammenheng med utrangering i Evenes og Andøy kommune. I Buskerud er redusert aktivitet på Heistadmoen viktigste enkeltfaktor, mens reduksjonen i Vestfold for en stor del knytter seg til Karljohansvern. I Troms har den største reduksjonen skjedd i tilknytning til Olavsvern. Fordelingen mellom sør og nord har ligget mer eller mindre konstant gjennom perioden, der sør står for rundt 61 % av leid arealmasse.

På oppdrag fra Forsvarsdepartementet leverte Det norske Veritas (DnV) i 2008 en sluttrapport fra evaluering av avhendingsfunksjonen i Forsvarsbygg (FB). DnV konkluderer med at FB har god kontroll på sine prosesser og har gjennomført en rekke forbedringer siden 2005. Det ble anbefalt ytterligere forbedringer i form av nye mål og styringsparametre. DnV bemerket at kravet til reduksjon i kvm og til netto kontantresultat kunne oppfattes som direkte motstridende i forhold til hverandre. På denne bakgrunn ble det besluttet at årlig rapportering på kvm tas bort, og at rapportering på netto kontaktresultat beholdes. Dette er fulgt opp og vil bli videreført i den nye langtidsperioden.

8.8 Regionalpolitiske forhold

Det ble i forbindelse med St.prp. nr. 42 (2003–2004) utarbeidet en konsulentrapport som så på betydningen av omleggingen for de ti mest berørte kommune. Det ble anslått at Tjøme kommune ville få den største negative effekten. Forslaget om å nedlegge aktiviteten i Tjøme kommune (CRC Mågerø) ble ikke vedtatt av Stortinget. Det er i perioden bevilget 98 mill. kroner i omstillingsmidler til de berørte kommunene, og midlene er forvaltet gjennom Kommunal- og regionaldepartementet. Behov for ytterligere omstillingstiltak i Porsanger kommune som følge av tiltakene anbefalt i St.prp. nr. 48 (2007–2008), innebærer at det i inneværende fireårsperiode (2009–2012) vil bli bevilget ytterligere 6 mill. kroner til Porsanger kommune.

8.9 Næringspolitiske forhold

De næringspolitiske aspektene ved Forsvarets virksomhet, og den tilnærming som ble lagt til grunn for Forsvarets materiellanskaffelser, skulle først og fremst bidra til å bygge opp under den videre utviklingen av Forsvaret. Dette skulle likevel også innebære nye muligheter for forsvarsindustrien i Norge, forutsatt at den viser konkurranseevne og at den kontinuerlig videreutvikler sin kompetanse og evner å posisjonere seg, bl.a. gjennom å bygge strategiske allianser med internasjonale samarbeidspartnere. For å tilfredsstille dette punktet har det blant annet blitt utarbeidet en melding, St.meld. nr 38 Forsvaret og industrien – strategiske partnere, som etablerer en strategi for hvordan Forsvarets anskaffelser kan bidra til økt nasjonal verdiskapning og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv. Kjernepunktene i strategien er:

- En handlingsplan for samarbeid mellom Forsvaret og industrien i Norge.
- Felles møteplasser mellom Forsvaret og industrien i Norge.
- Tidlig dialog mellom Forsvaret og industrien.
- Gjenkjøp styrkes og terskelverdien senkes til 50 mill. kroner.
- Bedre samordning av tilgjengelige virkemidler.
- Etikk.

Denne strategien er allerede satt ut i livet og forsvarssektoren og industrien i Norge har etablert ulike samarbeidsfora.

9. FORSVARSBYGG

Forsvarsbygg ble etablert i 2002 med basis i Forsvarets bygningstjeneste som et forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet, organisert som egen virksomhet med eget styre, vedtekter, nettobudsjettering av driften og med tilhørende reguleringsfond. Forsvarsbygg drives etter tilnærmet forretningsmessige prinsipper og fungerer, innen de gitte rammebetingelser, som en komplett eiendomsvirksomhet med Forsvaret som hovedkunde. Hovedkontoret er i Oslo og virksomheten er spredt til steder der Forsvaret har virksomhet som krever eiendom, bygg eller anlegg – også i utlandet.

Forsvarsbygg omsetter årlig for rundt 6 mrd. kroner, forvalter rundt 4 mill. kvm. bygningsareal, ca. 15 mill. kvm. veier og plasser samt et grunnareal på ca. 1,25 mill. dekar.

Forsvarsbygg ble våren 2005 omorganisert. Prosjektorganisasjonen Skifte Eiendom er lagt inn i linjeorganisasjonen som et forretningsområde på lik linje med de øvrige. Forsvarsbygg består i dag av disse forretningsområder:

- Futura som leverer forsvarsspesifikke rådgivningstjenester og juridisk bistand.
- Utvikling som planlegger og gjennomfører investering i eiendom, bygg og anlegg (EBA).
- Utleie som forestår forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommene.
- Skifte Eiendom som avhender utrangert EBA.
- Nasjonale Festningsverk som forvalter de nasjonale festningsverk.
- Fellestjenester som ivaretar de interne støttefunksjoner.

Da Forsvarsbygg ble opprettet 01.01. 2002, var antall årsverk 1 859. Per 31.12. 2008 var antall årsverk redusert med 528 til 1 331. Utleie er med sine ca. 900 ansatte langt det største forretningsområdet. Det har her blitt en flatere organisering i perioden – blant annet er markedsdistriktene nedlagt og antall markedsområder er redusert til 10. Kvinneandelen i Forsvarsbygg har i perioden 2005–2008 økt fra 43 % til 46 %. Også i ledelsen har andelen økt fra 17 % til 27 % i løpet av perioden. Oppgangen forklares med rekruttering og tilbud om mentorprogram blant kvinner.

Gjennom hele planperioden har Forsvarsbygg kontinuerlig tilpasset virksomheten til så vel eierens som kundens forventninger. Organisasjonen tilfredsstiller dermed de fleste målkrav som eieren har satt for perioden. For nærmere omtale av interneffektivisering i Forsvarsbygg, se punkt 7.3.

10. FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT

Virksomheten ved FFI har i perioden fulgt opp de føringer som ble gitt i St.prp. nr. 42 (2003–2004). FFIs strategi baseres på Forsvarets utfordringer, og utvikling og gjennomføring av prosjekter legges det stor vekt på samarbeid med Forsvaret. Satsingsområdene for FFI reflekterer den planlagte utviklingen i forsvarsstrukturen

FFIs driftsinntekter økte med om lag 29 % i perioden 2005–2008. De direkte bevilgninger fra FD (basismidler og forvaltningsoppdrag mm.) ble i samme periode redusert med om lag 10 % som en direkte følge av effektivisering av støttefunksjonene ved FFI. Økningen i driftsinntektene kan delvis forklares med en økning på om lag 12 % i inntektene fra sivile oppdragsgivere (nasjonalt og internasjonalt) og andre inntekter i perioden. Den viktigste årsaken til økningen i driftsinntektene er imidlertid en økning på 52 % i prosjektinntekter fra Forsvaret. Denne økningen skyldes hovedsakelig manglende kapasitet i FLO, hvorpå Forsvaret har benyttet FFIs kapasitet og kompetanse for å få gjennomført pålagte investeringsprosjekter. I tillegg har forsvarsgrenene støttet seg på FFIs kompetanse knyttet til anskaffelser.

FFI økte antall ansatte med 90 i perioden 2005–2008 for å håndtere økningen i oppdragsmengden. FFI gjennomførte i årene 2004–2005 en effektivisering av støttefunksjonene for å oppnå en reduksjon i kostnadene med disse på 30 % (i forhold til 2002-nivået). Et av resultatene av dette effektiviseringsarbeidet vises ved at forholdet mellom vitenskapelig ansatte og andre ansatte økte fra 2,00 i 2005 til 2,15 i 2006. I perioden 2006–2008 har dette forholdet vært uendret.

FFI har i perioden 2005–2008 økt kvinneandelen blant vitenskapelig ansatte fra 14 % til 18 %. Dette er resultatet av en aktiv rekrutteringspolitikk overfor kvinner og praktisering av moderat kjønnskvotering ved ansettelser. Den største økningen er skjedd i aldersgruppen under 29 år, som dels reflekterer at andelen kvinner med den utdannelse og kompetanse som FFI krever er økende, og dels at FFI blir ansett for å være en attraktiv arbeidsplass.

11. NASJONAL SIKKERHETSMYNDIGHET

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ble opprettet som direktorat med virke fra 1. januar 2003, og har i perioden 2005–2008 hatt et betydelig fokus på forbedret informasjon om sikkerhetstilstanden. Det er et overordnet mål at de enkelte virksomheter skal settes bedre i stand til å ivareta sitt ansvar innenfor forebyggende sikkerhet på en god måte. NSMs tilgjengelighet for sektorer og virksomheter er i denne sammenheng vesentlig. I tillegg er det en målsetting at politisk ledelse til enhver tid sikres informasjon om sikkerhetstilstanden i sivil og militær sektor. NSM har fortsatt en viktig rolle med å fremskaffe forbedrede og balanserte forebyggende sikkerhetstiltak i militær og sivil sektor. NSM har om lag 130 ansatte.

Følgende sentrale utvikling har skjedd i langtidsperioden 2005–2008:

- Etablering og utvikling av NorCERT¹⁴, inkludert videreutvikling av varslingsystem for digital infrastruktur (VDI).
- Etablering av kapasitet for inntrengingstesting av graderte informasjonssystemer.
- Omlegging av tilsynsmetodikk.
- Omlegging av prosess for sikkerhetsgodkjenning av informasjonssystemer.
- Lovendring om objektsikkerhet er vedtatt.
- Lovendring om personellsikkerhet har trådt i kraft; økt fokus på rettsikkerhet.
- Igangsatt arbeid med endringer om forskrift om informasjonssikkerhet.
- Etablering av kapasitet på landvurderinger (personellsikkerhetsmessige vurderinger av fremmede stater).
- Tildelt oppgaven med å produsere et oppdatert nasjonalt IKT-trusselbilde, inkl. etablering av koordineringsgruppe innenfor EOS-tjenestene (etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste).
- Økt behov for NSMs støtte i sivil sektor, eksempelvis Galileo og Nødnett-prosjektet.
- Inngått en rekke samarbeidsavtaler med etater i sivil sektor.
- Gjennom samarbeid mellom NSM, FFI og Patentstyret etablert tydeligere rutiner for håndtering av patenter iht. lov om forsvarsviktige oppfinnelser.
- NSM har bidratt med betydelig prosjektstøtte og veiledning i langtidsperioden, spesielt i forbindelse med store utviklingsprosjekt i Forsvaret.

Videreutvikling av NSMs tilsynsmetodikk iht. Sikkerhetsloven har vært en sentral prosess i perioden. Metodikken er utviklet iht. en internasjonal standard for revisjon (ISO-19011), og gjennom denne søker NSM i større grad å identifisere årsakssammenhenger knyttet til de avvik som avdekkes ved tilsyn. NSM er opptatt av at tilsynsrapportene skal oppfattes som et nyttig verktøy for sikkerhetsarbeidet i virksomheten.

¹⁴ NorCERT står for Norwegian Computer Emergency Response Team, og er en avdeling under NSM.

Arbeid med å effektivisere prosessen for sikkerhetsgodkjenninger av informasjonssystemer har vært sentral i siste halvdel av langtidsperioden. Det gjenstår fortsatt arbeid med å slutføre denne omleggingen.

Som følge av utviklingen i trusselbildet, er det i langtidsperioden etablert en funksjon for sentral nasjonal håndtering av alvorlige hendelser ved samfunnsviktig IKT-infrastruktur (NorCERT, 2006). NorCERT er et viktig bidrag i å styrke den nasjonale beredskapen gjennom å utvikle et system for koordinert respons og gjenoppretting, først og fremst innenfor virksomheter med samfunnskritiske funksjoner.