



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

St.prp. nr. 42

(2003–2004)

Den videre moderniseringen av Forsvaret
i perioden 2005–2008

Innhold

1	Forsvaret i omstilling: status og veien videre	9	3.4.1	Sikkerhetspolitiske utfordringer: et nytt risikobilde	21
1.1	Status i omleggingen 2002–2005	10	3.4.2	Sentrale globale utviklingstrekk	21
1.2	Hovedmål for omleggingen av Forsvaret 2002–2005	10	3.4.3	Samfunnsmessige utviklingstrekk og trender av betydning for Forsvaret	22
1.3	Resultater	10	3.5	Overordnede sikkerhetspolitiske mål	24
1.3.1	Endringer i struktur og organisasjon 2002–2005	10	3.6	Sikkerhetspolitiske fastpunkter og Norges nære omgivelser	25
1.3.2	Gjenstående utfordringer 2002–2005	11	3.6.1	Samarbeidet i FN	25
1.4	Bakgrunnen for Forsvarets videre omlegging 2005–2008	12	3.6.2	NATO	25
1.4.1	Strategiske rammevilkår	12	3.6.3	Den europeiske union	28
1.4.2	Et mer kostnadseffektivt forsvar	13	3.6.4	USA og den transatlantiske dimensjonen	29
1.5	Et moderne og fleksibelt forsvar	14	3.6.5	Forholdet til Russland	29
2	Sammendrag	15	3.6.6	Norden og de baltiske stater	31
2.1	Moderniseringen av Forsvaret må videreføres	15	3.6.7	Flernasjonalt samarbeid	31
2.2	Et helhetlig forsvarspolitisk grunnlag og fokus på transformasjon	16	3.7	Sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge	31
2.3	En tilgjengelig og anvendbar operativ struktur	16	3.7.1	Nærområdedimensjonen	33
2.4	Hensiktsmessig forvaltning av personell og kompetanse	16	3.7.2	Den globale dimensjonen	35
2.5	Effektiv styrkeproduksjon, logistikk- og støttevirksomhet ..	17	3.8	Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel og norsk bruk av militærmakt .	35
2.6	Forutsigbare rammer, klare mål og riktige virkemidler	17	3.8.1	Helhetlig tilnærming for bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler	35
3	Norsk sikkerhetspolitikk i en ny tid	19	3.8.2	Rammene for norsk bruk av militærmakt	36
3.1	Sikkerhet i en globalisert verden	19	3.8.3	Forsvarets sikkerhetspolitiske roller	36
3.2	Grunnleggende norske sikkerhetsinteresser	20	3.8.4	Konklusjon	37
3.3	Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom	20	4	Teknologiske og materiellmessige rammebetingelser for forsvarspolitikken og utformingen av Forsvaret	39
3.4	Sikkerhetspolitiske utviklingstrender	21	4.1	Teknologiske utviklingstrekk, nettverksbasert forsvar og teknologisk fordyrelse	39
			4.2	Trender i det internasjonale materiellsamarbeidet	40

5	Forsvarets innretting, oppgaver og kapasiteter	42	6.4.2	Yrkesoffiserene	78
5.1	Innledning	42	6.4.2.1	Stillingsvernet for yrkesoffiserer	79
5.2	Hovedelementer i forsvarspolitikken	42	6.4.3	Reservebefalet	80
5.2.1	Forsvarspolitiske mål	42	6.4.4	Beordring til internasjonal tjeneste	80
5.2.2	Forsvarets oppgaver	43	6.5	Utdanning: Befalets og offiserenes karriereløp	82
5.2.2.1	Nasjonale oppgaver	43	6.5.1	Utdanningssystemet	82
5.2.2.2	Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre	44	6.5.2	Grunnleggende befals-utdanning: Befalsskolene	82
5.2.2.3	Andre oppgaver	45	6.5.3	Grunnleggende offisersutdanning: Krigsskole og bachelor-utdanning	83
5.2.3	Forsvarskonseptet	46	6.5.4	Videregående offisersutdanning: Stabsskole og master-påbygning	83
5.3	Betydningen av transformasjon for Forsvarets utvikling	47	6.5.5	Forsvarets Høyskole	84
5.3.1	Transformasjon	49	6.5.6	PhD-utdanning	84
5.3.2	Ansvarsforhold knyttet til transformasjon	51	6.6	Sivilt personell	84
5.4	Prinsipper for prioritering av kapasiteter og enheter	53	6.7	Forsknings- og kompetansesentra	84
5.5	Ledelse og kommandostruktur	54	6.7.1	Utdanningsinstitusjonene	84
5.5.1	Strategisk ledelse og kommandostruktur	54	6.7.2	Forskning og utvikling	84
5.5.2	Informasjonsinfrastruktur	55	6.7.3	Forsvarets skolesenter – FSS ...	85
5.5.3	Etterretningstjenesten	55	6.7.4	Krigsskolene	86
5.6	Operativ struktur og virksomhet	55	6.7.5	Forvaltningsutdanningen	86
5.6.1	Felleskapasiteter	55	6.7.6	Teknisk utdannelse	86
5.6.2	Landstyrker	61	6.7.7	Forsvarets forskningsinstitutt ..	86
5.6.3	Sjøstyrker	63	6.8	Andre personellrelaterte områder	87
5.6.4	Luftstyrker	65	6.8.1	Forsvarets lønnspolicy	87
5.6.5	Forutsetninger for realisering av strukturen	68	6.8.2	Arbeid for økt kvinneandel i Forsvaret	88
5.6.6	Samlet vurdering av strukturen – Forsvarets operative evne 2008	68	6.8.3	Forsvaret: en inkluderende og tolerant organisasjon	88
5.7	Oppsummering	70	6.8.4	Familiepolitikk	89
5.8	Trening og øving	70	7	Den videre tilpasning av Forsvarets styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet	90
5.8.1	Prioriteringer for trenings- og øvingsvirksomheten	70	7.1	Overordnede prinsipper og målsettinger for den videre tilpasning av Forsvarets styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet	90
5.8.2	Alliert trening og øving i Norge	71	7.2	Faktorer av betydning for tilpasningen av Forsvarets styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet	90
5.9	Skyte- og øvingsfelt	72	7.3	Nytt logistikk- og støttekonsept for Forsvaret	92
6	Kompetanse og personell	74			
6.1	Behov for endring	74			
6.2	Rekruttering	75			
6.3	Verneplikten: Soldatenes karriereløp	76			
6.3.1	Innkallingsstyrkens størrelse ...	76			
6.3.2	Sesjon	77			
6.3.3	Statushevende tiltak	77			
6.3.4	Verve	77			
6.4	Ny befalsordning	78			
6.4.1	Innføring av ny kategori befal: Avdelingsbefal	78			

7.4	Forutsetningene for de økonomiske beregninger av enkelttiltak	92	7.5.5.3	Til informasjon: Samlet vurdering av virksomhetene ved Base Gardermoen, Base Rygge og Luftforsvarets hovedverksted (FLO/TV/LHK) på Kjeller	97
7.5	Organisasjonsendringer og andre tilpasninger i kommandostrukturen, styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomheten	93	7.5.5.4	Virksomheten ved Luftforsvarets stasjon Mågerø foreslås flyttet til Base Rygge. Luftforsvarets stasjon Mågerø foreslås nedlagt	97
7.5.1	Innledning	93	7.5.5.5	Forsvarets ammunisjonsskole (FASK) foreslås flyttet til Base Sessvollmoen	97
7.5.2	Kommandostrukturen og den øverste strategiske ledelse	93	7.5.5.6	Forslag om nedleggelse av Evenes, Torp, Langnes, Værnes og Flesland som mobiliseringsflyplasser	98
7.5.2.1	Forslag om avvikling av virksomheten ved Landsdelskommando Sør-Norge	93	7.5.5.7	Styrkeproduksjon til luftvern (NASAMS) ved Base Bodø og Base Ørland foreslås samlet ved Base Ørland. Tilsvarende virksomhet ved Base Bodø legges ned	98
7.5.2.2	Rendyrking av Landsdelskommando Nord-Norge som krisestyringskommando for nordområdene .	94	7.5.5.8	Mellomnivå ettersyn av F-16	98
7.5.3	Endringer i Hæren	94	7.5.5.9	Til informasjon: Luftving til støtte for spesialstyrkene opprettes på Base Rygge	98
7.5.3.1	Hovedtrekk ved ny organisasjon	94	7.5.5.10	Til informasjon: Omorganisering av Luftforsvaret befalsskole	98
7.5.3.2	Endringer i Hærstrukturen	94	7.5.5.11	Til informasjon: Konsentrasjon av fremtidig helikoptervirksomhet på Sola ...	99
7.5.3.3	Hærens utdannings- og kompetansesentra foreslås nedlagt	95	7.5.5.12	Omorganisering av Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS)	99
7.5.3.4	Befalsskolen for Hærens kampvåpen, Befalsskolen for Hærens samband og Befalsskolen for Hærens logistikkvåpen foreslås nedlagt. Hovedvirksomheten videreføres som Hærens befalsskole	95	7.5.6	Endringer i Heimevernet	99
7.5.3.5	Avvikling av Hærens virksomhet i Heistadmoen leir .	95	7.5.6.1	Hovedtrekk ved foreslått organisasjon	99
7.5.4	Endringer i Sjøforsvaret	95	7.5.6.2	Kriterier for etablering av distrikter og lokalisering av baser	99
7.5.4.1	Hovedtrekk i organisasjonen	95	7.5.6.3	Endringer i basestrukturen	100
7.5.4.2	Sjøforsvarets basestruktur	95	7.5.7	Etablering av fellesfunksjoner ..	102
7.5.4.3	Kystjegerkommandoen (KJK) foreslås flyttet fra Trondenes til Olavsvern	95	7.5.7.1	Base Sessvollmoen	103
7.5.4.4	Forslag om justering av virksomheten ved Befalsskolen for Sjøforsvaret (BSS) i Horten for økt fleksibilitet mellom Horten og Bergen	96	7.5.7.2	Oppsummering av tiltak knyttet til Base Sessvollmoen ..	105
7.5.4.5	Bruk av ulike former for offentlig-private løsninger ved ombygging og utvidelse av fregattdokk ved Haakonssvern ..	96	7.5.7.3	Forslag om etablering av Forsvarets kompetansesenter for KKIS (kommando-, kontroll- og informasjonssystemer) på Base Jørstadmoen, Lillehammer	105
7.5.5	Endringer i Luftforsvaret	97			
7.5.5.1	Hovedtrekk i organisasjonen	97			
7.5.5.2	Luftforsvarets basestruktur	97			

7.5.7.4	Forslag om samling av Forsvarets forvaltningsskoles (FFS) virksomhet til Base Sessvollmoen og Forsvarets stabsskole, Akershus festning ..	105	8.2	Overordnede målsettinger	112
7.5.8	Den videre omstilling av Forsvarets		8.3	Økonomiske rammer	112
	logistikkorganisasjon (FLO)	105	8.3.1	Samlet forsvarsramme	112
7.5.8.1	Innledning	105	8.4	Kostnader ved omleggingen	114
7.5.8.2	FLO/Driftsdivisjonen	106	8.5	Sentrale virkemidler i omleggingen	114
7.5.8.3	FLO/Materielldivisjonen og FLO/IKT-divisjonen	106	8.5.1	Strategisk mål og resultatstyring	114
7.5.8.4	FLO/Tungt vedlikeholdsdivisjonen (FLO/TV)	107	8.5.2	Personellpolitiske virkemidler .	114
7.5.8.5	Regionale støttefunksjoner (RSF) og basedrift	107	8.5.3	Kontroll med årsverksrammen og driftsutgiftene	115
7.5.8.6	Samlokalisering av divisjoner og integrering av FLOs ledelse	108	8.5.4	Innføring av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)	116
7.5.8.7	Oppsummering	108	8.5.5	Innføring av et Felles integrert forvaltningssystem (FIF)	116
7.5.8.8	Til informasjon: Fremtidig vedlikehold av Forsvarets maritime helikoptre	108	8.5.6	Ulike former for offentlig-private løsninger	116
7.5.8.9	Lokalisering av Produksjonsenhet Landsdekkende i FLO/ Driftsdivisjonen	108	8.5.7	Strategier for investeringsstyring	117
7.5.9	Reduksjoner i Forsvaret musikk	109	8.5.8	Nye EBA-løsninger	118
7.5.10	Videreutvikling av felles og forsvarsgrensvis utdannings- og kompetansesentra	109	8.5.9	Utfasing og avhending	119
7.5.11	Til informasjon: Ytterligere drifts- og årsverkreduksjoner i FMO	110	8.5.10	Regionalpolitiske forhold	119
7.5.12	Forsvarsbygg	110	8.5.11	Næringspolitiske forhold	119
7.5.13	Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)	110	8.6	Konklusjon	120
7.5.14	Forslag om nedleggelse av Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV)	110	9	Premisser for utviklingen av Forsvaret	121
7.5.15	Forskning og utvikling	111	9.1	Uforutsigbarhet krever et kontinuerlig fleksibelt forsvar ..	121
7.5.16	Effektivisering av støttefunksjonene ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	111	9.2	Fortsatt høy oppslutning om Forsvaret er avgjørende	121
7.5.17	Til informasjon: Forsvarsmuséet	111	9.3	Operativ evne må være kjernen i Forsvarets virksomhet	122
7.5.18	Til informasjon: Festningenes fremtid	111	9.4	Forsvaret må rekruttere rett personell med rett kompetanse	122
8	Gjennomføring av den videre omleggingen	112	9.5	Forsvaret må få kontroll over utgiftsveksten og gjennom ytterligere rasjonaliseringer, skape rom for å prioritere materiellinvesteringer	123
8.1	Innledning	112	9.6	Et relevant forsvar – i dag og for fremtiden	126
			Vedlegg		
			1	Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser	130

Forklaring på forkortelser

ABM	Anti-Ballistic Missile	FMO	Forsvarets militære organisasjon
ACO	Allied Command Operations	FMKN	Forsvarets distriktsmusikkorps
ACT	Allied Command Transformation		Nord-Norge
AET	Agency Establishment Team	FMS	Forsvarets medisinske senter
AGS	Alliance Ground Surveillance	FN	De forente nasjoner
ARBC	Atom-/kjernefysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske stridsmidler	FOHK	Fellesoperativt hovedkvarter
ARGUS	Forsvarets omstillingsprogram	FoU	Forskning og utvikling
ARS	Air control centre, Recognized air picture production centre and Sensor fusion post	FSJ	Forsvarssjefen
AST	Avgangsstimulerende tiltak	FSJ MFU	Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003
ATS/N	Alliert treningssenter nord	FSK	Forsvarets spesialkommando
ATS/S	Alliert treningssenter sør	FSS	Forsvarets skolesenter
CDE	Concept Development and Experimentation	GI	Generalinspektør
CFSP	Common Foreign- and Security Policy (EU)	HJK	Hærens jegerkommando
CNAD	Conference of National Armaments Directors	HMKG	Hans Majestet Kongens Garde
CNOTG	Commander Norwegian Task Group	HSTY	Hærens styrker
COE	Centres of Excellence	HV	Heimevernet
COMAO	Composite Air Operations	IKT	Informasjons- og kommunikasjons-teknologi
EBA	Eiendom, bygg og anlegg	ISAF	Den internasjonale sikkerhetsstyrken i Afghanistan
EEAW	European Expeditionary Air Wing	ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target acquisition and Reconnaissance
EK	Elektronisk krigføring	JALLC	Joint Analysis and Lessons Learned Centre
EOD	Explosive Ordnance Disposal	JWC	Joint Warfare Centre
EPAF	European Participating Air Forces	KAMP-	Utdannings- og kompetansesenter for Hærens kampvåpen
ESDP	European Security- and Defence Policy	UKS	Kosovo Force (NATOs styrke i Kosovo)
EU	Den europeiske union	KFOR	Kosovo Force (NATOs styrke i Kosovo)
EURO-CORPS	European Corps	KKIS	Kommando, kontroll og informasjonssystemer
FB	Forsvarsbygg	LDKN	Landsdelskommando Nord-Norge
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt	LDKS	Landsdelskommando Sør-Norge
FFR	Forsvarets forskningspolitiske råd	LKVS	Luftforsvarets kontroll- og varslings-skole
FIF	Felles integrert forvaltningssystem	LOGUKS	Utdannings- og kompetansesenter for Hærens trenvåpen
FIST	Forsvarets innsatsstyrke	LOS	Luftovervåking og stridsledelse
FKL	Forsvarets kompetansesenter logistikk	LUHV	Luftheimevernet
FKV	Forsvarets kompetansesenter vognførerutdanning	LUKS	Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter
FLA	Forsvarets lønnsadministrasjon	MJK	Marinejegerkommandoen
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon	MOU	Memorandum of Understanding
FLSK	Forsvarets logistikk-skole	MP	Militærpolitiet
		MTA	Maritime Patrol Aircraft

MTB	Motortorpedobåt
MUKS	Militærmedisinsk utdannings- og kompetansesenter
NASAMS	Norwegian Advanced Surface to Air Missile System
NATO	Den nord-atlantiske allianse (North Atlantic Treaty Organisation)
NBF	Nettverksbasert forsvar
NCRS	NATO Crises Response System
NGO	Non-Governmental Organisations
NOBLE	Norwegian Battle Lab & Experimentation
NOR-DAC	Nordic Armaments Cooperation
NORD-CAPS	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support
NOU	Norges offentlig utredninger
NRF	NATO Response Force
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OPP	Offentlig-privat partnerskap
OPS	Offentlig-privat samarbeid
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa

PCC	Prague Capabilities Commitment
PfP	Partnership for Peace
RSF	Regionale støttefunksjoner
SBUKS	Utdannings- og kompetansesenter for Hærens samband
SCC	Sealift Coordination Centre
SFOR	NATO Stabilization Force (Bosnia)
SHV	Sjøheimevernet
SIBO	Strid i bebygde område
SOF	Special Operations Forces
STANAV-FOR-LANT	Standing Naval Force Atlantic
SØR	Skyte-, øvings- og regionfelt
TEF	Theatre Enabling Force
TRADOK	Hærens transformasjons- og doktrinekommando
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UKS	Utdannings- og kompetansesenter
VPV	Vernepliktsverket
WEAG	Western European Armaments Group

St.prp. nr. 42

(2003–2004)

Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 12. mars 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Forsvaret i omstilling: status og veien videre

Forsvaret har siden medio 2001 gjennomført en av de mest omfattende omlegginger i norsk offentlig sektors historie. Omleggingen har så langt vært vellykket, og i hovedtrekk gått etter planen. Forsvaret er på vei ut av den alvorlige krisen som utgjorde bakgrunnen for forrige langtidsplan. Det er foretatt en betydelig vridning av ressursstrømmen fra støttevirksomhet til operativ virksomhet. Den operative nasjonale beredskap er styrket. Våre styrkebidrag i internasjonale operasjoner anses som relevante, er av høy kvalitet og møter de krav moderne militære operasjoner stiller. Dette har gitt Norge stor anerkjennelse, og styrket vår troverdighet som en seriøs bidragsyter og alliansepartner. Sistnevnte kom klart til uttrykk da NATO la sitt *Joint Warfare Centre* (JWC), som skal stå sentralt i arbeidet med å modernisere alliansens militære styrker, til Norge.

Forsvaret er ett av norske politiske myndigheters viktigste instrumenter for å sikre og fremme nasjonale interesser, suverenitet og territoriell integritet. Norsk sikkerhet er uløselig knyttet til internasjonal sikkerhet. For Norge er derfor stabilitet, en internasjonal rettsorden basert på prinsipperne i FN-pakten og det forpliktende alliansesam-

arbeidet i NATO av overordnet betydning. En aktiv internasjonal rolle bidrar til å ivareta grunnleggende nasjonale interesser. Samtidig må vi kunne ivareta våre interesser og forpliktelser i egne nærområder, ikke minst i nordområdene. Den sikkerhetspolitiske utvikling går stadig hurtigere, og risikobildet vi står overfor er variert, uforutsigbart og uoversiktlig. Samtidig går den teknologiske utvikling svært raskt. For at Forsvaret skal kunne bidra til å ivareta Norges interesser og forpliktelser, må det kontinuerlig tilpasses disse stadig skiftende strategiske rammebetingelser.

Skal dette oppnås, må evne til militær transformasjon stå sentralt. Forsvaret må være en lærende, levende og ledende organisasjon, som kan levere det som forventes, når det forventes og der det forventes. Dette er nødvendig både for å kunne håndtere potensielle utfordringer i norske områder på egenhånd, og for å kunne bidra til internasjonale operasjoner og oppfylle våre allianseforpliktelser i NATO.

Forsvarets rammevilkår er i stadig endring. Forsvaret står som en følge av dette fremdeles overfor store utfordringer. Moderniseringen vil derfor bli videreført også i perioden 2005–2008.

Det har i de senere år vært en bred enighet i Stortinget om de sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer for Forsvarets virksomhet. Denne proposisjonen bygger videre på denne enigheten. I tillegg baserer den seg i stor grad på anbefalingene i Forsvarssjefens Militærfaglige Utredning 2003 (FSJ MFU 03). På denne helhetlige bakgrunn anbefales konkrete rammer og forslag for den videre omlegging av Forsvaret i perioden 2005–2008.

1.1 Status i omleggingen 2002–2005

Målene for omleggingen i perioden 2002–2005 ligger fast. Denne proposisjonens forslag til nye endringer i operativ struktur og i logistikk- og støttestrukturen, jf. kapittel 5 og 7, etablerer nye omleggingsmål for perioden frem mot 2008. Disse er nærmere beskrevet i kapittel 8.

Stortinget har gitt sin tilslutning til at regjeringen fremmer denne langtidsplanen i 2004, selv om gjeldende langtidsplan har gyldighet til 2005. Sett i sammenheng med behovet for ytterligere å styrke Forsvarets operative evne og effektivisere logistikk- og støttevirksomheten, er det derfor hensiktsmessig å fremskynde perioden med ett år, slik at denne proposisjonen vil ha gyldighet fra 2005 til 2008. Dette gjør at en rekke effektiviseringstiltak kan iverksettes hurtigere enn ellers, og det kan i enda større grad unngås at ressurser brukes unødvendig på deler av Forsvaret som på sikt skal utfases.

I det følgende redegjøres det for status og prognoser for den pågående omleggingen per januar 2004, med utgangspunkt i de eksisterende mål for omleggingen.

1.2 Hovedmål for omleggingen av Forsvaret 2002–2005

De vedtatte endringene i Forsvarets organisasjon skal gjennomføres snarest mulig og senest innen 31. desember 2005. All virksomhet skal innen denne dato ha opphørt ved de enheter som er vedtatt nedlagt, og nye enheter skal være fullt operative. De økonomisk-administrative hovedmål for pågående omlegging er at:

- Forsvarets driftsutgifter skal reduseres med minimum 2 mrd. kr per år, sammenlignet med et alternativ uten den vedtatte omlegging.
- Antall årsverk i Forsvaret skal være redusert med minimum 5 000 i forhold til antallet per 1. september 2000.
- Omfanget av bygningsmassen skal være redu-

sert med minimum 2 mill. kvadratmeter. Eienommer, bygg og anlegg samt materiell som ikke skal benyttes i den nye strukturen, skal være utfaset og i størst mulig grad avhendet, basert på markedsverdi iht. avhendingsinstruksen.

1.3 Resultater

Omleggingen har styrket Forsvarets operative evne, og har bidratt til at Forsvaret kan reagere raskere med relevante og effektive militære enheter for å kunne løse prioriterte oppgaver. Dette er av stor betydning, både for å kunne ivareta fremtidige sikkerhetsutfordringer i våre egne nærområder, og for å kunne oppfylle våre internasjonale forpliktelser. De styrker Norge stiller til et bredt spekter av operasjoner i utlandet, har utført sine oppdrag på en meget god måte, og vist i praksis at omleggingen har effekt.

De mest sentrale økonomiske-administrative målene for omleggingen i perioden 2002–2005, ser ut til å kunne bli nådd. I store trekk er delmålet for 2003 innenfor driftsområdet oppnådd, med en reduksjon på 1 235 mill. kr i forhold til et alternativ uten omlegging. I 2004 er det planlagt en driftsinnsparing på ca. 1,9 mrd. kr i forhold til et alternativ uten omlegging. Hovedmålsettingen for 2005 ligger fast, en driftsinnsparing på minimum 2 mrd. kr i forhold til et alternativ uten omlegging. Planen for reduksjon av bygningsmassen med 2 mill. kvm i perioden blir fulgt. Per januar 2004 er bygningsmassen redusert med nærmere 1,3 mill. kvm. De resterende 700 000 kvm vil bli tatt ut i 2004 og 2005. Det gjenstår imidlertid utfordringer knyttet til bemanningsreduksjoner, som er et viktig virkemiddel for å nå målene for omleggingen. Dette området vil derfor bli prioritert både i 2004 og i perioden 2005–2008. Forsvaret har per januar 2004 oppnådd en netto reduksjon på om lag 2 000 årsverk. Det arbeides aktivt med å iverksette nye tiltak, og den resterende delen av reduksjonen på 5 000 årsverk skal tas ut i 2004 og 2005. Omorganiseringen av Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) er et viktig virkemiddel for å redusere antall årsverk, jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004) og St.prp. nr. 12 (2003–2004).

1.3.1 Endringer i struktur og organisasjon 2002–2005

Den vedtatte omleggingen er i rute med hensyn til gjennomføring av vedtatte endringer i Forsvarets struktur og organisasjon. Unntaket er de justerin-

ger i gjennomføringen av materiellinvesteringer som regjeringen redegjorde for i St.prp. nr. 1 (2003–2004). Det er blitt gjennomført betydelige endringer i Forsvarets øverste ledelse, kommandostrukturen, forsvarsgrenene og Heimevernet, samt i støttefunksjonene og de sivile etatene. Det integrerte Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben er etablert, og erfaringene fra denne prosessen er så langt positive. I tillegg er ny nasjonal kommandostruktur etablert gjennom opprettelsen av fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) i Stavanger, med Landsdelskommando Sør-Norge (LDKS) i Trondheim og Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) i Bodø. NATOs nye *Joint Warfare Centre* (JWC) er etablert ved Stavanger. Senteret skal være det europeiske «fotavtrykk» for NATOs strategiske kommando for transformasjon i Norfolk (Virginia, USA), og skal sikre at NATOs styrker moderniseres tilstrekkelig til å kunne løse de oppdrag NATOs operative kommando (*Allied Command Operations* – ACO i Belgia) blir satt til å løse. Alliert trening og erfaringsbasert læring fra gjennomførte operasjoner, er en viktig del av dette.

Forsvarsgrenene og Heimevernet har gjennomført omfattende omstillinger i sine organisasjoner. Omorganiseringen av den operative strukturen er langt på vei fullført, men det gjenstår materiellinvesteringer for å tilføre strukturen den nødvendige kvalitet og operative evne. Gjennom etableringen av Forsvarets innsatsstyrker, har Forsvaret skaffet seg kvalitativt meget gode, hurtigreagerende og deployerbare enheter. Dette har gjort det mulig å ha et bredere engasjement i internasjonale operasjoner enn noen gang tidligere. Antallet personell som tjenestegjør i utlandet er imidlertid ikke høyere enn før. Det nye er at Hærens, Sjøforsvarets og Luftforsvarets enheter er i stand til å dele på oppgavene ved rotasjon. Evne til rask reaksjon og hurtig innsats ble senest demonstrert ved vårt bidrag med et vakt- og sikringskompani til den internasjonale sikkerhetsstyrken i Afghanistan, der hovedstyrken var på plass mindre enn tre uker etter at regjeringens beslutning forelå. Dette var mulig samtidig med at Norge allerede hadde et bredt engasjement med substansielle styrkebidrag blant annet i Kosovo, i Middelhavet og i Irak, i tillegg til at det allerede var styrkebidrag på plass i Afghanistan.

I innværende omleggingsperiode er blant annet Forsvarets operative ledelse, Vernepliktsverket, sikkerhetstjenesten og flere skoleavdelinger blitt omorganisert, og flere fellesinstitusjoner og -avdelinger er blitt nedlagt. Flere avdelinger er også blitt opprettet, deriblant to nye utdannings- og kompetansesentra: Militærmedisinsk utdan-

nings- og kompetansesenter (MUKS) og et felles utdannings- og kompetansesenter for Luftvern (FLVUKS).

Hærens fredsorganisasjon er effektivisert ved at en rekke avdelinger og leire er nedlagt, og gjennom etableringen av tre nye utdannings- og kompetansesentre: a) et utdannings- og kompetansesenter for Hærens kampvåpen (KAMPUKS), b) et utdannings- og kompetansesenter for Hærens trenvåpen (LOGUKS) og c) et utdannings- og kompetansesenter for Hærens samband (SBUKS). Forsvarets innsatsstyrke Hær (FIST-H) er etablert som en integrert del av Brigade 12. 6. divisjon er nedlagt som territorielt regiment og en omorganisert 6. divisjonskommando er etablert, slik at vi fortsatt er i stand til å lede en alliert divisjon, men ikke selv stiller hele divisjonen.

I Sjøforsvaret er distriktsorganisasjonen med orlogsstasjoner lagt ned, og nye avdelinger er opprettet. Skolesektoren har også gjennomgått endringer, ved at all skolevirksomhet er samlet under det nyopprettede Sjøforsvarets skoler.

Luftforsvaret har innført ny organisasjonsstruktur ved Luftforsvarets flystasjoner, og det er etablert et mobilt og modulbasert luftstridskonsept der flystasjonene ikke lenger har en like sentral rolle som tidligere som selvstendig kamporganisasjon. Flystasjonene er organisert i en mobil operativ enhet og en statisk støtteenhet. Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS) er etablert som en paraplyorganisasjon, som samler inspektoratene med underlagte fagskoler.

I Heimevernet har heimevernsdistriktene overtatt det territoriale og geografiske ansvaret som tidligere lå under Hærens regiment. Utdanningen i Heimevernet er omorganisert, med hoveddelen av befals- og mannskapsutdanningen lagt til Værnes.

For å nå effektiviseringsmålene for Forsvarets omlegging, vil de organisasjonsmessige endringer som gjøres i Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) fra og med 2004, være avgjørende. Endringene innebærer at FLO nå blir en mer effektiv, kundetilpasset og kundefinansiert organisasjon, med de øvrige deler av Forsvaret som den primære kunde. Også en effektivisering av virksomheten ved Forsvarsbygg vil være av sentral betydning med sikte på å redusere både drifts- og investeringskostnader i tilknytning til eiendom, bygg og anlegg.

1.3.2 Gjenstående utfordringer 2002–2005

Mye er oppnådd, men det gjenstår fortsatt utfordringer knyttet til å ta ut full effekt av omleggingen.

Arbeidet med å konkretisere og realisere de gjenstående deler av driftsinnsparingsmålet på 2 mrd. kr i 2005, er fremfor alt rettet mot effektivisering av virksomheten i logistikk- og støttestrukturen. Dette følges opp i lys av Stortingets behandling av Innst. S. nr. 93 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004), og forsterkes gjennom en rekke ytterligere tiltak som foreslås i denne proposisjonen. Særlig gjelder dette FLO, og gjennomføringen av program Golf med et felles integrert forvaltningssystem for styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner. Innføring av ny informasjonsteknologi skal tilpasses eksisterende systemer og kompetanse der dette er regningssvarende, og baseres på forutsetningen om at det skal skapes ett felles styringssystem for Forsvaret. Effektivisering vil være helt nødvendig for å kunne ta ut ytterligere innsparinger i driften, og sikre ytterligere nedtrekk på personellsiden. Personell er Forsvarets viktigste ressurs, men samtidig den klart mest kostnadsdrivende faktoren innenfor forsvarsbudsjettet. Det er derfor avgjørende å lykkes med å få kontroll over veksten i disse utgiftene. Det arbeides målrettet med tiltak rettet mot overtallig personell. Disse tiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 8.

I tillegg er det viktig i enda større grad å omprioritere ressurser fra støttevirksomhet til operativ virksomhet. En rekke prosjekter er under gjennomføring i denne forbindelse, og i videreføringen av omleggingen vil disse utfordringene bli viet stor oppmerksomhet.

1.4 Bakgrunnen for Forsvarets videre omlegging 2005–2008

Endringene i Forsvarets struktur og virksomhet har vært betydelige, men endringene i våre omgivelser og i Forsvarets eksterne rammebetingelser har vært enda større. Det tar tid å kvitte seg med arven fra gårsdagens trusselbilde. Resttrusselen etter den kalde krigen bidro til å prege deler av vår egen forsvarstenkning, struktur og virksomhet for lenge utover på 90-tallet, til tross for at rammebetingelsene var i sterk endring. Gjennom de siste års omlegging er dette endret, og denne epokens trusselbilde og forutsetninger er i stor grad forlatt. Fremdeles er imidlertid aspekter av forsvarstenkningen, så vel som deler av Forsvarets utforming, preget av spenningen mellom det gamle og det nye. Morgendagens utfordringer kan imidlertid ikke møtes med gårsdagens løsninger. Det nye må derfor prioriteres ytterligere i perioden 2005–2008.

Omleggingen må videreføres av to hovedårsa-

ker. Den første og viktigste årsaken er at strategiske rammer og utviklingstrekk, som påvirker innretningen av Forsvaret, er i stadig utvikling og endring. Den andre årsaken finnes i nasjonale økonomiske forhold, som først og fremst påvirker Forsvarets størrelse og de strategier og prioriteringer som er nødvendige for å skape et moderne og fleksibelt forsvar.

1.4.1 Strategiske rammevilkår

Våre sikkerhetspolitiske omgivelser er dynamiske og i kontinuerlig endring. Vi står overfor et bredt spekter av mulige risikoer og trusler. Trusselen fra internasjonal terrorisme er ett eksempel på grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer, og en sentral rammefaktor for Forsvarets videre utvikling.

Den teknologiske utvikling, spesielt innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien, vil påvirke Forsvarets innretning og organisering. Måten Forsvarets avdelinger og enheter opererer og ledes på, vil i fremtiden endres som følge av dette. Mulighetene for økt effektivitet består primært i mer effektive og presise våpen samt bedret evne til å samle og distribuere informasjon hurtig, både på tvers av forsvarsgrener og mellom strategisk og taktisk nivå. Slik teknologi er også nødvendig for å møte samfunnets forventninger om at militære operasjoner i størst mulig grad skal skåne sivilbefolkning og sivile mål, samt for å beskytte egne styrker på best mulig måte. På den annen side skaper tilgjengelighet på stadig mer avansert teknologi, samt samfunnets teknologiavhengighet, nye sårbarheter og utfordringer.

Grenseoverskridende utfordringer krever tettere og økt grad av internasjonalt samarbeid. De internasjonale sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidsordninger preges av dynamisk utvikling og endring. I denne situasjonen er det av overordnet betydning for Norge å støtte opp under og bidra til å videreføre samarbeidet i FN, og til å styrke og opprettholde den internasjonale rettsorden. Samtidig utgjør NATO-dimensjonen og det internasjonale forsvarspolitiske samarbeidet en helt sentral ramme for vår sikkerhet og Forsvarets utvikling. Bare gjennom et tett internasjonalt samarbeid, og en økt satsing på flernasjonale løsninger sammen med allierte, kan vi makte å opprettholde et moderne forsvar, både hva gjelder kompetanse, teknologi og ressursbruk.

Endringene i sikkerhetsbildet og i strategiske forhold for øvrig, medfører endrede oppgaver for Forsvaret. Forsvaret har fått flere og mer komplekse oppgaver i grenselandet mellom krig og fred, og

mellom militær og sivil virksomhet. Vi kan derfor ikke på samme måte som tidligere basere Forsvarets operative planverk på antagelser om hvor, når og i hvilken form fremtidige utfordringer vil kunne oppstå. Trusselen fra internasjonal terrorisme har vist hvor lite relevante slike tradisjonelle mobiliseringsplanverk er. Nye oppgaver krever ikke en nedskalert utgave av det gamle Forsvaret, men en ny type forsvar.

Det vi nå har behov for, er evne til å reagere raskt med relevante militære enheter. Dette er særlig viktig for Forsvarets evne til alene å kunne løse sine oppgaver i norske områder, fordi nasjonale kriser og episoder av begrenset omfang vil kunne oppstå meget raskt, og måtte håndteres av Norge alene. Internasjonalt vil vi alltid operere sammen med andre, og vi vil derfor i større grad kunne velge når og med hva vi ønsker å bidra. En slik valgfrihet vil vi neppe ha med hensyn til utfordringer i våre nærområder. Forsvarets evne til fleksibilitet og rask reaksjon med relevante enheter vil derfor være spesielt viktig for Norges evne til å ivareta nasjonal myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse og krisehåndtering. En videre modernisering av Forsvaret er derfor avgjørende for vår nasjonale sikkerhet.

Ovennevnte utviklingstrekk nødvendiggjør en videreføring av omleggingen i retning av et fleksibelt forsvar av høy kvalitet. Denne fleksibiliteten innebærer for det første at Forsvaret må utvikles med sikte på å være relevant for summen av de prioriterte oppgavene. De samme styrkene må kunne håndtere hele spekteret av Forsvarets prioriterte oppgaver, uavhengig av om disse skal løses alene eller sammen med andre, nasjonalt eller internasjonalt. For det andre innebærer den at Forsvaret må gjøres mer forandringsdyktig, slik at det kontinuerlig kan tilpasses de rådende strategiske omgivelser. Bare slik kan Forsvaret forbli et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel.

I arbeidet med å skape et fleksibelt forsvar er transformasjon et stikkord. Transformasjon betyr omdannelse eller kvalitativ endring. Transformasjon er en kontinuerlig og proaktiv prosess, der nyskapende konsepter, doktriner og kapasiteter utvikles og integreres for å forbedre og/eller effektivisere Forsvaret, herunder også forbedre dets evne til å operere sammen med egne og andres styrker. Den har som utgangspunkt at moderne teknologi muliggjør nye og mer effektive operasjons-, organisasjons- og ledelsesformer i det nye sikkerhetsbildet. Transformasjon vektlegger kreativitet, nytenkning og tilpasningsdyktighet. Å etablere evne til transformasjon i hele Forsvaret, vil stå sentralt i perioden 2005–2008.

Skal vi klare å skape det forsvar vi ønsker, er endringer på personellområdet avgjørende, fordi det nye forsvar har andre behov på dette feltet enn det gamle. Dette gjelder både for befalskorpsets alders- og gradsstruktur og for personellens kompetanse, erfaringsnivå og Forsvarets beordringsmuligheter. Et fleksibelt forsvar, der hele strukturen raskt skal kunne løse sine oppgaver i inn- og utland, stiller andre krav til personellsammensetningen enn et forsvar som primært skal kunne møte en konvensjonell militær invasjon av norsk territorium gjennom mobilisering av store deler av befolkningen. Moderne teknologi og komplekse operasjoner krever økt innslag av spesialisert kompetanse i Forsvaret, særlig på det lavere nivå i Forsvarets organisasjon. Endringer på personellområdet er således ett av de viktigste strukturelle grep for å legge grunnlaget for et mer fleksibelt forsvar. Nye tiltak i denne forbindelse behandles derfor utførlig i denne proposisjonen.

1.4.2 Et mer kostnadseffektivt forsvar

Store deler av Forsvarets infrastruktur samt logistikk- og støttevirksomhet er fortsatt på en rekke områder dimensjonert i forhold til det kvantitativt store mobiliseringsforsvaret vi hadde under den kalde krigen. Det foreligger således fortsatt et stort potensial for effektiviseringer på dette området, med sikte på å overføre ressurser til de deler av Forsvaret som faktisk produserer forsvarsevnen. Denne langtidsplanen inneholder en rekke tiltak som skyver ressursinnsatsen fra støttevirksomhet mot de operative enheter.

Behovet for videre omlegging av Forsvaret bunner også i økonomiske forhold. Stortinget ble gjennom St.prp. nr. 45 (2000–2001) og St.prp. nr. 55 (2001–2002) orientert om at den struktur som ble vedtatt gjennom Stortingets behandling av disse proposisjonene, på sikt ville kreve et øket budsjettnivå dersom den i sin helhet skulle drives og fornyes på en ansvarlig måte også etter 2005. Nye estimater bekrefter dette bildet. Samtidig har den økonomiske konjunkturutvikling og utviklingen i statsfinansene gjort det nødvendig – med bred støtte i Stortinget – å foreta en nedskalering av de budsjettmessige forutsetninger som lå til grunn for forrige langtidsplan.

Den eksisterende forsvarsstrukturen kan med andre ord ikke finansieres innenfor rammen av dagens budsjettnivå. Det er heller ikke realistisk å forutsette noen signifikant økning i Forsvarets ressurstilgang i årene fremover. Denne proposisjonen baserer seg derfor på nøkterne budsjettforutsetninger, med et gjennomsnittlig årlig budsjettnivå

på 29,5 mrd. kr i perioden. Forsvarsbudsjettet for 2004 er på 29,2 mrd. kr.

Dette utgjør en fortsatt betydelig satsning på Forsvaret, og muliggjør et forsvar av høy kvalitet og med større operativ evne enn i dag, gitt at de rette grep tas. Ytterligere rasjonaliseringstiltak må gjennomføres for å effektivisere Forsvaret og skape balanse mellom Forsvarets utgifter og bevilgninger. En serie slike tiltak er beskrevet i denne proposisjonen. Hver for seg gir de fleste tiltakene relativt beskjeden gevinst, men summen av innsparingene som genereres er en absolutt forutsetning for å skape det nye Forsvaret.

Regjeringen legger stor vekt på Forsvarets eget ansvar for å gjennomføre omleggingen, og til å løse utfordringene med de virkemidler og tiltak Forsvaret selv har kontroll over. Dette betyr bl.a. at forutsigbarhet og stabilitet når det gjelder budsjетtrammer er viktig. En fortsatt vellykket omlegging og modernisering krever imidlertid at de riktige grep tas.

1.5 Et moderne og fleksibelt forsvar

De overordnede forhold som er belyst ovenfor, tilsier at omleggingen i retning av et moderne og fleksibelt forsvar, der oppgaver, struktur og ressurstilgang er i balanse, må fortsette. Forsvarets

enheter og avdelinger må ha høy reaksjonsevne, være tilgjengelige, fleksible og deployerbare, samt kunne operere effektivt alene og sammen med styrker fra allierte land, hjemme og ute. Forsvaret har beveget seg langt i denne retningen, men må forbedres ytterligere i årene fremover.

Innenfor realistiske økonomiske rammer må dette målet nås gjennom konsekvent prioritering av kvalitet fremfor kvantitet, effektivisering av virksomheten i logistikk- og støttestrukturen, endringer i Forsvarets personellpolitikk, målrettet bruk av investeringsmidlene og ved å styrke Forsvarets operative enheter. Samtidig må vi i enda større grad basere oss på flernasjonale løsninger hva angår styrkebidrag, trening og øving, materiellutvikling og investeringsprosjekter. Dette er hensiktsmessig både fordi sikkerhetsutfordringene er grenseoverskridende og krever tettere internasjonalt samarbeid, og fordi små land gjennom flernasjonale løsninger kan oppnå atskillig mer enn vi kan make alene.

En ny tid, preget av globalisering og uforutsigbarhet, krever et nytt forsvar. Dette forsvar er i ferd med å ta form. Denne langtidsplanen viderefører et løp som allerede er påbegynt, og presenterer forslag som vil gi oss et tidsriktig, moderne og fleksibelt forsvar, med andre ord det forsvar Norge trenger i en ny tid.

2 Sammendrag

2.1 Moderniseringen av Forsvaret må videreføres

Gjennom den omfattende omleggingen av Forsvaret de senere år, har det vært tatt en rekke viktige grep som har bidratt til å skape et bedre norsk forsvar. En større andel av Forsvarets ressurser har blitt rettet inn mot den operative virksomheten. Den nasjonale operative beredskap er styrket, og norske styrkebidrag til operasjoner i utlandet er relevante og av høy kvalitet. Moderniseringen av Forsvaret er i hovedsak i rute i forhold til de konkrete omleggingsmål som er vedtatt for inneværende langtidsperiode.

Samtidig er Forsvarets rammevilkår i stadig utvikling. Endringene i Forsvarets virksomhet har vært betydelige, men endringene i Forsvarets eksterne omgivelser har vært større. For at Forsvaret skal kunne fremstå som et effektivt og relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel også i fremtiden, må moderniseringen derfor videreføres. Et variert, sammensatt og mer uforutsigbart risikobilde vil prege Norges sikkerhetspolitiske omgivelser i fremtiden. Dette gjelder også potensielle sikkerhetsutfordringer i Norges egne nærområder, der nordområdenes strategiske betydning og ressursforvaltningen i store havområder fortsatt vil utgjøre sentrale rammebetingelser for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Betydningen av geografisk avstand er redusert, og en økende gjensidig avhengighet preger forholdet mellom land så vel som verdensdeler. I denne situasjonen antar de potensielle truslene mot norsk og alliert sikkerhet en annen form enn tidligere. Disse vil sannsynligvis være av et mindre omfang, men vil kunne utvikle seg raskt og uten særlig forvarsel, kunne komme fra nye og uventede retninger og være knyttet til andre aktører enn tidligere. Dette stiller også Norge overfor nye utfordringer, og har konsekvenser for Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel. Dette gjelder ikke minst mht. oppgaver Forsvaret må løse alene i norske områder. Forsvarsplanleggingen må ta høyde for at trusler av en mer begrenset karakter kan utvikle seg raskt. En ytterligere modernisering av Forsvaret er derfor avgjørende, ikke minst

med hensyn til å kunne møte potensielle utfordringer i Norge og norske nærområder, og derigjennom ivareta våre nasjonale sikkerhetsinteresser på en best mulig måte.

Samtidig kan Norges sikkerhet bare trygges gjennom et forpliktende internasjonalt samarbeid, der FN danner den sentrale overordnede rammen og der NATO fortsatt vil utgjøre en hjørnestein for norsk sikkerhet. Flernasjonale løsninger vil bli viktigere som en utviklingsstrategi for Forsvaret. Dette gjelder først og fremst innenfor NATO og gjennom et samarbeid med våre allierte, men også innenfor en bredere internasjonal ramme. Det er intet motsetningsforhold mellom Forsvarets roller hjemme og ute, snarere tvert imot. Forsvaret må derfor videreutvikles innenfor rammen av en helhetlig tilnærming, der den nasjonale og internasjonale virksomheten ses i nær sammenheng og fremstår som gjensidig forsterkende.

Også utviklingen i andre strategiske rammevilkår for Forsvaret understreker behovet for fortsatt modernisering og omlegging. Den teknologiske utviklingen går svært raskt, og Forsvaret må holde tritt med denne, både hva gjelder materiell og utvikling av kapasiteter, og med sikte på å kunne håndtere de nye sårbarheter og sikkerhetsutfordringer denne utviklingen skaper. Videre har samfunnsutviklingen endret rammebetingelsene for Forsvarets virksomhet og for bruk av militærmakt som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, samt medført et behov for et styrket og endret sivil-militært samarbeid.

I tillegg skaper økonomiske forhold et behov for fortsatt omlegging. Forsvarets ressurstilgang vil ikke øke betydelig i årene fremover. Regjeringen viderefører imidlertid sin betydelige satsning på Forsvaret, og anser det fullt mulig å skape et godt norsk forsvar innenfor de budsjetttrammer som legges til grunn i denne proposisjonen. Dette forutsetter en konsekvent prioritering av kvalitet fremfor kvantitet, en målrettet bruk av investeringsmidlene og ytterligere rasjonaliseringstiltak, fremfor alt i Forsvarets logistikk- og støttestruktur, med sikte på å skape et mer kostnadseffektivt forsvar.

I sum tilsier endringene i de sikkerhetspolitiske omgivelser og i Forsvarets øvrige rammevilkår

at omleggingen i retning av et moderne og fleksibelt forsvar, der oppgaver, struktur og ressurstilgang er i balanse, må fortsette. Dette forsvarer er i ferd med å ta form, og de forslag og tiltak som fremmes gjennom denne proposisjonen vil i betydelig grad bidra til dette.

2.2 Et helhetlig forsvarspolitisk grunnlag og fokus på transformasjon

Det må tilstrebes en logisk og helhetlig sammenheng mellom sikkerhetspolitikken, forsvarspolitikken og utviklingen av Forsvarets virksomhet, operative kapasiteter og kompetanse. Med utgangspunkt i den brede politiske enighet som tidligere er etablert om det sikkerhets- og forsvarspolitiske grunnlaget for Forsvarets utvikling, foreslår derfor regjeringen enkelte moderate justeringer i de sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, i Forsvarets oppgaver og i forsvarskonseptet, for å bedre reflektere den utvikling som har funnet sted i og utenfor Forsvaret. Dette bidrar til å styrke det forsvarspolitiske grunnlaget for å styre moderniseringen av Forsvaret i en ønsket retning.

Transformasjon, som dreier seg om å endre militære styrkers sammensetning, egenskaper og måte å operere på, vil stå sentralt i det videre arbeidet for å modernisere det norske forsvarer. Transformasjon er et satsningsområde i NATO, og Norge vil spille en viktig rolle i alliansens transformasjonsarbeid gjennom *Joint Warfare Centre* (JWC) i Stavanger. Dette vil også ha positive ringvirkninger for den nasjonale transformasjonsprosessen. I arbeidet med å transformere Forsvaret ligger det en ambisjon om å gjøre Forsvaret mer forandringsdyktig, slik at det løpende kan tilpasses utfordringene innenfor rammen av et uforutsigbart risikobilde, og mest mulig effektivt kan utnytte de muligheter som den teknologiske utvikling skaper. Dette gjelder ikke minst i tilknytning til informasjons- og kommunikasjonsteknologien. En større vekt på utviklingen av et «nettverksbasert forsvar» (NBF), som fokuserer på hvordan militære operasjoner kan gjennomføres på en mer effektiv måte gjennom å knytte sammen enheter på tvers av forsvarsgrener og ulike nivåer ved bruk av informasjonsteknologi, vil stå sentralt i Forsvarets fremtidige utvikling.

Transformasjon handler imidlertid aller mest om mennesker og kompetanse. Tilgang på personell med kreativitet, endringsvilje og solid faglig kompetanse vil derfor være avgjørende for fremtidens norske forsvar.

2.3 En tilgjengelig og anvendbar operativ struktur

Utviklingen av Forsvarets operative struktur må ta utgangspunkt i de kapasiteter Forsvaret trenger for å kunne løse sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte, innenfor rammen av det endrede sikkerhetsbildet. I denne forbindelse legger regjeringen vekt på at Forsvaret skal ha kapasiteter som er fleksible, som underbygger evnen til å ivareta både de nasjonale og de internasjonale oppgavene, som utfyller hverandre, som bidrar til transformasjon, er etterspurt i NATO og som Norge har spesielle forutsetninger for å bidra med. Prioritet er lagt på deployerbare kapasiteter, med høy mobilitet, reaksjonsevne, kvalitet og tilgjengelighet, fremfor på stasjonære styrker med lang reaksjonstid. Det er først og fremst slike kapasiteter Norge og NATO trenger for å kunne møte nye sikkerhetsutfordringer. Den strukturen regjeringen foreslår gjennom denne proposisjonen, vil ha evne til å løse oppdrag i hele oppgavespekteret, og vil ha en betydelig økt anvendbarhet og relevans. Dette gjelder ikke minst mht. de nasjonale oppgavene i Norge og i norske områder.

Moderne militære operasjoner preges av økt operativt samvirke på tvers av forsvarsgrenene og felles ressursutnyttelse. Forslaget til ny struktur omfatter således en rekke kapasiteter som er plassert i en slik felles ramme.

I tillegg foreslår regjeringen en rekke andre konkrete tiltak for å heve kvaliteten på og relevansen av strukturen, blant annet gjennom materiellinvesteringer og endringer på personellområdet.

2.4 Hensiktsmessig forvaltning av personell og kompetanse

Reformer på personellområdet vil være en av de viktigste forutsetninger for å lykkes i den videre moderniseringen av Forsvaret, og utgjør en meget sentral del av de anbefalinger som fremmes i denne proposisjonen. Personellforvaltningen og Forsvarets utdanningssystem må tilpasses de betydelige endringene som har funnet sted i og utenfor Forsvaret etter den kalde krigens slutt. Det er særlig Forsvarets behov for rett kompetanse, en hensiktsmessig aldersstruktur, stabil og forutsigbar tilgang på personell til alle typer operasjoner, og behovet for å sikre at verneplikten gir Forsvaret tilgang på de mest motiverte og mest egnede ungdommene, som nødvendiggjør endringer på perso-

nellområdet. Det overordnede målet er å ha et høyt motivert personellkorps, med relevant kompetanse til å løse Forsvarets oppgaver.

I denne forbindelse foreslår regjeringen en rekke tiltak. Her er ikke minst den nye befalsordningen og tiltak i tilknytning til denne, samt forslaget om en endret praktisering og kvalitetsheving av verneplikten, avgjørende.

2.5 Effektiv styrkeproduksjon, logistikk- og støttevirksomhet

Det er av grunnleggende betydning for Forsvarets fremtidige operative evne at Forsvaret kontinuerlig fornyes med sikte på å kunne drives på en mest mulig kosteffektiv måte. Det er på denne bakgrunn et behov for å kanalisere en større andel av ressursene mot modernisering og transformasjon av Forsvarets operative styrker. Dette må oppnås gjennom effektivisering, rasjonalisering og tilpasning av styrkeproduksjon, logistikk- og støttevirksomhet.

Summen av de tiltak regjeringen anbefaler vil i betydelig grad bidra til å dreie ressursinnsatsen over mot operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Dette er avgjørende for å sikre en forsvarsstruktur som er i balanse også i et lengre tidsperspektiv. Regjeringen anbefaler å øke tilgjengeligheten og relevansen på støtten til den operative virksomheten, å innføre et nytt logistikk- og støttekonsept, å etablere mer effektive modeller for styrkeproduksjon og ytterligere å tilpasse basestrukturen. I planperioden 2005–2008 foreslås det imidlertid kun en begrenset nedleggelse av baser. De distriktpolitiske konsekvenser vil derfor være beskjedne sammenlignet med de tiltak som blir gjennomført i inneværende planperiode. Helheten av de tiltak som fremmes vil imidlertid i sum gi en betydelig mer effektiv logistikk- og støttestruktur.

I denne forbindelse er ytterligere tiltak knyttet til omleggingen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) av særlig betydning.

2.6 Forutsigbare rammer, klare mål og riktige virkemidler

Det er avgjørende at det videre arbeidet med å modernisere Forsvaret gjennomføres på basis av stabile og forutsigbare rammer, definerte, konkrete målsettinger og ved hjelp av tilpassede virkemidler. Erfaringene fra den pågående omleggingen har gitt viktig kunnskap i denne forbindelse.

Regjeringen anbefaler at Forsvaret tilføres

118 mrd. 2004-kr i perioden 2005–2008. I gjennomsnitt gir dette en årlig bevilgning på 29,5 mrd. kr i perioden. Forsvarsbudsjettet for 2004 er på 29,2 mrd. kr.

Det etableres nye omleggingsmål for perioden 2005–2008, som bygger på de resultater som er oppnådd i inneværende planperiode. Disse knytter seg både til økonomiske innsparinger i drift, logistikk- og støttevirksomheten, omfanget av materiellinvesteringer, årsverkutviklingen og omfanget av eiendom, bygg og anlegg (EBA). Hovedmålsettingen er ved full effekt å forskyve minimum 2 mrd. 2004-kr fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, relativt til 2004-nivået. Formålet er å gi Forsvaret nødvendig handlefrihet, frigjøre ressurser til den operative virksomheten, til investeringer i nytt materiell og få bedre kontroll over Forsvarets kostnadsutvikling.

Et bredt spekter av virkemidler vil bli lagt til grunn i den videre omleggingen for å sikre at de konkrete omleggingsmål blir nådd. Erfaringene fra perioden 2002–2004 har klargjort et behov for ytterligere virkemidler knyttet til styringen av omleggingen. Dette gjelder spesielt på personellområdet. I tillegg vil innføring av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi, bruk av nye drifts- og anskaffelsesmåter, en bedre styring og prioritering av materiellinvesteringene og innføring av nye EBA-løsninger utgjøre sentrale virkemidler i omleggingen.

Skal Forsvarets driftsutgifter holdes på dagens nivå, må de tiltak regjeringen skisserer i denne proposisjon gjennomføres med kraft og hurtighet. Oppnår en dette er mulighetene gode for en positiv utvikling av Forsvaret også på sikt. Gevinster ved omleggingen hentes ikke bare ut i inneværende og neste langtidsperiode. De grep som foretas er også med på å legge grunnlaget for et bedre norsk forsvar i perioden etter 2008, som vil stå sterkere rustet til løse de utfordringer som da vil kunne gjøre seg gjeldende.

Den tyngste utfordringen for Forsvaret på både kort og lengre sikt er å få redusert veksten i driftsutgiftene, prioritere operativ virksomhet og skape rom for nødvendige materiellinvesteringer. Betydelige grep i denne retning tas som nevnt i denne proposisjonen. I tillegg vil det være nødvendig å gjennomføre kontinuerlige rasjonaliseringstiltak i løpet av planperioden.

Likefullt vil det gjenstå store utfordringer på dette området, fordi det er aspekter ved kostnadsutviklingen som Forsvaret selv ikke har kontroll over, og ikke minst fordi Forsvaret står overfor svært tunge investeringsprosjekter i perioden etter

2008, der store deler av Hærens og Luftforsvarets materiellparker må fornyes. Selv med de mest optimistiske prognoser vil det ikke være mulig å gjennomføre disse anskaffelsene innenfor rammen av en flat budsjettutvikling.

Like viktig som de konkrete tiltak som denne proposisjonen anbefaler, er den retning som pekes ut for Forsvarets fremtidige utvikling, der priorite-

ring av operativ virksomhet og materiellinvesteringer, effektivisering av logistikk- og støttevirksomheten, økt satsning på en personellstruktur med hensiktsmessig kompetanse, grads- og aldersstruktur, samt økt vekt på flernasjonalt samarbeid, står i fokus. En slik utvikling vil være avgjørende for å bevare et relevant forsvar, og må videreføres også etter 2008.

3 Norsk sikkerhetspolitikk i en ny tid

3.1 Sikkerhet i en globalisert verden

Norges sikkerhetspolitiske situasjon preges av et bredere og mer sammensatt risikobilde, der en omfattende eksistensiell trussel er erstattet av usikkerhet og uforutsigbarhet med hensyn til de sikkerhetsutfordringer vi kan bli stilt overfor. Dette gjelder også potensielle sikkerhetsutfordringer i Norges egne nærområder, der nordområdenes strategiske betydning og ressursforvaltningen i store havområder fortsatt vil utgjøre sentrale rammebetingelser for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Vår tid preges av økt globalisering. Samlet sett er virkningene av globaliseringen i overveiende grad positive. Den har skapt nye muligheter og bidratt til viktige fremskritt, både teknologisk, økonomisk, politisk og kulturelt. Det internasjonale samarbeidet er blitt styrket som en følge av at verdens nasjoner har sett sine interesser best tjent med dette, som et svar på behovet for å løse problemer i fellesskap.

Samtidig har globaliseringen også medført enkelte nye utfordringer og problemstillinger. Globaliseringen innebærer bl.a. utstrakt gjensidig avhengighet mellom land og regioner, med redusert betydning av geografisk avstand og omfattende endringer i forholdene innenfor og mellom stater og samfunn som resultat. Utfordringene for norsk og internasjonal sikkerhet er i stor grad endret som følge av dette.

Det internasjonale samfunns arbeid for fred og sikkerhet har som mål at konflikter skal løses på annen måte enn gjennom bruk av voldsmakt, først og fremst gjennom bruk av FN og i tråd med folkeretten. Denne tilnærmingen er en bærebjelke i regjeringens utenriks- og sikkerhetspolitikk, der FN er det viktigste globale samarbeidsorganet. Til tross for dette arbeidet, har imidlertid væpnet konflikt og krig i betydelig grad satt sitt preg på den internasjonale situasjon etter den kalde krigens slutt. Også væpnede konflikter innenfor stater og ikke-statlige aktørers voldsanvendelse skaper nye sikkerhetsutfordringer. Konsekvensene av disse vil i økende grad kunne ramme det internasjonale samfunn og true internasjonal utvikling, fred og sikkerhet.

Den tradisjonelle oppfatning av sikkerhetspolitikens formål har vært knyttet til forsvar av statsmakten og dens grunnleggende interesser – *stats-sikkerhet*. Statssikkerhet er et helt grunnleggende sikkerhetsbehov som, når staten stilles overfor en eksistensiell trussel, kan legitimere innsats av alle dens tilgjengelige ressurser. Statssikkerheten kan også utfordres gjennom politisk og militært press mot norske myndigheter eller gjennom mer begrensede anslag og angrep mot norske myndigheter og interesser. Nye sikkerhetsutfordringer og nye typer væpnede konflikter etter slutten på den kalde krigen har ført til økt vekt på *samfunnssikkerhet*. Samfunnssikkerhet dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet. Samtidig har utviklingen medført et økt fokus på *menneskelig sikkerhet*, som er en viktig del av samfunnssikkerheten og dreier om beskyttelse av enkeltmenneskers rettigheter, der menneskerettighetene og ikke minst retten til liv og personlig trygghet står i sentrum.

Det er en nær sammenheng og glidende overgang mellom disse sikkerhetsdimensjonene, og det er vanskelig å trekke klare skiller. Disse kan derfor ikke betraktes som et forsøk på en strengt definert og uttømmende kategorisering av sikkerhetsbegrepet, men som et hjelpemiddel og en illustrasjon for å beskrive endringene i risikobildet og behovet for et endret fokus i sikkerhets- og forsvarspolitikken. Her er nye trusler mot samfunnssikkerheten og mer begrensede trusler mot statssikkerheten i dag mer sannsynlige enn faren for mer tradisjonelle omfattende militære angrep mot Norge.

Den bredere forståelsen av sikkerhetsbegrepet som legges til grunn har stor betydning for de oppgaver militære styrker kan bli satt til, og der ved også for Forsvarets trening, utrustning og operasjonskonsepter. Den rådende sikkerhetsstrategien i den vestlige verden legger i dag økt vekt på *kollektiv sikkerhet*, både i en global og i en regional ramme. Sikkerhet er ikke noe den enkelte stat kan ivareta på individuell basis eller med ensidig vekt

på tradisjonell statssikkerhet – den må skapes og beskyttes i fellesskap med andre. Også samarbeid mellom militære og sivile myndigheter har derfor fått økt betydning i arbeidet med å trygge vår felles sikkerhet.

3.2 Grunnleggende norske sikkerhetsinteresser

Sikkerhetspolitikkenes oppgave er å ivareta og fremme grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser. En klar formulering av slike interesser er derfor viktig, særlig i lys av skiftende omgivelser og sikkerhetsutfordringer. Normalt vil forsvaret av grunnleggende nasjonale interesser skje med andre virkemidler enn de militære, men i ytterste konsekvens, og etter at alle andre virkemidler er vurdert, må også Norge være villig til å forsvare dem med militærmakt.

I tillegg til stats-, samfunns- og menneskelig sikkerhet, er det å beskytte velferd, miljø og økonomisk trygghet for det norske folk, grunnleggende norske sikkerhetsinteresser. Dette har også nær sammenheng med kontroll over og forsvarlig utnyttelse og beskyttelse av de store ressurser Norge forvalter på kontinentalsokkelen og i våre store havområder. Disse utgjør en sentral forutsetning for verdiskapningen i Norge, og er dessuten av strategisk betydning for andre stater. Dette knytter viktige norske interesser til den globale utvikling på energisektoren, til andre staters interesser på dette området og til beskyttelse av olje- og gassinstallasjonene. Det samme gjelder internasjonale regler og prinsipper knyttet til havenes frihet og forvaltning av ressursene i havet.

Videre inngår enkelte grunnleggende verdier som viktige komponenter blant Norges sentrale sikkerhetsinteresser. Grove brudd på disse verdiene kan føre til konflikter som utvikler seg slik at de også må håndteres med militære virkemidler. Norske sikkerhetsinteresser berøres derfor av utfordringer som kan true den internasjonale rettsorden, menneskerettighetene, demokrati, rettsstatens prinsipper, økonomisk trygghet og livsmiljøet.

Norges sikkerhetsinteresser er med andre ord nært knyttet til utviklingen i våre internasjonale omgivelser. En grunnleggende norsk sikkerhetsinteresse er dermed utvikling av en internasjonal rettsorden som styrker menneskerettighetene og fred, stabilitet, sikkerhet og utvikling, både innenfor en regional og i en global ramme. Norges nasjonale sikkerhet kan ikke sees isolert fra europeisk sikkerhet generelt, verken politisk, juridisk, øko-

nomisk eller militært. Samtidig påvirker utviklingen i Europas omkringliggende områder i økende grad europeisk sikkerhet.

En videreføring og styrking av det transatlantiske og europeiske sikkerhetssamarbeidet, der et aktivt amerikansk engasjement i Europa fortsatt utgjør et sentralt element, er avgjørende for norsk sikkerhet. Videre er det av stor betydning for Norge at EUs rolle for europeisk og internasjonal sikkerhet, inkludert utviklingen av en egen europeisk militær evne, videreutvikles i harmoni med NATOs rolle og det transatlantiske samarbeidet, slik at EU og NATO utfyller hverandre. Denne utviklingen må fremme den samlede reelle evne til konfliktforebygging, krisehåndtering og kriseløsning, og fremme en jevnere byrdefordeling innenfor det transatlantiske fellesskap.

I en verden preget av globalisering blir også en utvidelse av den stabile sikkerhetssonen i det opprinnelige nordatlantiske området stadig viktigere. For Norge er det å knytte Russland til et tett og gjensidig samarbeid med sine omgivelser, bl.a. gjennom et strategisk partnerskap med institusjoner som NATO og EU, av særlig betydning i denne forbindelse.

I det globale perspektivet er det av overordnet betydning at FNs mulighet til å håndtere internasjonale kriser og konflikter, samt til å bidra til videre utvikling av den internasjonale rettsorden, styrkes, og at andre institusjoners arbeid bidrar til å understøtte FNs rolle.

3.3 Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom

Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom er nært knyttet til vår strategiske posisjon. Denne posisjonen er i stor grad bestemt av en maktpolitisk struktur der NATO, USA, EU og Russland utgjør de viktigste tyngdepunktene. Forholdet mellom tyngdepunktene i dette systemet har forandret seg de senere årene. Russlands posisjon er blitt svekket, mens USA og EU har fått økt betydning. NATOs rolle og oppgaver har også endret seg. Disse endringene har styrket norsk sikkerhet på en helt grunnleggende måte.

Som småstat har Norge i utgangspunktet et begrenset handlingsrom. Rammene defineres ikke minst av andre og større stater. For små stater er det multilaterale handlingsrommet vanligvis avgjørende. I multilaterale fora som FN, NATO og EU søkes egne interesser og mål ivaretatt i forståelse og samvirke med andre stater.

Multilaterale løsninger tjener i praksis til å re-

gulere hvordan de enkelte stater anvender sitt nasjonale handlingsrom. Internasjonale regler og normer er særlig viktige når det gjelder sikkerhet og konfliktforebygging. Folkeretten er her av særlig stor betydning, ikke minst respekt for FN-pakten og prinsippene for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet. FNs sikkerhetsråd har en nøkkelrolle når det gjelder å legitimere tiltak mot stater og eventuelt andre aktører som truer fred og sikkerhet. Samtidig er retten til selvforsvar direkte nedtegnet i FN-paktens artikkel 51. Atlanterhavspaktens artikkel 5 (kollektivt forsvar) bygger direkte på FN-paktens artikkel 51.

Norges evne til å ivareta landets sikkerhetsinteresser, avhenger av regjeringens mulighet for å kunne anvende hele spektret av virkemidler innenfor det sikkerhetspolitiske handlingsrommet på en optimal måte. Forsvaret står i denne sammenheng sentralt, inkludert i arbeidet med å bygge og vedlikeholde allianser med nærstående land. Militære virkemidler vil imidlertid bare komme til anvendelse når andre virkemidler ikke har ført frem, ikke er anvendbare eller ikke er relevante.

3.4 Sikkerhetspolitiske utviklingstrender

3.4.1 Sikkerhetspolitiske utfordringer: et nytt risikobilde

Et bredt og sammensatt risikobilde preger Norges sikkerhetspolitiske omgivelser. Utfordringene og de potensielle trusler er mer diffuse enn før, og kjennetegnes av glidende overganger mellom det nasjonale og det internasjonale, og mellom fred, krise, væpnet konflikt og krig. Økende gjensidig avhengighet preger forholdet mellom land så vel som verdensdeler. Dette bidrar til å viske ut skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet.

Trusler kan oppstå og utvikle seg raskt og uten særlig forvarsel, blant annet fordi også ikke-statlige aktører kan true sikkerheten. Muligheten er tilstede for at Norge kan bli trukket inn i konflikter vi i utgangspunktet ikke er part i – både direkte og indirekte. Flere mindre konflikter kan opptre samtidig. Større internasjonale væpnede konflikter, inkludert omfattende krig mellom stater, kan heller ikke avskrives. Motsetninger mellom stater og ulike grupper kan spre seg i nye og uventede retninger, og forårsake nye konflikter. Muligheten for at vi eller våre allierte kan bli utsatt for angrep med masseødeleggelsesvåpen, er reell. De utfordringene og potensielle truslene vi står overfor, er flere og mer uoversiktlige enn tidligere. Alt dette stiller

Norge overfor nye utfordringer, og har konsekvenser for Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel.

3.4.2 Sentrale globale utviklingstrekk

Flertallet av de væpnede konflikter som har utspilt seg etter slutten på den kalde krigen har foregått mellom aktører innenfor et lands grenser. Nasjonale, politiske, etniske, kulturelle og religiøse skillelinjer kan fortsatt skape konflikter en rekke steder i verden, særlig i områder med store sosiale og økonomiske utfordringer. I områdene rundt Europa er det særlig i deler av Asia, Midt-Østen, Kaukasus og Nord-Afrika at potensialet for slike konflikter er stort. Denne type konflikter har vist seg å være et internasjonalt sikkerhetsproblem, både fordi de ofte får destabiliserende konsekvenser regionalt, og fordi de utfordrer internasjonale normer og rettsregler. Økt vekt på menneskerettighetene har skapt en ny debatt knyttet til spørsmålet om «humanitær intervensjon».

Globaliseringen preges i særlig grad av en mer integrert verdensøkonomi. Som en følge av dette står vi overfor økende gjensidig økonomisk avhengighet internasjonalt. Samlet sett er virkningene av dette positive, med økt handel over landegrensene og en økt levestandard i en rekke land. Mange tidligere utviklingsland har fått en betydelig økonomisk vekst. Andre steder har imidlertid utviklingen bidratt til å undergrave de tradisjonelle samfunnsstrukturer. Slike motstridende utviklingstrekk kan bidra til destabilisering, rivalisering og konflikt mellom og innenfor stater, og i enkelte tilfeller til at stater og samfunn går i oppløsning.

Globaliseringen omfatter også den kulturelle, ideologiske, religiøse, informasjonsmessige og politiske sfære. Satellittfjernsyn, Internett, kommersialisert massekultur, økt reisevirksomhet og folkeforflytninger, tilgang på nye ideer og ny kunnskap, foruten et vell av ulike produkter og tjenester, griper direkte inn i samfunn som inntil nylig var relativt skjermet fra slik omfattende påvirkning. For en del stater eller grupper oppfattes ikke disse endringene som fremskritt, men som angrep på egen kultur, egenart og autonomi. Dette kan føre til ulike typer mottiltak overfor de aktører som i sterkest grad oppfattes å stå bak globaliseringen. Slike mottiltak vil kunne omfatte angrep fra internasjonal terrorisme, som ofte har direkte kobling til internasjonal organisert kriminalitet. Ikke-statlige aktører råder over et stort spekter av virkemidler, som foruten væpnede anslag kan omfatte undergraving av lokale politiske regimers legitimitet, utpressing, informasjonsangrep, osv.

Boks 3.1 Terrorisme

Internasjonal terrorisme ble beskrevet som en alvorlig sikkerhetsutfordring i NATOs strategiske konsept fra april 1999 og i St.prp. nr. 45 (2000–2001). Etter terrorangrepene 11. september 2001 ble denne utfordringen gitt bred omtale i St.prp. nr. 55 (2001–2002).

De senere års erfaringer viser at internasjonal terrorisme representerer en svært alvorlig global sikkerhetsutfordring. Ingen verdensdel eller nasjon kan føle seg trygg. Terrorismens oppfinnsomhet i angrepsmetoder og målvalg, gjør at vi må forvente å bli overrasket over hvor, når og mot hvem det slås til. Risikoen for aksjoner som kan forårsake massedrap og enorme ødeleggelser er økende.

Internasjonal terrorisme kan kun bekjempes ved bruk av flere ulike sikkerhetspolitiske virkemidler. Disse må nyttes på en helhetlig måte og mot hele bredden av aktuelle innsatsområder. Det er viktig å beskytte aktuelle terrormål slik at disse er vanskelig tilgjengelige. Sårbarheter i slike mål må søkes utbedret, og det er behov for å ha evne til effektivt å kunne begrense omfanget av skader som kan oppstå.

Det internasjonale samfunn må stå sammen i arbeidet for å stanse terrorister før de skaper skade. Det er et alvorlig problem at det i en del stater og regioner er liten evne til effektiv håndhevelse av lov og orden. Det er derfor viktig å motvirke at det finnes områder av lovløshet som kan gi økt grobunn for internasjonal terrorisme. Det må samtidig gjennomføres tiltak som forhindrer terrorister fra å få tilgang til masseødeleggelsesvåpen. Begrensning i terroristers tilgang på økonomiske midler, spesielt fra internasjonal organisert kriminalitet, er en viktig del av dette.

I en rekke land finner man alvorlige konflikter knyttet til spørsmål om råderett over begrensede ressurser, og der det er en reell fare for sammenbrudd i statsmakten. Stater der sentralmakten ikke lenger har kontroll, eller som mangler en samlenende nasjonal identitet, utgjør problemer, både som arnesteder for internasjonal terrorisme og i form av økt risiko for væpnet konflikt, regional destabilisering, store flyktningstrømmer og humanitære katastrofer.

Den demografiske utviklingen i deler av de økonomisk mest utviklede deler av verden, med

fødselstall under reproduksjonsnivå, har ført til en endret alderssammensetning i befolkningen, med en sterk vekst i andelen eldre. Det motsatte er tilfellet i mange av de økonomisk minst utviklede deler av verden. Resultatet er dårligere levekår for store befolkningsgrupper i en rekke land. På sikt kan presset mot de økonomisk mest utviklede deler av verden øke ytterligere som følge av den globale befolkningsveksten.

Utvikling og spredning av teknologi bidrar til å skape økonomisk vekst, og er en iboende del av globaliseringen. Samtidig har dagens avanserte teknologi gjort moderne samfunn mer komplekse og sårbare. Dette representerer en økt risiko. Spredningen av moderne teknologi globalt har også direkte konsekvenser for den internasjonale militære utvikling. Moderne militære kapasiteter, inkludert våpensystemer med lang rekkevidde og stor potensiell virkningskraft, vil i stadig mindre grad bli forbeholdt et begrenset antall ressurssterke land.

Spredning av missilteknologi og masseødeleggelsesvåpen har vært omfattende de siste 30 år, til tross for en målrettet politikk for ikke-spredning og eksportkontroll. Det er et faktum at mange av de land som enten har eller ønsker å få tilgang på masseødeleggelsesvåpen og deres leveringsmidler, har et til dels anstrengt forhold til internasjonale forpliktelser og de verdier og prinsipper som er nedtegnet i FN-pakten og folkeretten. Det er betydelig fare for at spredning av missilteknologi og masseødeleggelsesvåpen vil fortsette, til tross for økt vekt på ikke-spredning og andre preventive tiltak. Også ikke-statlige aktører kan bli i stand til å anvende masseødeleggelsesvåpen.

Mens mange av de globale utviklingstrekkene peker i retning av en mer uforutsigbar og kaotisk fremtid, pågår det en omfattende integrasjon i store deler av den økonomisk mest utviklede delen av verden. For Norge bidrar denne utviklingen til trygge og stabile nærområder. Utvidelsene av både NATO og EU, og et styrket samarbeid med Russland, vil utvide og befeste dette stabile området. Samtidig vil den globale utviklingen kunne skape nye trusler mot Nord-Amerika og Europa, inkludert Russland. Dette vil igjen kreve kollektiv innsats for å skape kontroll og trygghet.

3.4.3 Samfunnsmessige utviklingstrekk og trender av betydning for Forsvaret

En rekke trender og utviklingstrekk i samfunnet bidrar til å aksentuere og påvirke de overordnede sikkerhetspolitiske utviklingstrekk som er beskrevet i det foregående.

I en krisesituasjon, hjemme som ute, vil forventningen i det sivile samfunn i stor grad være at samfunnet skal fungere mest mulig normalt, samtidig med at kriser håndteres, også ved bruk av militære midler. Samtidig utspiller moderne konflikter seg i liten grad mellom velorganiserte militære styrker som utkjemper slag på en avgrenset slagmark. Dette gjør at skillet mellom fred, væpnet konflikt og krig er blitt mindre tydelig enn før, og medfører sammen med andre endringer og trender i samfunnet, at rammebetingelsene for Forsvarets operative virksomhet er radikalt endret.

Som beskrevet av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24), og senere fulgt opp i Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), er oppgaven med å ivareta samfunnssikkerheten stadig viktigere gitt moderne samfunns sårbarhet. Moderne samfunns kritiske avhengighet av informasjons- og kommunikasjonsteknologi medfører nye sikkerhetsutfordringer. Sentralisering skaper sårbare konsentrasjoner av mennesker og ressurser. Den gjensidige avhengigheten mellom ulike samfunnsfunksjoner og i forholdet til omverdenen, øker faren for ringvirkninger av hendelser som i utgangspunktet kan være begrensede eller isolerte.

Den militære forsyningssikkerheten var tidligere i stor grad basert på rekvisisjoner og forhåndsplanlagte lagerbeholdninger av kritiske varer. Behovet for slike lagre er sterkt nedtonet, og forsyningssikkerheten påvirkes også av forhold som eierskap i det private næringsliv, redusert betydning av lagerbeholdninger generelt og mer fokus på fortløpende leveranser for å dekke etterspørselen. Det endrede risikobildet, samt behovet for en helhetlig samfunnsmessig ressursutnyttelse, tilsier et nært samarbeid mellom Forsvaret og sivile aktører på forsyningssiden, med sikte på å gjøre logistikksystemene tilstrekkelig robuste og for å sikre en mest mulig rasjonell og effektiv bruk av tilgjengelige ressurser. Et eksempel på dette er samarbeid med helsesektoren om beredskapssikring av og kompetanse knyttet til viktige ressursområder. Varer som ikke kan skaffes innen en akseptabel varslings tid, må imidlertid fortsatt være en del av lagerbeholdningene. I en krisesituasjon må tilgjengelige ressurser dekke behovene i det sivile samfunn. Forsvaret kan således ikke basere seg på at det sivile samfunn skal understøtte militære operasjoner og militær virksomhet i alle situasjoner. Dette har betydning for innrettingen av Forsvarets logistikkapparat og den sivile beredskap. Forsvarets operative avdelinger må medbringe forsyninger i tilstrekkelig mengde for å sikre utholdenhet, og logistikkapparatet må ha samme mobilitet og deployerbarhet som de styrker det

støtter. I tillegg må det etableres en logistikkorganisasjon som er i stand til å etterforsyne de stridende avdelinger, for å gi tilstrekkelig utholdenhet i henhold til nasjonale og allierte krav.

Behovet for samarbeid mellom militære og sivile aktører i kriser og konflikter har økt og samtidig endret form. Dette er en naturlig konsekvens av den utviklingen i risikobildet som er skissert tidligere. Sivilt-militært samarbeid er et begrep som spenner over et svært bredt felt med mange ulike aktører, og hvis innhold i stor grad er situasjonsbetinget. I noen tilfelle støtter Forsvaret sivil virksomhet, mens Forsvaret i andre situasjoner støttes av sivile ressurser. Forsvaret skal i nasjonal sammenheng, og innenfor rammen av tilgjengelige ressurser, kunne bidra til samfunnssikkerhet, gjennom eksempelvis støtte til politi og sivile myndigheter i katastrofer og kriser, og vil utgjøre en viktig kapasitet for å beskytte samfunnet mot nye og ukonvensjonelle sikkerhetsutfordringer (jf. også boks 5.2). Forsvaret råder over et bredt spekter av ressurser som kan være verdifulle i kriser som kan ramme det sivile samfunn.

Målsettingene med bruk av militærmakt utenfor Norge, vil i mange tilfeller være å avslutte konflikter, oppnå stabilisering, og legge grunnlaget for sivil gjenoppbygging. Dette kan ikke militære avdelinger oppnå alene. Sivile og militære aktører vil operere i samme geografiske område, ofte samtidig, med parallelle virksomheter som griper inn i hverandre. Det er derfor nødvendig at sivile og militære aktører koordinerer virksomheten, avklarer roller og jobber sammen mot felles mål. Imidlertid vil det kunne være ulike perspektiver og prioriteringer mellom ikke-statlige humanitære organisasjoner på den ene siden, og militære aktører på den andre. Størst mulig grad av samarbeid må oppnås basert på internasjonalt anerkjente retningslinjer, samt kunnskap om og respekt for hverandres roller og funksjoner. Norske militære styrker skal hovedsakelig brukes til militære oppdrag. Det vil kunne oppstå situasjoner hvor militære oppdrag i avgrensede perioder inneholder elementer og formål av sivil eller humanitær karakter. I slike situasjoner er det avgjørende at innsatsen er koordinert med FN og andre sivile aktører, for å sikre effektiv måloppnåelse og å unngå uklarhet om rollefordeling. Erfaringene har vist at det er et behov for et bredt sett av virkemidler i tilknytning til fredsoperasjoner for at disse skal lykkes. Militær tilstedeværelse er ofte avgjørende for å sikre den stabiliteten som er nødvendig for en positiv politisk og økonomisk utvikling. Men også politiresurser, bidrag til oppbygging av rettsvesen, humanitær bistand og utviklingsbistand er viktige

elementer i arbeidet for å skape varig fred og forsoning.

Behovet for samarbeid mellom sivile og militære aktører påvirker Forsvarets kompetansebehov. Sivilt-militært samarbeid vil også i betydelig grad påvirke måten operasjoner gjennomføres på. I mange situasjoner vil effektivt samarbeid og hensiktsmessig rollefordeling utgjøre en kritisk faktor for operasjoners fremdrift.

Media må forventes å spille en aktiv og kritisk rolle i alle fremtidige konflikter. Media vil rapportere om operasjonenes forløp og konsekvenser på nært hold, og vil bidra til å påvirke opinionens oppfatning av situasjonen i det området hvor krisen utspiller seg. Internasjonale medias fokus på konflikter og konfliktområder bidrar også til økt oppmerksomhet rundt konflikters humanitære konsekvenser. En kritisk presse er en helt sentral del av et demokratisk samfunn. I moderne konflikter forventes det fra befolkningens side tilgang på oppdatert informasjon om situasjonen generelt og norske styrker spesielt. Forsvaret skal, så langt operative hensyn tillater, søke å holde media oppdatert. I noen situasjoner vil det være et spenningsforhold mellom medias ønske om åpenhet og Forsvarets behov for å begrense informasjonsstrømmen, for eksempel for å ivareta sikkerheten til eget personell og virksomhet. Forsvarets personell må ha kompetanse til å håndtere presse- og informasjonsaspektet innenfor rammen av de krav den operative virksomheten stiller.

Den verdi som tillegges menneskelig sikkerhet medfører et sterkt ønske om å unngå tap av menneskeliv, både sivile og militære. Dette har store implikasjoner for operative forhold, og stiller endrede krav til Forsvarets kapasiteter og kompetanse. Anvendelse av militærmakt må i størst mulig grad unngå unødig og utilsiktet skade på sivile samfunn under operasjoner. Stor vekt må også legges på beskyttelse av egne styrker, både i form av moderne utstyr og gjennom måten operasjoner planlegges og gjennomføres på. Moderne teknologi for å understøtte fremskaffelsen av et oppdatert informasjonsgrunnlag, og våpensystemer med høy presisjon og effekt, er kritiske kapasiteter i denne sammenheng. Samtidig må anvendelse av militærmakt ledes og gjennomføres innenfor folkerettens regler, og innenfor politisk definerte grenser og forutsetninger (jf. kapittel 3.8). Begrensede konflikter vil ofte kreve betydelig utvidet politisk kontroll, og enkeltsoldaters handlinger kan i slike konflikter ha store konsekvenser. Samtidig er det viktig at militære styrker gis de nødvendige fullmakter og handlefrihet, slik at oppdrag kan løses effektivt uten for stor risiko. Dette nødvendiggjør

høy treningsstandard, og økt kompetanse til å foreta vurderinger av komplekse situasjoner, selv på de lavere nivå i Forsvarets organisasjon.

I sum må Forsvarets innretning og operative virksomhet reflektere utviklingen i og forventningen fra det sivile samfunn, og møte de krav moderne konflikter stiller. Dette har konsekvenser for kompetansemessige forhold så vel som for doktriner og konsepter, utstyr og organisering.

3.5 Overordnede sikkerhetspolitiske mål

Norsk sikkerhetspolitikk må utformes som en del av norsk overordnet politikk, og være i tråd med de verdier som er fremtredende i det norske samfunn. Her står demokrati, menneskerettigheter, respekt for folkeretten og målet om å bidra til internasjonal fred og stabilitet sentralt, med FN som den viktigste aktøren. Samtidig må sikkerhetspolitikken bidra til å ivareta grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til stabilitet og sikkerhet i våre nærområder. Norge er en småstat med et nært verdi- og interessefelleskap med andre vestlige land. Vi er geografisk plassert i et område rikt på ressurser, der naboskapet med Russland fortsatt er en viktig rammefaktor. Summen av disse forhold skaper en betydelig grad av kontinuitet hva gjelder de overordnede betingelser for og prioriteringer i norsk sikkerhetspolitikk.

Målene for norsk sikkerhetspolitikk danner grunnlaget for anvendelsen av norske sikkerhetspolitiske virkemidler, og bidrar til å operasjonalisere Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser (jf. kapittel 3.2).

De sikkerhetspolitiske utviklingstrekk og rammebetingelser som er oppsummert i det foregående, begrunner enkelte justeringer som bygger videre på den justering og presisering av de overordnede sikkerhetspolitiske mål som Stortinget la til grunn i Innst. S. nr. 342 (2000–2001) og Innst. S. nr. 232 (2001–2002). Det er viktig å fremstille de sikkerhetspolitiske mål på en måte som bedre gjenspeiler de rådende sikkerhetspolitiske utfordringer, ikke minst den økte vekt som tillegges samfunnssikkerhet. På dette grunnlag foreslår regjeringen at de overordnede mål for norsk sikkerhetspolitikk for perioden 2005–2008 skal være:

- å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet;
- å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av den internasjonale rettsorden;
- å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter

- og interesser og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press;
- sammen med våre allierte å forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep;
- å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

Disse målene er alle av grunnleggende betydning for norsk sikkerhet, og vil gi oss et godt grunnlag for å styre utviklingen og bruken av Norges sikkerhetspolitiske virkemidler. Her vil Forsvaret også i fremtiden være ett av de mest sentrale virkemidlene norske myndigheter vil ha til rådighet.

3.6 Sikkerhetspolitiske fastpunkter og Norges nære omgivelser

3.6.1 Samarbeidet i FN

FN spiller en nøkkelrolle for norsk sikkerhetspolitikk. Norsk sikkerhet er nært knyttet til eksistensen av velfungerende ordninger for sikkerhets-samarbeid i en global ramme. Det endrede risikobildet, der geografi har fått redusert betydning og der truslene er globale, bidrar til å forsterke dette poenget ytterligere. Samarbeidet innenfor rammen av FN, som har det primære ansvaret for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet, er av stor betydning for Norge. Norge er tjent med at internasjonale sikkerhetsutfordringer finner sin løsning innenfor en bred konsensus, basert på prinsippene i FN-pakten og gjennom forankring i folkeretten. Norge legger avgjørende vekt på FN som et globalt og overordnet sikkerhetspolitisk fastpunkt.

I fremtiden vil FN fortsatt være den mest sentrale arena for koordinering og samarbeid for å møte de sikkerhetsutfordringer verdenssamfunnet kan bli stilt overfor. Det er regjeringens mål at Norge skal bidra aktivt til at FN skal kunne være i stand til å løse sine oppgaver på en god måte, inkludert gjennom militære bidrag til FN-operasjoner.

FN har, med basis i erfaringene fra 1990-tallet, utvidet sitt konsept for fredsoperasjoner. FNs ekspertpanel for fredsoperasjoner konkluderte i Brahimi-rapporten fra år 2000, med at det tradisjonelle konseptet for fredsbevarende operasjoner burde utvides, og at FN hadde behov for styrker med mer robuste engasjementsregler og evne til å generere avskrekkende effekt, for å forhindre at FN ble en maktesløs tilskuere til menneskerettighetsbrudd, etnisk rensing eller brudd på inngåtte avtaler. FN har også vedtatt å følge en rekke forslag fra Brahimi-rapporten om forbedring av FNs evne til å

hurtig deployere og lede fredsbevarende operasjoner. De militære ressurser som stilles til disposisjon for FN må være utviklet for å takle et bredt spekter av utfordringer, ha nødvendig reaksjonsevne og være tilstrekkelig robuste. De krav som stilles til Forsvaret i NATO-rammen og mht. å kunne takle potensielle sikkerhetsutfordringer nasjonalt, trekker i samme retning.

FN makter ikke selv å gjennomføre alle de fredsoperasjoner som det har vært nødvendig å etablere i arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet. Fra FNs side har det derfor vært ønskelig at regionale organisasjoner som EU og NATO har påtatt seg et større ansvar, og FN har i en rekke tilfelle gitt mandat til operasjoner der medlemsland eller regionale organisasjoner står for den faktiske gjennomføringen, som for eksempel i Irak, i Afghanistan og på Balkan. Gjennom en slik arbeidsdeling kan regionale organisasjoner som NATO og EU avlaste FN, og derved styrke FNs rolle og handlekraft. På denne måten sikres den folkerettslige forankringen, samtidig som FN ikke må stå direkte ansvarlig for operasjoner organisasjonen ikke har ressurser, kommandostruktur eller apparat for å gjennomføre. Operasjoner som ledes av FN, og operasjoner som gjennomføres med et FN-mandat på vegne av verdensorganisasjonen, står derfor ikke i et motsetningsforhold, snarere tvert imot. Begge deler dreier seg om å støtte FNs arbeid for internasjonal fred og sikkerhet.

3.6.2 NATO

Innenfor den overordnede rammen som legges av FN, forblir NATO hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. NATOs formål er å beskytte friheten og sikkerheten til medlemslandene med politiske og militære midler. Dette er en gjensidig bistandsgaranti, der et angrep mot én er å betrakte som et angrep mot alle. I dag ivaretar NATO sin funksjon gjennom evnen til å kunne møte trusler og sikkerhetsutfordringer der de oppstår. Videre arbeider NATO aktivt for å fremme sikkerhet og stabilitet i hele det euroatlantiske området. NATO virkeliggjør den transatlantiske forbindelse som knytter sikkerheten i Nord-Amerika til europeisk sikkerhet. For Norge er det et overordnet mål å bidra aktivt til at NATO kan utføre sine samlede sikkerhetsoppgaver på en troverdig og effektiv måte.

NATOs bruk av militærmakt vil på kort og midlere sikt primært være knyttet til krisehåndtering og konfliktforebygging. Det eksisterer i dag ingen direkte konvensjonelle militære trusler mot NATOs område, men internasjonal terrorisme og

spredning av masseødeleggelsesvåpen og missiler med lang rekkevidde, representerer en ny type trussel mot de alliertes samfunn, suverenitet og territorielle integritet. Aktive tiltak mot fortsatt spredning av masseødeleggelsesvåpen, deres leveringsmidler og internasjonal terrorisme, vil derfor forbli et sentralt allianseanliggende.

NATOs primære geografiske fokus er det euro-atlantiske området, med hovedvekt på forebygging, begrensning og løsning av regionale kriser og konflikter som kan utvikle seg til å true sikkerheten til ett eller flere medlemsland. De nye sikkerhetsutfordringene har imidlertid et mer globalt nedslagsfelt. Dette har fått følger for NATO-samarbeidet.

NATOs strategiske konsept fra våren 1999 og vedtakene på toppmøtet i Praha høsten 2002, understreker at alliansens militære styrker må gjennomgå store endringer for å møte et bredt spekter av nye oppgaver og utfordringer. Troverdige evne til å ivareta alliansens oppgaver krever relevante og hurtig tilgjengelige operative militære kapasiteter som er i stand til å operere effektivt sammen. Ikke minst må europeiske og amerikanske styrker være i stand til å operere sammen. Dette innebærer at viktige teknologiske ulikheter må søkes utjevnet, det teknologiske gapet mellom de amerikanske og de fleste europeiske militære enheter reduseres og at hensynet til alliert interoperabilitet må være styrende på begge sider av Atlanterhavet. NATO-landenes satsing på å transformere sine militære styrker gjennom felles forsvarsplanlegging og den integrerte militære struktur, spiller her en avgjørende rolle. Dette vil også være avgjørende for utviklingen av det norske Forsvaret, og bidra til å styrke Forsvarets evne til å trygge norsk sikkerhet.

For at NATO skal ha evnen til å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene der det er behov, er det av sentral betydning at NATO-landenes militære styrker er i stand til å handle raskt og effektivt. Styrkene må med andre ord være anvendbare og tilgjengelige. Det er et stort behov både for styrker med rask reaksjonsevne, og for styrker som gir utholdenhet over tid. Vedtakene på toppmøtet i Praha høsten 2002 bidrar til å sikre at NATO får de kapasitetene som trengs for å kunne møte fremtidens utfordringer, men det er medlemslandenes ansvar å gjøre disse styrkene anvendbare og deployerbare. Anvendbare styrker kjennetegnes ved at de er hurtig tilgjengelige for innsats når det er behov for dem, og at de har den kapasiteten som trengs. Styrkene må være av en slik standard at det ikke kreves nevneverdig tilleggsoppøving for å kunne løse oppgavene de blir

satt til, og de må være i stand til å dra dit behovet oppstår. Anvendbarhet oppnås gjennom trening, øving og samvirke, og ved at styrkene har tilstrekkelig logistikkstøtte og tilpasset materiell. NATOs evne til å påta seg politiske forpliktelser i form av militære operasjoner, kan bare ivaretas gjennom å øke de militære styrkenes anvendbarhet. Alliansens pågående transformasjonen vil bidra til dette.

Den sikkerhetspolitiske utvikling og utviklingen i NATO fører til at det blir enda viktigere for Norge å utvikle et tett forsvarspolitisk samarbeid med allierte land for å virkeliggjøre intensjonene om å utvikle relevante militære kapasiteter, slik det ble bestemt på toppmøtet i Praha. Nordsjøstrategien (jf. boks 3.4) vil stå sentralt i denne forbindelse.

For Norge og andre mindre land er det også av grunnleggende betydning å verne om og styrke NATOs konsultasjonsmekanismer, blant annet for å hindre en politisk marginalisering av mindre land. Konsensusprinsippet er viktig, men fordrer fleksibilitet og kompromissvilje for at NATO skal fungere effektivt. Dette krever at også små land må påta seg et aktivt ansvar. Det er i den sammenheng helt grunnleggende at Norge oppfattes som en troverdig alliert – både politisk og militært.

På politisk nivå har alliansen vært gjennom betydelige endringer for å tilpasse seg den nye sikkerhetspolitiske situasjon. NATO har omstilt seg for å kunne møte et bredere spekter av oppgaver og utfordringer, gjennom å bygge på og videreutvikle det verdi- og interessefellesskap, og de politiske og militære strukturer, som gjorde alliansen til et effektivt instrument under den kalde krigen. Dette har også medført at de politiske dimensjonene av alliansesamarbeidet og NATOs rolle som konsultasjonsforum har fått et bredere nedslagsfelt og økt betydning.

Videre utgjør den omfattende utvidelsen av alliansen og det utvidede samarbeidet med ulike grupper av partnerland sentrale trekk i utviklingen. I 2004 utvides NATO med syv nye land (Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia og Slovenia), til totalt 26 medlemsland. Parallelt har alliansen styrket samarbeidet med både Russland, Ukraina, de resterende partnerlandene innenfor rammen av Partnerskap for fred, og med landene som er med i NATOs middelhavsdialog. Denne utviklingen er et uttrykk for den inkluderende og stabiliserende rolle alliansen ønsker å spille i en ny tid.

De strukturelle endringene i NATO er betydelige og gjennomgripende, og hovedmålsettingen er å styrke alliansens operative kapasiteter. I den senere tid utgjør etableringen av *NATO Response*

Boks 3.2 Initiativ for å styrke NATOs operative evne*NATO Response Force (NRF)*

NRF ble besluttet etablert på NATOs toppmøte i Praha i november 2002. En midlertidig styrke ble opprettet 15. oktober 2003. NRF blir NATOs nye hurtige reaksjonsstyrke. Deltakelse i NRF vil derfor representere en sentral allianseforpliktelse og være et viktig bidrag for å ivareta kollektiv sikkerhet. NRF skal være den drivende faktor for alliansens transformasjon.

Konsensus blant NATOs medlemsland vil fortsatt være en forutsetning for innsetting av styrken i konkrete operasjoner. Etter forutgående politisk vedtak skal styrken kunne løse en rekke ulike typer oppdrag. NRF skal kunne:

- Gjennomføre evakueringsoperasjoner av sivilt personell fra ulike kriseområder.
- Støtte konsekvenshåndtering, for eksempel etter angrep med masseødeleggelsesvapen og ved humanitære katastrofer.
- Gjennomføre krisehåndteringsoperasjoner, herunder fredsbevarende operasjoner.
- Støtte kontra-terrorisme operasjoner.
- Gjennomføre embargooperasjoner.

NRF skal videre kunne gjennomføre operasjoner som sikrer et brohode for påfølgende avdelinger, også i områder med fiendtlige styrker, samt kunne deployeres og nyttes for å demonstrere militær evne i den hensikt å støtte diplomatisk håndtering av krisesituasjoner. NRF vil kunne bli satt inn for å løse oppdrag både innenfor og utenfor NATO-landenes territorier. Det innebærer at NRF også vil være tilgjengelig for hurtig innsetting for å håndtere eventuelle kriser i Norge og tilstøtende områder.

Planen for utviklingen av NRF er ambisiøs, og forutsetter en initiell operativ kapasitet i oktober 2004, og full operativ kapasitet innen oktober 2006. Først da vil den kunne løse alle typer oppdrag. NRF forventes å bestå av flernasjonale innsatsstyrker på til sammen rundt 20 000 soldater fra alle forsvarsgrener. Fremtidige oppsetninger av NRF skal bygges rundt de seks hurtig deployerbare korpshovedkvarterene (inkludert EURO-CORPS) i NATOs styrkestruktur og deres brigader. De maritime bidragene skal foreløpig bygges rundt NATOs stående maritime styrker. Styrkebidrag til NRF må tilfredsstille meget høye operative krav.

NATOs nye kommandostruktur

NATO vedtok i juni 2003 dyptgripende endringer i kommandostrukturen. Den organiseres nå i to separate søyler, hver ledet av et hovedkvarter på strategisk nivå: én for å lede operasjoner og én for å ivareta transformasjon og kompetansebygging. Vedtaket innebærer at NATOs operative kommandolinje strømlinjeformes ved at antallet hovedkvarter reduseres vesentlig.

For Norge betyr vedtaket at det tidligere NATO-hovedkvarteret i Stavanger er blitt nedlagt og erstattet med et *Joint Warfare Centre* (JWC) på samme sted, samt at NATOs *Combined Air Operations Centre* (CAOC) på Reitan blir nedlagt innen 2008. JWC i Stavanger er underlagt *Allied Command Transformation* (ACT) i USA. Det nye hovedkvarteret i Stavanger vil ha en sentral rolle i et styrket samarbeid for å utvikle relevante og interoperable militære kapasiteter. JWC har ansvar for planlegging og gjennomføring av utdanning, trening, utprøving av doktriner og utvikling av nye konsepter. Til støtte for denne virksomheten vil JWC ha to underordnede enheter – *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* (JALLC) i Portugal, som samler, evaluerer og formidler erfaringer fra eksperimentering og operasjoner, og *Joint Forces Training Centre* i Bydgoszcz i Polen.

Prague Capabilities Commitment (PCC)

På alliansens toppmøte i Praha i november 2002, vedtok NATO *Prague Capabilities Commitment* (PCC), der medlemslandene forpliktet seg til å gjennomføre en rekke tiltak for å styrke alliansens militære kapasitet. Sentrale mål er å oppnå en bedre utnyttelse av de samlede ressurser, samt forbedre evnen til å utplassere styrker over lange avstander og til å gjennomføre teknologisk avanserte og mer effektive militære operasjoner. Det er også en sentral målsetting i PCC å styrke forsvaret mot kjernefysiske, kjemiske, biologiske og radiologiske våpen. PCC og NRF (omtalt ovenfor) er knyttet nært sammen, da kapasitetene som PCC skal fremskaffe vil være forutsetninger for en vellykket etablering av NRF.

Sentrale norske forpliktelser er knyttet til områder som presisjonsstyrte luft-til-bakke våpen, flernasjonal strategisk sjøtransport, strategisk lufttransport og tankflykapasitet, ubemannede

luftfartøyer, beskyttelse mot masseødelegelsesvåpen, etablering av en ISTAR (*Intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance*) – kapasitet og utvikling av fellesalliert luftbåren kapasitet for bakkeovervåkning (AGS).

Innenfor PCC har Norge hatt en lederrolle i høynivågruppen som arbeider med flernasjonale løsninger for strategisk sjøtransport. Dette arbeidet har hatt en meget god fremgang, og ni allierte land har så langt signert en avtale som gir tilgang til kapasiteter for strategisk sjøtransport i form av skip på beredskapskontrakter og fulltids charter. 2004 vil være et prøveår for denne ordningen, som vil bli videreutviklet etter at en evaluering er gjennomført. Inngåelse av denne

type kontrakter med skipsfartsnæringen vil bidra til at nasjonene sparer store beløp.

Et sentralt element i å koordinere og effektivisere bruken av disse skipene og de alliertes bruk av egne og innleide transportskip er *Sealift Coordination Centre* (SCC). Med basis i et vellykket prøveår ble dette etablert på permanent basis i Eindhoven i Nederland høsten 2003. Norge, Nederland og Storbritannia underskrev da en permanent avtale, samtidig som navnet ble endret fra koordineringscelle til koordineringssenter. Finansieringen ble ordnet frem til 2006 ved at Norge betalte driften for 2003, Nederland for 2004 og UK for 2005. Driftsutgiftene er ca. 100 000 euro per år. Senteret sparte i 2003 NATOs medlemsland for ca. 5 millioner euro ved å koordinere utnyttelsene av sjøtransport.

Force (NRF), etableringen av en *ny kommando- og styrkestruktur*, og *Prague Capabilities Commitment* (PCC) de viktigste elementer i alliansens arbeid for å endre og tilpasse sine militære styrker, jf. boks 3.2.

3.6.3 Den europeiske union

Parallelt med de gjennomgripende endringene i NATO, er også det europeiske samarbeidet innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken i betydelig utvikling. EU har den siste tiden styrket sin ambisjon om å utøve en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*) gjennom å vedta en sikkerhetspolitisk strategi (Solana-papiret) som tar til orde for en mer slagkraftig og forent utenrikspolitikk. Denne ambisjonen demonstreres også gjennom at EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (*European Security and Defence Policy – ESDP*) de siste årene har blitt styrket, både på det politiske og praktiske plan.

Forslaget til en ny forfatningstraktat ble ikke vedtatt i desember 2003, men det forsvarspolitiske samarbeidet kom styrket ut av møtet. Dette vil få betydelige konsekvenser for EUs forsvarspolitiske dimensjon gjennom utviklingen av et tettere og mer integrert samarbeid hva gjelder forsvarsrelatert forskning, utvikling av kapasiteter og materiellanskaffelser, samt etableringen av strukturer som vil styrke unionens evne til operativ planlegging. I sum ønsker EU å bli en mer synlig og samkjørt utenrikspolitisk aktør, og vil i fremtiden

spille en økende rolle for europeisk sikkerhet og stabilitet.

Fordypningen av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU skjer delvis gjennom arrangementer som er avtalt mellom NATO og EU, der NATO innenfor etablerte prosedyrer kan avgi kollektive militære ressurser og kapasiteter til EU-ledede operasjoner. EU baserer seg imidlertid også på å kunne gjennomføre såkalte autonome operasjoner, basert kun på egne ressurser, slik de bl.a. er identifisert gjennom EUs eget styrkeregister.

Gjennom konkrete operasjoner har EU vist evne til å spille en selvstendig operativ rolle. Operasjonene i Kongo (ARTEMIS), i Bosnia (EUPM) og i Makedonia (PROXIMA) er konkrete eksempler i denne forbindelse. Samtidig har EU vist evne til å samarbeide med andre internasjonale organisasjoner som NATO og FN, og til å inkludere ikke-EU land i sine operative aktiviteter. Det gjenstår imidlertid utfordringer både for EUs egen forsvars- og sikkerhetspolitikk, og for EUs forhold til NATO og allierte som ikke er medlemmer av EU.

Den tidligere politiske uoverensstemmelsen innad i EU om utviklingen av ESDP, har i hovedsak blitt løst gjennom enigheten som ble oppnådd i desember 2003. Like fullt er det fremdeles et stykke igjen til EU har en felles forsvarspolitik. EU mangler fortsatt viktige militære kapasiteter som er nødvendige for å kunne gjennomføre større og krevende militære operasjoner, ikke minst dersom disse skal gjennomføres på kort varsel og i mer fjerntliggende områder. EU-landenes forsvarsbudsjetter står under et betydelig press, og evnen

og viljen til å prioritere nye militære kapasiteter, samt å gjennomføre nødvendig rasjonalisering og omstilling, er varierende. EUs evne til å gjennomføre selvstendige militære operasjoner er like fullt gradvis kommet på plass, og utviklingen internt i EU i retning av å gi forsvarsdimensjonen større tyngde, vil kunne akselerere denne prosessen ytterligere.

Den sikkerhetspolitiske rollefordelingen mellom NATO og EU er fortsatt ikke endelig avklart. Risikoen for duplisering og konkurranse med NATO er i den forbindelse tilstede, alt avhengig av hvilke konkrete løsninger som utvikles i fremtiden. For Norge er den konkrete praktiseringen av deltakerrettighetene for allierte ikke-EU land i forbindelse med EU-ledede operasjoner meget viktig. Som deltaker og ikke-EU-land kan Norge ta del i den daglige styringen av en operasjon. Norge har imidlertid begrenset innflytelse over den politiske styringen av EUs operasjoner.

Norges evne til å påvirke utviklingen av ESDP er minimal. Det er av grunnleggende betydning for Norge at samarbeidet mellom EU og NATO forblir konstruktivt og baseres på åpenhet, samarbeid og gjensidig koordinering. Det er dessuten vesentlig at de to organisasjonene ikke utvikler konkurrerende strukturer. Norges kanskje viktigste bidrag i så henseende vil være å følge opp de allierte intensjoner som realiseres gjennom arbeidet med NRF, ny kommandostruktur og PCC, slik at NATO forblir et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel sett fra begge sider av Atlanterhavet. Videre vil også det nære samarbeidet innenfor rammen av Nordsjøstrategien (jf. boks 3.4) bidra til å knytte oss sterkere til land som er sentrale i utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik.

En aktiv norsk europapolitikk, som søker reell norsk medinnflytelse i EUs militære krisehåndtering, er avgjørende for å ivareta norske interesser i et Europa i endring. Dette er også en forutsetning for at Norge skal kunne bidra til en styrket europeisk krisehåndteringskapasitet.

3.6.4 USA og den transatlantiske dimensjonen

Det er først i den senere tid at de strukturelle konsekvensene av den kalde krigens slutt virkelig begynner å bli tydelige. USAs dominante posisjon i internasjonal politikk, og det faktum at nasjonal sikkerhet har fått økt betydning i amerikansk politikk, har betydelige føringer på USAs politikk på den internasjonale arena og overfor Europa. Det endrede risikobildet har ført til nye internasjonale samarbeidsmønstre, noe som fremfor alt kommer

til syne gjennom kampen mot terrorisme. Tidligere fiender samarbeider om å motvirke, begrense og om nødvendig bekjempe nye og felles trusler. Den udramatiske oppsigelsen av ABM (*Anti Ballistic Missile*)-avtalen i juni 2002 og den russisk-amerikanske avtalen av mai 2002 som begrenser aktive strategiske kjernefysiske stridshoder til mellom 1700 og 2200, er uttrykk for viktige endringer i de strategiske forhold. Ovennevnte avtale mellom USA og Russland åpner også for samarbeid om forsvar mot ballistiske missiler. Dette tema diskuteres blant annet innenfor rammen av NATO-Russland rådet (NRC) i NATO.

Et annet trekk ved det nye strategiske bildet er større politiske forskjeller mellom USA og enkelte sentrale europeiske allierte, noe som på utvalgte områder har ført til mer markante interessenmotsetninger. Slike motsetninger har til dels blitt forsterket ved at den sikkerhetspolitiske rollefordelingen mellom EU og NATO, og med det også mellom EU og USA, er i støpeskjeen. På amerikansk side synes man å mene at enkelte europeiske alliertes ambisjoner om å øke EUs rolle som en sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør på områder som tradisjonelt har vært NATOs domene, er uheldig. Samtidig har de amerikanske erfaringene fra Irak og Afghanistan demonstrert betydningen av å ha europeiske allierte som aktive bidragsytere.

De transatlantiske bånd er fortsatt sterke, og ovennevnte motsetninger bør derfor ikke overdriives. Det gamle skjebnefellesskapet fra den kalde krigen er endret, men ikke borte. Den gjensidige avhengigheten var åpenbar i møtet med trusselen fra Sovjetunionen. Ved bortfallet av denne trusselen er den gjensidige avhengigheten naturlig nok mindre fremtredende, men de euroatlantiske bånd bygger på grunnleggende gjensidig avhengighet og felles verdier, som går utover politikk og økonomi. Samtidig skal man ikke undervurdere de vanskeligheter som følger av institusjonelle forhold, ulik trusseloppfatning, misforhold i militær styrke over Atlanterhavet og ulik tilnærming til håndtering av nye sikkerhetsutfordringer. Dette skaper utfordringer, også for Norge. I så henseende er det svært viktig for Norge at NATOs rolle som transatlantisk konsultasjonsorgan styrkes. Samtidig er det viktig å delta aktivt i det fremvoksende europeiske forsvarssamarbeidet.

3.6.5 Forholdet til Russland

Norges forhold til Russland har tidligere vært den dimensjonerende faktoren i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dagens Russland utgjør ingen mi-

litær trussel mot Norge, men vil fortsatt være en sentral rammefaktor for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Utviklingen i Russland har gått i retning av større innenrikspolitisk stabilitet, hvor trendene i hovedsak synes å gå mot økonomisk fremgang og konsolidering av det sentrale maktapparatet i Moskva. Russland synes i dag å ha valgt å satse på et nært samarbeid med NATO, EU og USA.

Våre to land grenser opp mot hverandre i et område av stor ressursmessig og strategisk betydning, hvor det fortsatt eksisterer uavklarte spørsmål. Situasjonen og utviklingen i nordområdene, med fortsatt stor konsentrasjon av militære styrker og kjernefysiske våpen, vil ha implikasjoner for det norske forsvaret – på kort, midlere og lengre sikt. Russland legger i dag stor vekt på sine strategiske og taktiske kjernevåpen. Basene på Kola og i Nordvest-Russland spiller følgelig fortsatt en sentral strategisk rolle. Dette vil neppe endre seg i overskuelig fremtid. I lys av denne realitet må vi forvente at det fortsatt vil forbli utstasjonert betydelige russiske militære kapasiteter i dette området.

Norsk samfunnssikkerhet berøres direkte av den potensielle forurensningsfaren knyttet til militær eller tidligere militær aktivitet i Nordvest-Russland. Dette gjelder også de russiske sivile kjernekraftverk. Økt olje- og gassutvinning i nordområdene, samt omfattende skipstransport av olje langs vår kyst, vil gi økt risiko for forurensning. Denne utfordringen må håndteres. Flernasjonalt samarbeid og fortsatt felles innsats for å redusere og fjerne potensielle miljøtrusler mot Barentshavets sårbare økologi og mot samfunnssikkerheten, er her avgjørende. På disse felt har Norge og Russland sammenfallende interesser.

Norge er tjent med at Russland involveres i et nært politisk og militært samarbeid med NATO så vel som EU og USA. I NATO-Russland rådet møter de allierte Russland som en likeverdig partner. Det er imidlertid ingen automatikk i at et slikt utvidet samarbeid vil skape en kvalitativ endring i det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland. Forholdet mellom Norge og Russland vil fortsatt være preget av det asymmetriske forholdet mellom en småstat og en stormakt, og av at våre interesser møtes i et område av stor strategisk betydning. Et viktig mål for samarbeidet med Russland er å fremme åpenhet og redusere mistenksomhet knyttet til militære aktiviteter på begge sider av grensen. Den årlige bilaterale tiltaksplanen vektlegger kontakt og samarbeid mellom russiske og norske militære avdelinger. Tiltaksplanen virker etter sin hensikt, og bidrar til å utvikle samarbeidet mellom de to lands forsvær.

Boks 3.3 Russlands væpnede styrker

Siden 1990-tallet har Russlands væpnende styrker gjennomgått en vanskelig reformperiode. Reformene har manglet det nødvendige økonomiske grunnlag, og dette har skapt betydelige strukturproblemer. De russiske styrker har ikke fått tilført det nødvendige moderne utstyr, og det har også vært mangel på midler til vedlikehold.

I dag, under president Putins lederskap, kan det observeres en mer forsiktig og målrettet fremdrift i reformarbeidet. Et tydelig trekk ved utviklingen av styrkene er ønsket om å delvis innføre profesjonelle soldater. Fra sentralt hold planlegges det at Russland i 2007 skal ha en reaksjonsstyrke med 133 000 profesjonelle soldater fordelt på 72 avdelinger. Det fremgår fra flere hold at Russland nå anser hoveddelen av personellreduksjonene som avsluttet, og at man innen 2005 skal nå det endelige målet om 1 million tjenestegjørende totalt sett. I 2008 skal 50 % av disse være profesjonelle, og verneplikten skal reduseres til ett år.

Det eksisterer i dag store problemer og utfordringer hva angår verneplikten, noe som understrekes av den lave prosentandelen (12 %) som gjennomfører den. Planen om en profesjonalisering og mindre bruk av verneplikt støttes da også av nesten 80 % av befolkningen. Det største hinder for å sette disse planene ut i livet vil fortsatt være av økonomisk art. Det er et stort gap mellom tildelingene og reformprosessen totale ressursbehov, dette til tross for at forsvarsbudsjettet har økt jevnt de siste årene. Det kan derfor ikke utelukkes at fristene og planene både på personellsiden og mht. materiellinvesteringer, kan bli utsatt i tid.

En overordnet multilateral ramme for forholdet til Russland vil være viktig. Et Russland som søker sikkerhet i fellesskap med andre er avgjørende for europeisk og internasjonal sikkerhet og stabilitet, og derved et viktig bidrag til større forutsigbarhet for Norge. For Russland er det i dag områdene i sør som utgjør de store sikkerhetsutfordringene. Dette er utfordringer som vil kreve betydelige ressurser. Nordvest-Russland og grenseområdene mot Norge fremstår derfor som en stabil region med en forutsigbar utvikling, sett fra Moskva. Dette vil i seg selv være et gunstig utgangspunkt for den videre utvikling av det bilaterale forholdet.

3.6.6 Norden og de baltiske stater

Norden og Østersjøregionen preges av økende gjensidig samarbeid og stabilitet. De baltiske lands forestående medlemskap i NATO og EU bidrar til å forsterke denne trenden.

Det nordiske samarbeidet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området har fått økt betydning for Norge, ikke minst fordi samarbeidet mellom NATO og EU er i støpeskjeen. Norge har i løpet av 1990-tallet videreutviklet det forsvarspolitiske samarbeidet med de andre nordiske land. Dette samarbeidet gir en viktig politisk og militær fleksibilitet til det norske forsvaret. De nordiske land har en rekke sammenfallende interesser i sikkerhetspolitikken, og de har lang erfaring fra et nært samarbeid på en rekke forskjellige samfunnsområder. Videre gjør de nordiske lands ulike tilknytningsformer til EU og NATO den nordiske sikkerhetspolitiske dialogen til en viktig innfallsport for Norge til EU.

Det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet vil ha fokus på internasjonale fredsoperasjoner med FN-, EU- eller OSSE-mandat, samt på hvordan vi sammen kan redusere kostnader på områder som drift, produksjon, vedlikehold og anskaffelser. Fellesarrangementer som NORDCAPS (*Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support*) og NORDAC (*Nordic Armaments Cooperation*) utgjør viktige rammer for det nordiske multilaterale samarbeidet i denne forbindelse.

NORDCAPS skal styrke de nordiske lands kapasitet til å operere sammen i internasjonale operasjoner i regi av FN, NATO, EU og OSSE. De nordiske land kan gjennom NORDCAPS delta i fredsstøttende operasjoner opp til brigadestørrelse.

NORDAC fokuserer på prosjekter som ikke er dekket av andre materiellfora. Det er stor bredde i samarbeidsprosjektene som dekker alt fra store utviklings- og anskaffelsesprosjekter til seminarer.

Også det *nordisk-baltiske* samarbeidet vil få økt betydning siden de baltiske land både blir NATO- og EU-medlemmer i løpet av 2004.

Norge har siden 1992 vært involvert i arbeidet med å bygge opp og modernisere de baltiske landenes forsvar gjennom et bredt spekter av prosjekter og tiltak. Landene har fortsatt behov for militær støtte for å kunne bidra med relevante og effektive kapasiteter til NATO. Da en rekke øvrige allierte er i ferd med å redusere sin støtte til Baltikum til fordel for andre regioner i alliansens periferi, er det en klar forventning fra alliert hold om at land som Norge og Danmark viderefører sin støtte for å lette de baltiske staters integrasjon i NATO. Fra norsk side vil det bli lagt stor vekt på å innrette

støtten slik at den har en reell nytteverdi i dette perspektivet.

Etter hvert som de baltiske land integreres fullt ut i NATOs strukturer, og har gjennomført sine egne reformprosesser, vil det være naturlig å trappe ned den norske støtten på forsvarsområdet. Etter 2006 vil støtten gradvis reduseres, og trolig avvikles en gang før 2010. Landenes inntreden i NATO og EU vil over tid gi muligheter for et kvalitativt endret samarbeid. I et slikt samarbeid vil støtteaspektet naturlig tones ned til fordel for økt fokus på felles utfordringer og løsninger.

3.6.7 Flernasjonalt samarbeid

USA er en viktig alliansepartner for Norge, som vi har en grunnleggende interesse av å samarbeide nært med. Denne transatlantiske dimensjonen i Norges forsvarssamarbeid er like sentral som før. I tillegg er det naturlig for Norge å søke et utdypet flernasjonalt militært samarbeid med europeiske allierte vi har et særlig nært forhold til. Dette er stater som i stor grad har sammenfallende sikkerhetspolitiske interesser med Norge, og som det er lett å samarbeide med, militært og politisk. Et grunnleggende interessefellesskap er en viktig forutsetning for et mer integrert styrkesamarbeid.

En rimelig balanse mellom nært samarbeid med større europeiske allierte og allierte som er mer sammenlignbare med Norge i størrelse, er ønskelig. Dette øker mulighetene for at Norge får et bredt spekter av oppgaver, ansvar og roller, inkludert lederskapsfunksjoner. Det er avgjørende at disse samarbeidspartnerne har høye og sammenfallende ambisjoner knyttet til militær transformasjon. Med dette som bakgrunn, vil Norge spesielt søke å etablere et bredt flernasjonalt militært samarbeid med landene rundt Nordsjøen – en Nordsjøstrategi for flernasjonalt militært samarbeid (jf. boks 3.4). Et utdypet og bredt anlagt samarbeid med et begrenset antall nære allierte, såkalte strategiske partnere, vil kunne gi betydelige synergieffekter. Nordsjøstrategien utelukker ikke et nært samarbeid med andre allierte og partnere på utvalgte områder.

3.7 Sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge

De globale utviklingstrendene peker i retning av et uforutsigbart risikobilde, som i hovedsak er knyttet til faktorer utenfor vårt nærområde. Norges ressurser og Norges strategiske beliggenhet kan likevel medføre anslag og andre direkte conse-

Boks 3.4 Nordsjøstrategien

Norge er et lite land med begrensede ressurser, og kan ikke alene opprettholde det nødvendige spekteret av viktige og stadig mer kostbare militære kapasiteter. På denne bakgrunn har regjeringen iverksatt Nordsjøstrategien, som vil gi oss tilgang til kapasiteter gjennom ulike typer flernasjonalt samarbeid. Strategien er rettet mot flernasjonalt forsvarspolitisk samarbeid med Danmark, Nederland, Storbritannia og Tyskland. Geografisk nærhet og stor grad av sikkerhetspolitisk interessefellesskap, foruten et eksisterende og omfattende politisk, økonomisk og militært samarbeid, gjør disse landene til velguede strategiske partnere for Norge.

Nordsjøstrategiens sentrale målsetting er gjennom kosteffektive løsninger å øke delta-kerlandenes operative evne og militære kapasiteter. Strategien tar sikte på utvikling av felles militære kapasiteter og evne til å operere effektivt sammen gjennom planlegging og gjennomføring av operasjoner, etablering av felles styrker, felles utdanning, øvelser og trening samt gjennom felles anskaffelse, vedlikehold og drift av materiell. Ved å ta del i et flernasjonalt militært samarbeid på utvalgte områder, vil Forsvarets operative evne styrkes. Militært samarbeid med utvalgte land vil også kunne bidra til å knytte disse landene til trening og øving i Norge, og derigjennom bidra til å styrke vår nasjonale sikkerhet.

For Hæren er hovedvekten av samarbeidet rettet mot Tyskland og Nederland, særlig gjennom deltagelsen i det 1. tysk-nederlandske korps, der Telemark bataljon, i samarbeid med tyske og nederlandske bataljonsenheter, vil utgjøre landelementet i NRF 4 i 2005. Anskaffelse og bytte av materiell er også sentrale områder innenfor denne delen av samarbeidet.

På luftsiden skjer hovedvekten av samarbeidet med Danmark og Nederland, blant annet i videreutviklingen av det operative jagerflysamarbeidet, EPAF (*European Participating Air Forces*), og gjennom samarbeidet mellom fem land i EEAW (*European Expeditionary Air Wing*), som innbefatter felles innmelding, oppsetting og operativ trening av jager- og transportfly med tanke på felles NRF-deltakelse. Flernasjonalt samarbeid innenfor blant annet anskaffelse av strategisk løftekapasitet, tankfly, og nye kampfly er andre sentrale områder innenfor dette feltet.

På sjøsiden finner det blant annet sted samarbeid om fregatter, ubåter, maritime helikoptre, sjømålsmissiler og samvirke innenfor kystnære operasjoner, særlig med Storbritannia, men også med de øvrige landene. På fellesoperativt nivå inngår samarbeid om øvelser og trening, doktrineutvikling samt forskning og utvikling som sentrale deler av Nordsjøstrategien. Samarbeidet innen Nordsjøstrategien vil bli søkt ytterligere utdypet i omleggingsperioden.

kvenser som kan true våre nasjonale interesser. Det eksisterer derimot ingen trussel om et større militært angrep fra en annen stat mot norsk territorium på kort og midlere sikt.

Dette betyr at de tradisjonelt dimensjonerende faktorene for norsk forsvarspolitikk og utformingen av Forsvaret, ikke lenger har sin tidligere betydning. I stedet er det uforutsigbarhet og det dynamiske risikobildet som fremstår som den viktigste faktoren. Norsk sikkerhetspolitikk må ta høyde for dette sammensatte bildet.

Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet innebærer følgelig andre tiltak og kompetansebehov enn tidligere. Vår sikkerhet kan ikke ivaretas gjennom en ensidig fokusering på konvensjonelt forsvar av det norske territoriet. Risikobildet tilsier derimot at norsk sikkerhet best ivaretas gjennom å bidra til fred, stabilitet og en gunstig internasjonal utvik-

ling, for på den måten å redusere risikoen for kriser, konfliktspredning, væpnet konflikt og krig – innbefattet internasjonal terrorisme. Det er derfor viktig at norsk sikkerhetspolitikk er helhetlig i sin tilnærming til potensielle trusler og internasjonale konflikter, og har et variert utvalg av sikkerhetspolitiske virkemidler å spille på for å bidra til så vel nasjonal som internasjonal sikkerhet.

Begrensede anslag mot samfunnssikkerheten er i dag mer sannsynlige enn faren for mer tradisjonelle omfattende militære angrep mot Norge. Denne type anslag kan komme både fra statlige og ikke-statlige aktører. Sikkerhetspolitikken må favne om både sannsynlige og mindre sannsynlige trusler, men likevel skille mellom dem. Dette innebærer at samfunnssikkerhet i dag bør få en mer fremtredende rolle i utformingen av sikkerhetspolitikken.

Norges betydelige posisjon som energiekspor-



Figur 3.1 Norge og tilstøtende områder

tør og forvalter av viktige naturressurser i store havområder, gir føringer for sikkerhetspolitikken. Det er av sentral betydning at Norge er i stand til å ivareta suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i norske områder og derved hevde norske rettigheter og interesser. Vi kan ikke se bort fra at Norge i fremtiden kan bli utsatt for politisk, militært eller annet press knyttet til disse ressursene. Norsk sikkerhetspolitikk må derfor utformes på en måte som tar høyde for slike situasjoner.

Selv om de utviklingstrender som er skissert peker i retning av uforutsigbarhet og nye typer trusler, er den kollektive forsvarsforpliktelsen fremdeles en grunnleggende faktor for Norge og NATO. Norsk sikkerhetspolitikk må derfor utformes slik at vi er i stand til å forsvare våre grunnleggende sikkerhetsinteresser, sammen med våre allierte.

Basert på de ovenfor nevnte konsekvenser for

norsk sikkerhetspolitikk, er det grunn til å fokusere nærmere på to dimensjoner i Norges sikkerhetspolitiske tilnærming til de globale utviklingstrender – nærområdedimensjonen og den globale dimensjonen.

3.7.1 Nærområdedimensjonen

Norge disponerer rike naturressurser i store havområder, og grenser i nord mot en stormakt jf. figur 3.1. Disse to faktorer er langt på vei avgjørende for nærområdedimensjonen. I tillegg kommer de globale utfordringer og trusler som også kan gi seg direkte utslag eller gi ringvirkninger i vårt nærområde.

På kort og midlere sikt er det svært lite sannsynlig at Norge vil bli utsatt for en direkte territoriell militær trussel. Trusselen om invasjon med påfølgende okkupasjon av Norge kan derfor ikke

være dimensjonerende eller styrende for utformingen av Forsvaret. Dette innebærer imidlertid ikke at Norge kan se bort fra utfordringer mot norsk territorium som må kunne møtes med militære virkemidler.

Naboskapet til Russland vil fortsatt utgjøre en viktig rammefaktor for norsk sikkerhetspolitikk. Konsentrasjonen av store militære ressurser og kjernefysiske våpen i våre nærområder er en realitet som vi er nødt til å ta hensyn til. Videre knytter det seg potensielle utfordringer av sikkerhetspolitisk karakter til Norges rolle som strategisk energileverandør, og som forvalter av betydelige ressurser i havområdene.

Norges forvaltningsområde til havs er stort for et land med bare 4,5 millioner innbyggere, og inneholder ressurser av strategisk betydning for andre stater. Olje, og i en rekke tilfelle gass, er strategisk kritiske ressurser for industrialiserte land. Norge må være i stand til å håndtere politisk press, terroranslag og eventuelle forsøk på militære anslag mot olje- og gassinstallasjonene, og mot nasjonal infrastruktur generelt. Det er i denne sammenheng ikke en forutsetning at Norge er direkte involvert i en konflikt. Norsk energieksport alene kan gjøre norske interesser og installasjoner til potensielle mål for aktører som vil ramme mottakere av norsk olje og gass. Forsvaret har viktige oppgaver knyttet til beskyttelse og forvaltningen av disse ressursene, blant annet gjennom overvåking, myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse og kriseberedskap. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikkk må legge opp til at Forsvaret besitter de rette virkemidler for å opprettholde en nødvendig grad av etterretning, myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse, gjennom tilstedeværelse og aktiv oppfølging.

Internasjonal terrorisme kjenner ingen grenser. Den teknologiske utviklingen og globaliserings konsekvenser gjør at også Norge kan fremstå som et mål for internasjonal terrorisme. Trusselen fra masseødeleggelsesvåpen er til stede, og denne trusselen kan materialisere seg også i Norge. Dette kan inntreffe uten noen nevneverdig grad av forvarsel. Norsk sikkerhetspolitikk må ta høyde for denne trusselen, og være i stand til å møte den, også i vårt nærområde.

Muligheten for fremtidige episoder, kriser og konflikter i norske områder kan dermed ikke avskrives, noe sikkerhetspolitikken må ta høyde for. Slike hendelser vil imidlertid være av en annen karakter enn storkrigsscenariet fra den kalde krigen. Moderne kriser og episoder, herunder også terrorisme, krever ikke langvarige forberedelser og styrkeoppbygging fra en motstanders side. Det

te betyr at slike situasjoner kan utvikle seg raskt, og at de normalt vil være av et mer begrenset omfang. Konsekvensene for norske økonomiske interesser og norsk samfunnssikkerhet vil likevel kunne bli store. For å unngå dette og redusere negative konsekvenser, må Norge kunne demonstrere selvstendig vilje og evne til å ta ansvar for egen sikkerhet, og samtidig legge forholdene til rette for å kunne møte utfordringene sammen med våre allierte dersom situasjonen skulle kreve det.

Det sistnevnte fordrer at Norge har militære styrker som kan samarbeide effektivt med allierte styrker på norsk territorium, så vel som internasjonalt. Det vil være ufordelaktig, og kunne svekke norsk sikkerhet på sikt, dersom norske militære styrker ikke er i stand til å virke sammen med allierte styrker. Interoperabilitet med allierte er således både motivert ut i fra et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv. Alliert øving og trening i Norge vil være viktig i denne forbindelse.

Alliert øving og trening: et viktig bidrag til alliert og nasjonal modernisering

Det er en ambisjon å holde omfanget av alliert øving og trening i Norge på et høyt nivå, og virksomheten må innrettes i tråd med dette. En skal på norsk side tilrettelegge for at prioriterte samarbeidsland trener og øver i Norge. Denne virksomheten er et viktig virkemiddel for å knytte allierte til Norge gjennom et praktisk samarbeid, og har således en sentral sikkerhetspolitisk funksjon og bidrar til å trygge vår nasjonale sikkerhet. Våre alliertes kjennskap til Norge og norske forhold er en avgjørende faktor i en slik sammenheng. Som nevnt ovenfor er slik øving og trening også en forutsetning for at norske og allierte styrker effektivt, og ikke minst på en tryggest mulig måte, skal kunne virke sammen. Øving må være så lik en reell militær operasjon som mulig, og være basert på relevante scenarier for å ha effekt. Norsk erfaring fra operasjoner i utlandet vil derfor være et viktig bidrag til planlegging og tilrettelegging av alliert trening og øving i Norge.

Joint Warfare Centre (JWC) på Jåtta under *Allied Command Transformation* (ACT) vil spille en vital rolle med hensyn til det transatlantiske arbeidet med å transformere styrker og strukturer i alliansen som helhet, og for utviklingen av nye øvings- og treningsmønstre i Europa. JWC vil, gjennom en delvis samlokalisering med vårt nasjonale fellesoperative hovedkvarter (FOHK), sikre Norge en sentral plass i dette arbeidet, og samtidig gi åpenbare og positive synergier for Norges anledning til å tilrettelegge for alliert trening. FOHKs

treningssenter for vinteroperasjoner vil utgjøre et sentralt tilbud til allierte i denne forbindelse, og vil gi et viktig bidrag til alliert transformasjon, ikke minst mht. utviklingen av NATOs hurtige reaksjonsstyrke, NRF. Det er av stor betydning at denne styrken også øver og trener regelmessig i norske områder, noe som både vil bidra til alliert nærvær og til transformasjon av norske og allierte styrker. For at dette skal ivaretas er det avgjørende at Norge kan tilby gode øvingsfelt og -fasiliteter.

Det er således en nær sammenheng mellom ACT i Norfolk, JWC og FOHK i Stavanger, kompetansesenteret for vinteroperasjoner, norske skyte- og øvingsfelt, alliert trening, konseptutvikling og eksperimentering i Norge, og transformasjon av norske og allierte styrker. JWC i Norge vil i denne forbindelse være et viktig instrument for alliansen i arbeidet med å modernisere alliansens hovedkvarter og styrker for å løse oppdrag ledet av den allierte operative kommando (ACO). Norge skal bidra til at ACT/JWC blir den transformasjonsmotor som alliansen har forutsatt.

En mer detaljert beskrivelse av den konkrete allierte øvings- og treningsvirksomheten i Norge fremgår av kapittel 5.8.2.

3.7.2 Den globale dimensjonen

Grenseoverskridende trusler knytter norsk sikkerhetspolitikk til den internasjonale utviklingen. Internasjonal terrorisme og lokale og regionale konflikter har alle aspekter ved seg som kan gi direkte eller indirekte virkninger i Norge eller i vårt nærområde. Det er derfor i Norges interesse at slike utfordringer håndteres på en hensiktsmessig måte og på et tidligst mulig stadium, for derved å redusere muligheten for spredning til vår del av verden. Parallelt med dette er det viktig å bidra til å redusere de menneskelige lidelser og ødeleggelser i konfliktområder og der internasjonal terrorisme er en reell trussel.

Norsk sikkerhetspolitikk er nært knyttet til ønsket om å sikre velfungerende ordninger for sikkerhetssamarbeid innenfor en global ramme. Norge vil derfor i størst mulig grad bidra til å understøtte FNs og andre sikkerhetspolitiske organisasjoners rolle. Bare dette kan gi legitimitet og legalitet i kampen mot globale trusler.

Som et ledd i dette, vil Norge i mange sammenhenger være tjent med å bidra til å stabilisere de områder i verden som er preget av krise og konflikt. Norge har den samme interesse som våre allierte av å bekjempe internasjonal terrorisme der den har sine baser og utviklingssentre. Her vil det være snakk om å stabilisere et område for å mot-

virke vilkårene for terrorgruppens rekruttering, trening og vekst.

De sikkerhetspolitiske interessene Norge har av å redusere eller motvirke globale trusler før de truer norsk territorium og norske interesser, er nært knyttet til våre alliertes interesser. For å kunne møte de globale sikkerhetsutfordringene kreves samstemmighet og felles innsats med andre land som deler våre verdier og vårt ønske om å skape en tryggere verden. Norsk sikkerhetspolitikk må derfor sikre at Norge får tilgang og innflytelse i de sikkerhetspolitiske fora der beslutninger fattes. For at Norge også skal kunne bidra, må Forsvaret struktureres og utformes på en slik måte at det er et relevant virkemiddel for å håndtere slike oppgaver – sammen med våre allierte og andre partnere.

3.8 Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel og norsk bruk av militærmakt

3.8.1 Helhetlig tilnærming for bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler

Under den kalde krigen spilte militærmakt en helt dominerende rolle for å kunne møte den reelle eksistensielle trussel som Sovjetunionen representerte. I dag står Norge overfor et langt bredere og mer uoversiktlig spekter av sikkerhetspolitiske utfordringer. Det er i langt større grad enn før nødvendig å anvende hele spektret av sikkerhetspolitiske virkemidler på en helhetlig måte for å sikre norsk og alliert sikkerhet, sentrale norske sikkerhetsinteresser og mål, samt internasjonal fred og sikkerhet mer generelt.

Forsvaret vil fortsatt utgjøre et sentralt sikkerhetspolitisk virkemiddel. Militærmakt har en rekke egenskaper som også kan nyttes til å løse oppgaver som i utgangspunktet ikke er rent militære og som normalt vil bli ivaretatt med andre virkemidler. I enkelte tilfelle, spesielt i en tidlig fase av en katastrofe og krise, eller når situasjoner eller væpnede konflikter er såpass farlige at andre ikke kan operere i dem, vil militære styrker ofte være det eneste sikkerhetspolitiske virkemiddelet som er tilgjengelig, og som kan anvendes effektivt og med den nødvendige grad av trygghet for personellet.

Risikoen er stor for at det i fremtiden vil oppstå konflikter, kriser og nødsituasjoner der bruk av væpnet makt inngår. I de innledende faser kan det hende at militære styrker også må bidra til å løse oppgaver som normalt krever andre sikkerhetspo-

litiske virkemidler, inntil situasjonen er stabilisert og andre virkemidler kan settes inn. Det er altså påkrevet at militære styrker evner å påta seg flere typer oppdrag enn tradisjonell krigføring. Internasjonalt har vi i en rekke krisehåndteringsoperasjoner sett hvordan militære styrker i en periode må fylle eller bidra til å ivareta sivile oppgaver for å stabilisere situasjonen og hjelpe sivilbefolkningen (blant annet Bosnia, Kosovo, Afghanistan og stabiliseringsstyrken i Irak vedtatt i FNs sikkerhetsråds resolusjon 1483 og 1511).

Forsvaret vil ofte ikke være det dominerende sikkerhetspolitiske virkemiddel når fremtidige sikkerhetsutfordringer skal håndteres. Det normale ved håndtering av mange sikkerhetspolitiske situasjoner vil være at militære virkemidler primært har en støttende funksjon. Det innebærer at man allerede i utgangspunktet må ta hensyn til at militære virkemidler må anvendes som en integrert del av en helhetlig påvirkning, der bruken av andre sikkerhetspolitiske virkemidler vil danne hovedrammen.

3.8.2 Rammene for norsk bruk av militærmakt

Når det gjelder *bruk* av militærmakt kan det i utgangspunktet være nyttig å skille mellom *legalitet* og *legitimitet*. Militær maktbruk er legal når den har basis i folkeretten. Den er legitim når den kan begrunnes politisk og moralsk. I internasjonal politikk kan det imidlertid ofte være vanskelig å skille klart mellom politikk, juss og moral.

Behovet for legalitet og politisk legitimitet – både innenrikspolitisk og internasjonalt – vil være avgjørende for Norges bruk av militærmakt. Anvendelse av militærmakt skal forankres folkerettslig, enten gjennom samtykke fra partene (f.eks. en fredsbevarende operasjon der de stridende parter ønsker militær intervensjon fra en tredjepart for å oppnå våpenhvile), gjennom retten til selvforsvar etter FN-paktens artikkel 51, eller gjennom mandat fra FNs sikkerhetsråd i henhold til FN-paktens kapittel VI eller VII. Retten til selvforsvar innebærer også rett til å støtte en stat som er angrepet militært, uten et konkret mandat fra FNs sikkerhetsråd.

Det er bred enighet i Norge om at norsk deltakelse i militære operasjoner utenfor Norge må ha en solid folkerettslig forankring. Skulle det i en situasjon som utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, vise seg å være umulig å oppnå en uttrykkelig autorisasjon av maktbruk fra FNs sikkerhetsråd (jf. de faste medlemmers vetorett), må det om nødvendig foretas en vurdering av om

det likevel kan foreligge et folkerettslig grunnlag for aktiv anvendelse av militære virkemidler. I en slik vurdering vil den politiske og moralske legitimitet veie tungt. Bare i unntakstilfeller bør norske styrker delta i operasjoner som ikke har mandat fra FN, og da bare når dette er velbegrunnet ut fra folkerettslige betraktninger.

For Norge er det primært bare aktuelt å benytte militære maktmidler rent nasjonalt i visse og begrensede situasjoner, i første rekke knyttet til suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og krise- og episodehåndtering. I alle andre situasjoner vil Forsvaret delta innenfor en flernasjonal ramme – i eller utenfor Norge.

Sentrale norske sikkerhetsinteresser, de internasjonale rammer, hensynet til internasjonal fred og sikkerhet, alliansesolidariteten og humanitære hensyn, vil i særlig grad være styrende for i hvilken grad og hvordan norske myndigheter vil benytte Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel. Norge har begrensede militære ressurser, og vil ikke delta i alle typer militære operasjoner og heller ikke under alle forhold. Internasjonal solidaritet, og særlig alliansesolidariteten, vil likevel gi sterke føringer som tilsier norsk medvirkning i de operasjoner som vi støtter.

3.8.3 Forsvarets sikkerhetspolitiske roller

Norsk politikk er basert på erkjennelsen av at det ofte er en dårlig løsning å vente med å møte sikkerhetspolitiske utfordringer til de har materialisert seg på vårt eget territorium. Det er å foretrekke at sikkerhetspolitiske utfordringer håndteres og finner sin løsning på et tidligst mulig tidspunkt, gjerne utenfor våre egne grenser og før de blir for store og uhåndterlige.

Fraværet av én enkelt dimensjonerende trussel, gjør at Forsvaret i fremtiden må ivareta flere ulike sikkerhetspolitiske roller. Ivaretagelse av disse rollene påvirker hvilke kapasiteter og hvilken kompetanse Forsvaret må ha, samt hvilke oppgaver det må være i stand til å løse.

Risikoen for et tradisjonelt konvensjonelt væpnet angrep på Norge og NATO er i dag svært liten, og antas å forbli liten både på kort, midlere og lengre sikt. Dette innebærer at Forsvarets rolle knyttet til konvensjonelt kollektivt forsvar ikke lenger er like fremtredende som tidligere. Like fullt må Forsvaret opprettholde en basis for en eventuell mobilisering og oppbygging av nødvendig militær stridsevne, i tilfelle en ny direkte konvensjonell trussel mot norsk territorium skulle oppstå på lang sikt. Det er primært Forsvarets institusjonelle

kompetanse og tilpasningsdyktighet som vil danne denne basisen.

På den annen side vil enkelte mer fjernliggende stater og ulike ikke-statlige aktører allerede i dag kunne påføre det norske samfunnet og våre allierte omfattende skader, spesielt ved bruk av masseødeleggingsvåpen eller andre virkemidler som kan skape masseødeleggelse. Samfunnet må derfor ha kapasitet til å forebygge, bekjempe og begrense skadevirkningene av ulike typer anslag og angrep av slik karakter. Forsvaret må i denne forbindelse kunne ivareta en forebyggende og beskyttende rolle. Dette er en rolle som i stor grad vil være rettet mot å kunne yte ulike typer bistand til norske sivile myndigheter, samt evne å bistå allierte når trusler eller skader er av en slik art at NATO iverksetter kollektive forsvarstiltak.

Samtidig innebærer ovennevnte rolle at Forsvaret på enkelte områder må kunne bidra med kapasiteter og kompetanse for å ivareta norsk sikkerhet og viktige norske interesser. Etterrettings- og sikkerhetstjeneste, redningstjeneste, militære informasjonsoperasjoner, kystvakt, grensevakt, spesialstyrkeoperasjoner, rydding av eksplosiver og større utfordringer knyttet til bruk av kjernefysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske stridsmidler (ARBC), er eksempler på områder der en tilstrekkelig stor nasjonal norsk kapasitet er påkrevet, og der Forsvaret vil ha en rolle.

Norges forhold til Russland er i dag godt, men preges av at Norge er en liten nabo med grense mot områder som er av stor strategisk betydning for Russland. Dette tilsier et behov for å sikre forutsigbarhet og stabilitet, spesielt i nordområdene. Forsvaret må her ivareta en regionalt stabiliserende rolle. Det er en rolle som omfatter tilstedeværelse av norske militære kapasiteter, overvåkning, kontinuerlig suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, og nødvendig bistand for å bekrefte norsk kontroll. Det er i denne forbindelse et viktig mål å sikre bred internasjonal støtte, innbefattet regelmessig alliert tilstedeværelse og engasjement, for å befeste nordområdenes stilling som en stabil og trygg del av Europa. For Forsvaret innebærer dette særlig å tilrettelegge for regelmessig alliert trenings- og øvingsnærvær, spesielt i Nord-Norge, jf. kapittel 5.8.2.

Fremtidige internasjonale sikkerhetspolitiske kriser vil kunne komme ut av kontroll og representere en fare for konfliktpredning eller menneskelige lidelser som er uakseptable for det internasjonale samfunn. Det kan i slike situasjoner bli aktuelt å gripe inn for å skape den nødvendige grad av kontroll og hindre uakseptable skadevirkninger. Forsvaret vil, som ett av flere sikkerhetspolitiske

virkemidler og innenfor rammen av folkeretten, ha en viktig rolle knyttet til slik krisehåndtering. For Norge er det av avgjørende betydning at slike operasjoner har tilstrekkelig folkerettslig forankring, bred internasjonal oppslutning og bidrar til å øke internasjonal sikkerhet og stabilitet. FNs sikkerhetsråd har det primære ansvar for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet, jf. kapittel 3.8.2.

Denne rollen forutsetter på den ene siden evne til å bekjempe og nøytralisere ulike aktører som representerer en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, dvs. å kunne gripe inn for å forebygge, avskrekke eller bekjempe. Operasjonen «Enduring Freedom» i Afghanistan (med basis i sikkerhetsrådsresolusjon 1368 av 12. september 2001, som anerkjente staters rett til selvforsvar mot internasjonal terrorisme og anmodet medlemsstatene om å samarbeide i kampen mot internasjonal terrorisme, og i tillegg vedtaket i NATOs råd om at artikkel 5 i Atlanterhavspakten var utløst) er et eksempel i denne forbindelse. Forsvarets rolle knyttet til internasjonal krisehåndtering har også en sentral stabiliserende dimensjon, der hensikten er å få kontroll over situasjoner hvor det uten militær tilstedeværelse og påvirkning vil kunne finne sted en forverring av situasjonen, med drastiske negative konsekvenser. Hensikten er her å bidra til at det utvikles og etableres en stabil og fredelig normalsituasjon. En viktig del av dette er å kunne bidra til å avslutte og forebygge ulike typer kriser, væpnede konflikter og krig. SFOR i Bosnia (sikkerhetsrådsresolusjon 1088 av 12. desember 1996), KFOR i Kosovo (sikkerhetsrådsresolusjon 1244 av 10. juni 1999) og «Allied Harmony» i Makedonia (basert på anmodning fra Makedonske myndigheter og vedtak i NATOs råd av 15. desember 2002) er eksempler i denne forbindelse. Dette er en type operasjoner Norge har meget gode forutsetninger og en lang historie for å delta i, og som vil være et prioritert område også i fremtiden.

3.8.4 Konklusjon

Utviklingen etter slutten på den kalde krigen har bidratt til å styrke norsk sikkerhet på en grunnleggende måte. I en tid preget av globalisering eksisterer det allikevel et betydelig potensial for interessemotsetninger, kriser og væpnet konflikt i det internasjonale samfunn. En statisk og endimensjonal trussel er erstattet av et sikkerhetsbilde som preges av uforutsigbarhet, ustabilitet og usikkerhet. Det er derfor ikke mulig å forutsi eksakt hvilke konkrete sikkerhetsutfordringer Norge vil kunne bli stilt overfor i fremtiden. Det er i denne forbindelse avgjørende å kunne overvåke og analyse-

re de utviklingstrender som avtegner seg, for å ha et tilstrekkelig politisk beslutningsgrunnlag for å avgjøre når innretningen på Forsvaret bør endres. Dersom utviklingen gjør det rimelig å fastslå at man står overfor en endret global utviklingsretning på midlere og lengre sikt, med kanskje mer alvorlige sikkerhetsutfordringer enn opprinnelig antatt, er det viktig å kunne justere Forsvarets innretning i samsvar med dette. Forsvaret vil følgelig ha behov for høy fleksibilitet, tilgjengelighet og tilpasningsevne, både for å møte et bredt spekter av mulige sikkerhetsutfordringer i nær fremtid, og eventuelt mer omfattende endringer i den globale utviklingen på lengre sikt.

Dette forutsetter evne og vilje til militær transformasjon, med sikte på å i størst mulig grad kun-

ne ligge i forkant av utviklingen og unngå å stivne i etablerte tankemønstre. Den pågående omleggingen av Forsvaret, og en troverdig norsk deltakelse i den videre utviklingen av NATO, utgjør sentrale forutsetninger for å få til dette. Norsk sikkerhet kan bare ivaretas i felleskap med andre. Gjennom flernasjonale initiativ som Nordsjøstrategien, PCC og NRF, og gjennom deltakelse i konkrete operasjoner sammen med våre allierte og andre partnere, bidrar vi til å forme våre sikkerhetspolitiske rammebetingelser og Forsvaret i en retning som gavner vår egen sikkerhet og som styrker vår evne til å håndtere nye sikkerhetsutfordringer, i Norge og i norske nærområder så vel som i et bredere internasjonalt perspektiv.

4 Teknologiske og materiellmessige rammebetingelser for forsvarspolitikken og utformingen av Forsvaret

I tillegg til de utviklingstrekk som preger Norges sikkerhetspolitiske omgivelser og som er omtalt i det foregående, er også flere andre faktorer av stor betydning for Forsvaret. Dette gjelder fremfor alt den teknologiske utvikling og utviklingen innenfor det internasjonale materiellsamarbeidet. Disse er beskrevet nedenfor.

4.1 Teknologiske utviklingstrekk, nettverksbasert forsvar og teknologisk fordyrelse

Den teknologiske utviklingen har avgjørende betydning for hvordan militære styrker settes sammen og for hvordan militære operasjoner ledes og gjennomføres. Anvendelse av moderne teknologi skaper både nye trusler og sårbarheter, og nye muligheter for å løse militære oppgaver på mer effektive måter.

Spredningen av avansert teknologi og moderne samfunns kritiske avhengighet av teknologi for å kunne fungere, har skapt grobunn for nye sikkerhetsutfordringer. Faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen og moderne våpenteknologi står sentralt i dette bildet, jf. kapittel 3.4.2. Teknologikutviklingen har også skapt nye muligheter for å ramme både det sivile samfunn og militære motstandere ved hjelp av nye virkemidler og asymmetriske strategier. Konsekvensene av å sakke akterut i den teknologiske utviklingen vil i enkelte tilfelle kunne være av avgjørende betydning i negativ retning, både for evnen til å ramme en motstander på en effektiv og differensiert måte, og for evnen til effektiv beskyttelse av egne militære styrker og befolkning.

Samtidig har den teknologiske utviklingen skapt nye muligheter og større fleksibilitet i arbeidet med å møte sikkerhetsutfordringene. Utviklingen av nye presisjonsstyrte våpen, systemer for overvåkning og nye informasjons- og kommunikasjonssystemer, er eksempler på dette. Dette har bl.a. bidratt til å skape våpensystemer og enheter som enkeltvis, og sammenlignet med tidligere, har en større effekt, er mindre personellintensive og i mange tilfelle reduserer sjansen for egne tap. Sist-

nevnte innebærer ikke at teknologi alltid kan erstatte personell. En rekke militære operasjoner vil også i fremtiden måtte være personellintensive. Teknologikutviklingen reduserer således ikke i seg selv kravet til beskyttelse av egne styrker, men kan benyttes som ett av flere virkemidler for å gjøre beskyttelsen mer effektiv.

I dag er det først og fremst utviklingen innenfor informasjonsteknologien som bidrar til å endre både våpen, utstyr og måten moderne militære organisasjoner opererer på. På lengre sikt vil utviklingen innen informasjonsteknologien trolig komme til å ha enda større konsekvenser for utviklingen av det norske forsvaret. Hittil er teknologiske nyvinninger hovedsakelig blitt utnyttet til å forbedre eksisterende måter å operere på. Teknologiske fremskritt kan imidlertid først utnyttes fullt ut når man på grunnleggende vis endrer etablerte operasjonsmønstre. Dette vil stå sentralt i utviklingen av Forsvaret i perioden 2005–2008.

Utviklingen i retning av et nettverksbasert forsvar (NBF) er et resultat av de nye muligheter informasjonsteknologien gir. Dette er et konsept som fokuserer på hvordan militære operasjoner kan gjennomføres på en mer effektiv måte, gjennom å knytte sammen enheter, på tvers av forsvarsgrenene og på ulike nivåer i organisasjonen i et nettverk ved bruk av informasjonsteknologi. Dette er nærmere beskrevet i boks 5.4.

Den teknologiske utviklingen har også viktige konsekvenser for kostnadsutviklingen. Prisstigningen på militært materiell og utstyr skaper både press på Forsvarets økonomi og usikkerhet i forsvarsplanleggingen. Utviklingen av teknologi er i økende grad ledet av sivile, kommersielle aktører. Dette medfører i utgangspunktet at moderne teknologi ofte er lettere tilgjengelig og rimeligere i pris enn tidligere. Likevel viser det seg i mange tilfelle at tilpasning og anvendelse av teknologi til militære formål er kostbart. Samtidig har enhetskostnadene for moderne forsvarsmateriell en tendens til å øke betydelig fra en generasjon til den neste. Dette er en utvikling vi i svært liten grad har innflytelse på, fordi den i stor grad styres av de store nasjonenes etterspørsel. Teknologisk fordyrelse er dermed et sentralt element i den langsikti-

ge forsvarsplanleggingen. Takten og omfanget av denne type kostnadsvekst er vanskelig å forutsi nøyaktig, ikke minst i et lengre tidsperspektiv. Dette vil bl.a. avhenge av effektene av teknologiske nyvinninger, deres tempo, omfang av flernasjonalt samarbeid, hvilke kapasiteter som konkret anskaffes, om vi velger standardiserte («hyllevarer») eller spesialiserte løsninger, og av vår evne til å integrere disse på en kosteffektiv måte i forsvarsstrukturen.

Risikobildet og teknologiutviklingen peker således i samme retning hva angår den konkrete utformingen av Forsvaret. Et relevant forsvar må ha en teknologisk standard som gjør det mulig å operere effektivt, alene og sammen med allierte styrker, i og utenfor Norge og i hele konfliktspekteret. For å oppnå dette må vi ta hensyn til den moderniseringstakt våre allierte har og de potensielle utfordringer vi kan bli stilt overfor, og utnytte de mulighetene som ligger i den teknologiske utvikling. Med sine begrensede ressurser må imidlertid Norge i hovedsak anskaffe ferdig utviklet materiell, alternativt utvikle moderne teknologi og kapasiteter gjennom et samarbeid med andre.

4.2 Trender i det internasjonale materiellsamarbeidet

Forsvarsmarkedet er ett av de minst åpne og frie markeder i internasjonal økonomi. Samtidig som det er et uttalt ønske om åpen og internasjonal konkurranse for å kunne sikre prisriktige anskaffelser og en bedre utnyttelse av forsknings- og utviklingsmidler, betrakter mange nasjoner evnen til å levere forsvarsmateriell som en integrert del av sin forsvarsevne, og dermed som et sentralt aspekt av forsvars- og sikkerhetspolitikken. Videre knytter det seg sterke nasjonale industripolitiske interesser til forsvarsmarkedet. Proteksjonisme og eksportrestriksjoner er fortsatt fremtredende trekk i dette bildet. Spesielt har USA innført strenge restriksjoner på eksport av en rekke typer forsvarsteknologi. En hovedutfordring i denne forbindelse ligger i spenningen mellom ønsket om nasjonal kontroll, og et økende behov for internasjonal samarbeid. Dette skaper betydelige utfordringer i prosessene som omgir anskaffelser av nytt forsvarsmateriell, noe som også kommer til syne gjennom den relativt svake fremdriften i arbeidet for å oppnå et mer effektivt samarbeid mellom forskjellige nasjoners anskaffelsesaktiviteter.

Til tross for de utfordringer som knytter seg til å skape gode internasjonale samarbeidsordninger på dette området, har flernasjonalt samarbeid

knyttet til anskaffelse og utvikling av forsvarsmateriell blitt stadig viktigere for mindre land og deres forsvarsindustri. Den kompleksitet og de kostnader som knytter seg til utviklingen av moderne forsvarsmateriell, medfører både at det blir mer krevende for små nasjoner med begrensede ressurser å utvikle og oppettholde moderne militære kapasiteter alene, samt at det blir vanskeligere å operere integrert med andre land. Samtidig gjør dette det også stadig vanskeligere for mindre forsvarsbedrifter å erobre markedsandeler på egen hånd.

Den forsvarsindustrielle utvikling preges av konsolidering, restrukturering og alliansebygging. Dette gjelder ikke minst innenfor forsvarsindustrien i Europa, der utviklingen over flere år har gått i retning av færre men større aktører, ikke minst for å kunne møte konkurransen fra industrigigantene i USA. Dette forsterkes av de generelle økonomiske utfordringer mange europeiske land står overfor i forsvarspolitikken. I en slik situasjon stilles det økte krav til effektivisering av materiellanskaffelsene. Denne trenden fyller også en overordnet politisk funksjon, gjennom å understøtte EUs utvikling av en selvstendig europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Norge har en strategisk interesse i å bidra til utvikling av nytt forsvarsmateriell innenfor så vel en europeisk som en bredere internasjonal ramme. Dette ikke minst av hensyn til Forsvarets operative behov, herunder evnen til å kunne operere effektivt sammen med allierte og for å kunne utvikle og vedlikeholde nødvendig kompetanse, men også ut i fra kravet til kostnadseffektivitet, for å kunne påvirke utviklingen i det internasjonale materiellsamarbeidet og av hensyn til egen forsvarsindustri. Norge deltar derfor i det internasjonale materiellsamarbeidet, både innenfor en bilateral og en multilateral ramme. For Norge er det viktig at det finnes reelle industripolitiske alternativer i både USA og Europa, og at vi fritt kan velge mellom alternativene. I NATO deltar Norge i *Conference of National Armaments Directors* (CNAD). Denne gruppen legger rammen for samarbeidet om store materiellprosjekter i allianserammen, men har sjelden avgjørende innflytelse over den konkrete utviklingen av de enkelte prosjekter eller på valg av leverandører. Norge deltar også i WEAG (*Western European Armaments Group*) og i *Nordic Armaments Cooperation* (NORDAC). I tillegg har Norge inngått avtaler og etablert materiellprosjekter med utvalgte samarbeidsland. Dette gjelder først og fremst landene som er en del av Nordsjøstrategien (jf. boks 3.4), men også med andre viktige samarbeidspartnere, fremfor alt USA.

Fra norsk side er særlig utviklingen med hensyn til WEAG bekymringsfull. EU har tatt initiativ til opprettelsen av et nytt samarbeidsorgan for utvikling og anskaffelse av forsvarsmateriell, som vil inneha mange av de funksjonene som i dag ligger under WEAG, særlig på områder som harmonisering av materiellanskaffelser, samt forskning og utvikling, (jf. boks 4.1). Som et resultat av dette er det forventet at WEAG legges ned. Dette gjør at Norge vil miste den påvirkningsmulighet vi har hatt der, og det knytter seg stor usikkerhet til hvilken rolle og innflytelse et Norge utenfor EU vil kunne oppnå i det nye samarbeidsorganet (som foreløpig har arbeidstittelen *Agency in the field of Defence Capabilities Development, Research, Acquisition and Armament*).

Opprettelsen av denne nye organisasjonen representerer således en betydelig utfordring for Norge. Fra norsk side er det alvorlig at vi kan havne i en situasjon der vi på strategisk nivå ikke har tilgang til noen materiellsamarbeidsorganisasjoner i Europa. Slik deltakelse er viktig ikke bare for å underbygge vårt ønske om tettere forsvarsmessig og operativt samarbeid med våre nærmeste europeiske allierte, men også for å gi Norge innsyn i, og påvirkningsmuligheter overfor, bredere politiske strukturer og prosesser vi ellers ikke ville hatt. Det er derfor viktig å følge utviklingen nøye med henblikk på å oppnå gode samarbeidsrelasjoner så tidlig som mulig med den nye organisasjonen.

Samtidig må det legges stor vekt på å identifisere nye områder hvor det kan utvikles bi- eller multilaterale løsninger for utvikling, kjøp og drift av

Boks 4.1 EUs forsvarsmateriellsamarbeid

EU arbeider med å etablere et samarbeidsorgan for utvikling og anskaffelse av forsvarsmateriell. Foreløpig har dette organet arbeidstittelen *Agency in the Field of Defence Capabilities Development, Research, Acquisition and Armament*. Arbeidet var høsten 2003 ledet av det italienske EU-formannskapet gjennom en *ad hoc* planlegningsgruppe. Arbeidet blir videreført under det irske formannskapet våren 2004. Planen er å ha et nytt Agency etablert innen utgangen av 2004. Det er nedsatt et *Agency Establishment Team* (AET), bestående av et mindre antall eksperter, for å tilrettelegge etableringen. Dette skal forutsetningsvis avslutte sitt arbeid i løpet av våren 2004.

materiell med utvalgte strategiske samarbeidspartnere. Også her vil Nordsjøstrategien kunne bidra til å motvirke deler av ulempene ved å stå utenfor EU og dens underliggende organisasjoner. I mange tilfelle vil et tett samarbeid med en mindre gruppe likesinnede land kunne gi større resultater enn et institusjonalisert samarbeid innenfor rammen av større formelle samarbeidsfora, som ofte preges av en rekke ulike og motstridende interesser.

De sikkerhetspolitiske utviklingstrekk beskrevet i kapittel 3 og de forhold som er beskrevet i dette kapittel, danner til sammen den overordnede rammen for Forsvarets innretting, oppgaver og kapasiteter. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

5 Forsvarets innretting, oppgaver og kapasiteter

5.1 Innledning

Forsvaret må innrettes og videreutvikles innenfor rammen av en helhetlig tilnærming. Det må tas høyde for *summen* av de mest sentrale strategiske utviklingstrekk og utfordringer som preger Forsvarets rammebetingelser, slik disse er beskrevet i de foregående kapitler. Disse trekker alle i samme retning, og tilsier et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset forsvar, som kan settes inn der og når behov oppstår, enten oppgavene skal løses hjemme eller ute, alene eller sammen med andre.

Dette forsvaret kan bare skapes og vedlikeholdes gjennom et utstrakt flernasjonalt samarbeid, hovedsakelig med allierte og i NATO-rammen. Bare gjennom et nært samarbeid med våre allierte kan vi makte å opprettholde et moderne og fleksibelt forsvar, både hva gjelder teknologi, organisasjon, ressursbruk og kompetanse. Dette innebærer at Norge, for å få et enda bedre forsvar, aktivt bør følge opp den transformasjonsprosess som er igangsatt i NATO. Dette er av overordnet betydning for Forsvarets evne til å kunne løse sine oppgaver effektivt, ikke minst for Forsvarets evne til alene og på kort varsel å kunne håndtere episoder og kriser i norske nærområder.

Forsvaret må innrettes på en slik måte at det skapes et størst mulig samsvar mellom hva Forsvaret forutsettes å kunne gjøre, og hva Forsvaret i praksis kan gjøre. Dette samsvaret må tilstrebes gjennom formuleringen av hovedelementene i forsvarspolitikken – de *forsvarspolitiske mål*, *Forsvarets oppgaver* og *forsvarskonseptet*. Forsvarspolitikken binder således sammen de overordnede politiske ambisjoner for Forsvarets rolle og funksjon som et sentralt virkemiddel i norsk sikkerhetspolitikk, med den konkrete utformingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet.

5.2 Hovedelementer i forsvarspolitikken

Gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001) og Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf St.prp. nr.

45 (2000–2001) og St.prp. nr. 55. (2001–2002), vedtok Stortinget et sett med forsvarspolitiske mål, et forsvarskonsept og et sett med oppgaver for Forsvaret. Regjeringen anser at det grunnleggende innholdet i forsvarspolitikken bør ligge fast. Det er likevel behov for justeringer, presiseringer og forenklinger i tråd med utviklingen i og utenfor Forsvaret, slik at det etableres en helhetlig og logisk sammenheng mellom sikkerhetspolitikken, forsvarspolitikken og utviklingen i Forsvarets struktur og organisasjon.

5.2.1 Forsvarspolitiske mål

Forsvaret må innrettes slik at det fremstår som et relevant og effektivt virkemiddel i arbeidet med å nå de overordnede sikkerhetspolitiske mål (jf kapittel 3.5). Dette må gjenspeiles i de overordnede målene for Forsvarets virksomhet. De *forsvarspolitiske mål* skal utgjøre et bindeledd mellom forsvarspolitikken og sikkerhetspolitikken, gjennom å angi hva Forsvaret skal bidra med for å sikre størst mulig oppnåelse av de overordnede sikkerhetspolitiske mål. Det er regjeringens syn at de eksisterende forsvarspolitiske mål ikke fyller denne funksjonen på en hensiktsmessig måte. De eksisterende mål er i liten grad egnet som styringsredskap for Forsvarets virksomhet på overordnet nivå. Med sitt primære fokus på evne og kapasiteter, er disse i betydelig grad overlappende med omtalen av Forsvarets operative evne, som naturlig, bør knyttes til oppgavenes formulering og innhold, og til den påfølgende beskrivelse av den operative strukturen.

Regjeringen foreslår derfor nye forsvarspolitiske mål, som er mer direkte utledet av de overordnede sikkerhetspolitiske målsettinger, og som dermed skaper en bedre sammenheng mellom sikkerhets- og forsvarspolitikken. De forsvarspolitiske målene for neste langtidsperiode bør etter regjeringens syn være at Forsvaret, innenfor sitt ansvarsområde og gjennom et samarbeid med andre nasjonale myndigheter der dette er naturlig, skal kunne:

- Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press;
- sammen med allierte, gjennom deltakelse i flernasjonale fredsoperasjoner og internasjonalt forsvarssamarbeid bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot Norge og NATO;
- sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep med tvangsmakt for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet;
- bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

Oppsummert innebærer de endrede forsvarspolitiske mål et større fokus på *hva* Forsvaret skal oppnå, fremfor *hvordan* dette skal oppnås.

Den påfølgende beskrivelsen av Forsvarets oppgaver og de grunnleggende prinsippene i forsvarskonseptet utgjør en operasjonalisering av de ovennevnte forsvarspolitiske mål, og av hvordan Forsvaret skal innrettes for å oppnå disse. I forlengelsen av dette danner oppgavene grunnlaget for den konkrete utformingen av Forsvarets kapasiteter og struktur.

5.2.2 Forsvarets oppgaver

Fraværet av én enkelt dimensjonerende trussel gjør at Forsvaret i fremtiden må ivareta flere ulike roller, både hjemme og ute, jf. kapittel 3.8.3. For å kunne ivareta disse rollene må Forsvaret kunne løse sine konkrete oppgaver på en effektiv måte.

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, og er gjenstand for en årlig evaluering. Å styrke Forsvarets operative evne er hovedformålet med den pågående moderniseringen av Forsvaret.

Regjeringen legger til grunn at det ikke er behov for omfattende endringer i selve innholdet i Forsvarets eksisterende oppgaver. Det er imidlertid behov for å etablere en klarere sammenheng mellom Forsvarets oppgaver og de overordnede

sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, samt å skape en mer logisk fremstilling av oppgavene som samtidig innebærer en klarere avgrensning og presisering av ambisjonsnivået. Dette vil bidra til å gjøre oppgavene bedre egnet som et styringsverktøy for Forsvarets virksomhet.

Forsvarets oppgaver deles inn i «nasjonale oppgaver», «oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre» og «andre oppgaver». De to første kategoriene skal – som en balansert helhet – være styrende for Forsvarets strukturutvikling. Dette innebærer at de nasjonale og internasjonale oppgavene ikke står i et motsetnings- eller konkurranseforhold, men tvert imot skal utfylle hverandre slik at det skapes gjensidig forsterkende synergier mellom de forskjellige aspekter ved Forsvarets virksomhet. Forsvarets kapasiteter skal i hovedsak kunne brukes både hjemme og ute, og i prinsippet vil det ikke eksistere noe skille mellom personell/kapasiteter for henholdsvis nasjonale og internasjonale oppdrag. «Andre oppgaver» skal ikke i seg selv 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. Imidlertid er også den tredje kategorien oppgaver av en slik karakter at den på enkelte, klart avgrensede områder kan kreve utvikling og vedlikehold av en særskilt operativ evne.

5.2.2.1 Nasjonale oppgaver

En rekke av Forsvarets oppgaver springer ut av et norsk ansvar i Norge og norske nærområder. De må derfor løses nasjonalt, og i utgangspunktet uten alliert medvirkning. Disse oppgavene krever en permanent høy tilgjengelighet på, og tilstedeværelse av, operative militære kapasiteter under norsk kontroll. Forsvarets nasjonale oppgaver vil være:

- å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning

Forsvaret skal forestå effektiv informasjonsinnhenting og overvåkning av norske interesseområder. Dette inkluderer en etterretnings- og sikkerhetstjeneste som i nært samarbeid med den politiske og militære ledelse, og gjennom kontakt med internasjonale samarbeidspartnere, fortløpende samler inn, bearbeider og analyserer informasjon om ulike statlige og ikke-statlige aktører, kapasiteter, fenomener og utviklingstrekk. Det skal opprettholdes et godt situasjonsbilde med sikte på kontinuerlig å videreutvikle et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, inkludert varsling, slik at Forsvaret kan utføre

sine øvrige oppgaver effektivt, og norske myndigheter kan holdes fortløpende orientert.

- å håndheve norsk suverenitet

Forsvaret skal bidra til å sikre norsk suverenitet og til å bevare nasjonal integritet. Dette inkluderer avskrekking og håndtering av begrensede episoder, samt å hindre uvedkommende aktører adgang til norsk territorium og at disse skader vitale samfunnsinteresser. Suverenitetshevdelse forutsetter evne til å håndtere episoder på land, i territorialfarvannet og i norsk luftterritorium. Oppgaven omfatter ved behov også sikring av norske ambassader og norsk skipsfart. Effektiv og troverdig suverenitetshevdelse forutsetter at Forsvaret har tilstrekkelige ressurser til både å overvåke aktiviteten i norske områder, og til å kunne være tilstede på kort varsel med egnede enheter.

- å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder

Forsvaret skal ivareta myndighetsutøvelse knyttet til beskyttelse av norske suverene rettigheter og håndhevelse av norsk lov på de områder der Forsvaret er tildelt slik myndighet. Dette omfatter også forebyggende tiltak. Forsvarets myndighetsutøvelse er knyttet til oppsyns- og kontrollvirksomhet på vegne av andre offentlige etater, og utøves i fredstid primært av grensevaktstyrkene og Kystvakten. Myndighetsutøvelse er en oppgave som skal være dimensjonerende for Forsvaret i den forstand at den krever en operativ evne som også er relevant for Forsvarets øvrige oppgaver, i første rekke suverenitetshevdelse, og dermed skaper viktige synergieffekter i Forsvaret. Videre må oppgaven løses slik at den ikke skaper vesentlige operative eller økonomiske begrensninger for Forsvarets øvrige virksomhet.

- å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder

Forsvaret skal bidra til å håndtere nasjonale sikkerhetspolitiske episoder og kriser som i sin helhet ledes av norske politiske myndigheter, og som ikke er av et slikt omfang at regjeringen vil ønske å involvere alliansen. Slike episoder og kriser – inkludert terrorangrep – må hurtig, og med et minimum av negative konsekvenser, kunne bringes under kontroll på norske premisser. Oppgaven omfatter også evne til raskt å kunne sørge for at en situasjon blir håndtert slik at den omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5, dersom norske myn-

digheter ønsker at alliansen involveres, eller ikke er i stand til å håndtere den alene. Det vil være viktig å unngå situasjoner der kriser som blir for store for Norge blir for små for NATO. Uten en selvstendig evne til å håndtere kriser av varierende omfang og karakter, kan Norge miste troverdighet, både i forhold til potensielle motparter og i NATO-sammenheng. Effektiv ledelse og koordinering, både internt i Forsvaret og mellom Forsvaret og sivile aktører, vil utgjøre viktige forutsetninger for å løse denne oppgaven. Videre kreves tilgjengelige og fleksible militære styrker, med kort reaksjonstid, innenfor alle forsvarsgrener og i Heimevernet.

5.2.2.2 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. Her vil Norge kun stille med en begrenset andel av de militære kapasiteter det er behov for. Disse oppgavene vil være:

- å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødelegglesesvåpen

Forsvaret skal, sammen med våre allierte, møte trusler, anslag og angrep på Norge og øvrige deler av NATO som omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5 og 6. Dette omfatter konvensjonelle angrep, angrep med masseødelegglesesvåpen, samt andre typer anslag og angrep – fra både statlige og ikke-statlige aktører – som skaper eller truer med å skape så omfattende skade at det er aktuelt for NATO å iverksette kollektive mottiltak. Et hovedelement i denne oppgaven er å bidra til at NATO som helhet sikrer en troverdig avskrekkingsevne, slik at risikoer og trusler ikke oppstår, og bidra til alliansens samlede evne til å håndtere nye ukonvensjonelle trusler, anslag og angrep som omfattes av den kollektive forsvarsforpliktelse. I fremtiden vil denne oppgaven også kunne omfatte beskyttelse av geografiske områder og sivilbefolkningen mot potensielle missilangrep. Samtidig vil det kunne oppstå et behov for å ivareta norsk og alliert sikkerhet gjennom deltakelse i operasjoner utenfor alliansens tradisjonelle kjerneområde.

- å bidra til flernasjonal krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner

Boks 5.1 Forsvarets bistand til politiet

Prosedyrene for bistand til politiet er regulert i instruks for Forsvarets bistand til politiet, fastsatt ved Kongelig resolusjon av 28. februar 2003.

Hovedpunkter i instruksen er:

- Instruksen legger til grunn at politiet anmoder om bistand. Det er videre forutsatt at Forsvaret kan bistå når det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver, og politiets egne personell og/eller materiellressurser ikke strekker til.
- Politiets oppgaver er i prinsippet de samme både i fred, krise og krig. Det kan være behov for bistand fra Forsvaret også i krise og krig. Instruksen er derfor ikke lenger begrenset til å gjelde «i fred».
- Antall bistandstyper er gruppert i tre: 1) *administrativ bistand* som omfatter bistand til transport eller annen administrativ støtte som ikke involverer Forsvaret i den politimessige operative oppgaveløsningen; 2) *operativ bistand* som omfatter bistand i forbindelse med ulykker, naturkatastrofer, uskadelliggjøring og fjerning av eksplosiver o.l.; og 3) *håndhevelsesbistand* som omfatter bistand til ettersøking og pågrepelse av farlige personer, samt ved fare for anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.
- Politidirektoratets rolle i forbindelse med anmodning og beslutning om bistand fra Forsvaret er regulert.

- Behovet for tett samarbeid mellom politiet og Forsvaret gjennom opplæring og utvikling av koordinerte planverk, prosedyrer og regelmessige samøvelser understrekes sterkere enn i den tidligere instruksen.

Bistandskategoriene og rammeforutsetningene i gjeldende instruks om Forsvarets bistand til politiet, sammenholdt med politiets etterretningsinformasjon og vurdering av egen kompetanse, personell og materiellressurser, vil danne utgangspunktet for vurderingen av hvilke situasjoner som bør håndteres gjennom at Forsvaret yter bistand til politiet. I tillegg til operativ bistand i forbindelse med uskadelliggjøring eller fjerning av eksplosiver mv., er det imidlertid grunn til å nevne følgende situasjoner hvor bistand kan være aktuelt:

- Bruk av Forsvarets helikoptre i forbindelse med ettersøking og pågrepelse av farlige personer, samt bistand ved statsbesøk.
- Gissel-, terror- og sabotasjesituasjoner onshore og offshore, hvor det etter omstendighetene ikke er grunnlag for å hevde at det foreligger en sikkerhetspolitisk situasjon eller at situasjonen for øvrig antas å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon.

Instruksen for Forsvarets bistand til politiet er basert på at merkostnadene som påløper Forsvaret skal dekkes av anmodende instans, med mindre annet er fastsatt eller avtalt.

Forsvaret skal, innenfor rammen av folkeretten, kunne bidra med militære kapasiteter i den hensikt å skape kontroll over ulike situasjoner som enten truer felles sikkerhet og vitale interesser, eller som har andre uakseptable konsekvenser. Slik krisehåndtering vil kunne omfatte alle typer sikkerhetspolitiske utfordringer, i prinsippet kunne foregå over hele verden, være ledet av etablerte organisasjoner som FN, NATO og EU, eller gjennomføres som del av tidsbegrensede koalisjoner. For at dette skal være mulig, må personell i alle forsvarsgrener være disponible for så vel nasjonale som internasjonale oppdrag. Oppgaven inkluderer forebyggende og stabiliserende operasjoner, der hensikten er å hindre en akutt krise fra å oppstå gjennom preventiv utplassering av styrker, for eksempel for å hindre at det bryter ut en væpnet

konflikt eller finner sted grove brudd på folkeretten, herunder omfattende brudd på menneskerettighetene. Videre inkluderer oppgaven utnyttelse av militære kapasiteter for å opprettholde kontroll og bidra til en positiv utvikling i et lengre tidsperspektiv.

5.2.2.3 Andre oppgaver

Dette er oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret. Disse oppgavene skal ikke være dimensjonerende for Forsvarets innretting, og må derfor i hovedsak løses med de kapasiteter og den kompetanse som er tilgjengelig med basis i evnen til å løse oppgavene som er beskrevet ovenfor. Disse oppgavene er:

- å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødelegglesesvåpen

Forsvaret skal bidra med støtte til norsk og flernasjonalt diplomati som et ledd i arbeidet med å skape internasjonal fred og stabilitet, herunder arbeidet for å forhindre at masseødelegglesesvåpen og deres leveringsmidler blir tilgjengelige for aktører som utgjør en potensiell trussel mot norsk og internasjonal sikkerhet. Dette inkluderer tiltak som informasjonsinnsamling, analyse, rustningskontroll, tillitskapende aktiviteter og verifikasjon. Videre omfatter oppgaven støtte til utvalgte samarbeidspartnere for å bidra til oppbygging av deres selvforsvarsevne, deres evne til å bidra til internasjonal sikkerhet og til arbeidet med å reformere forsvaret.

- å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Forsvaret skal, innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og kompetanse, bidra til det samlede samfunnssikkerhetsarbeidet. Forsvaret skal kunne bidra til å forebygge og bekjempe anslag og angrep mot landets befolkning, infrastruktur og ledelseskapasitet, herunder anslag og angrep av en asymmetrisk karakter. Bekjempelse og forebygging av terror er en politioppgave, i de tilfelle der det etter omstendighetene ikke er grunnlag for å hevde at det foreligger en sikkerhetspolitisk situasjon eller at situasjonen for øvrig antas å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon. I slike tilfelle vil Forsvaret bistå etter anmodning og til støtte for politiet. Forsvaret skal støtte det sivile samfunn med grunnlag i gjeldende lover og forskrifter (for eksempel HV-loven og Bistandsinstruksen, jf. boks 5.1) ved ulykker, redningsaksjoner, naturkatastrofer og annen fare for liv og helse eller materielle skader. Forsvarets innsats i ekstraordinære faresituasjoner vil også kunne omfatte redningsinnsatser i situasjoner der det har vært nyttet kjernefysiske, radiologiske, biologiske eller kjemiske (ARBC) våpen. Oppgaven skal primært utøves på basis av den struktur og de kapasiteter som er etablert for å løse andre oppgaver. Territorialforsvarets innretning, utrustning og trening må legge tilstrekkelig vekt på evnen til å bidra til norsk samfunnssikkerhet, og vil bli videreutviklet i denne retning (jf. bl.a. omtalen av kvalitetsreformen i Heimevernet beskrevet i kapittel 5.6.1). I tillegg skal Forsvaret, etter en særskilt totalvurdering i det enkelte tilfelle, også bidra til å støtte det sivile samfunn ved ivaretagelse av andre samfunnsoppgaver enn de

ovennevnte. Dette kan blant annet innebære informasjons- og kunnskapsformidling, ivaretagelse av visse kulturinstitusjoner og støtte til gjennomføring av utvalgte arrangementer.

5.2.3 Forsvarskonseptet

Forsvarskonseptet definerer hvordan Forsvaret skal innrettes for på best mulig måte å kunne løse de oppgaver det er tildelt, og derigjennom bidra til å realisere de overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske mål. Forsvarskonseptet skal beskrive den grunnleggende idé om innrettingen av Forsvaret, og således angi de overordnede veivalg i denne forbindelse. Som en visjon for Forsvarets utvikling bør forsvarskonseptet ha en forklarende, styrende og fokuserende effekt. Regjeringen vil derfor formulere forsvarskonseptet i en mer normativ retning, som gir en kortfattet og samlet beskrivelse av de mest sentrale prinsipper som skal legges til grunn for Forsvarets fremtidige utvikling og virksomhet:

«Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets behov. Fokus skal være på å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.»

Dette innebærer at de sentrale prinsipper som ligger til grunn for det eksisterende forsvarskonseptet videreføres. Samtidig reflekteres en nødvendig tilpasning og videreutvikling av disse, i lys av utviklingen i og utenfor Forsvaret. Det nye Forsvaret må reflektere det endrede sikkerhetspolitiske bildet og den usikkerhet som fortsatt vil omgi dette (være moderne og fleksibelt), og tilpasses de krav og muligheter som samarbeidet innenfor NATO og med allierte innebærer (være alliansetilpasset). Videre må det reflektere behovet for et styrket og endret sivil-militært samarbeid og en videreføring av verneplikten (være samfunnsintegrert), og innrettes mot de konkrete oppgaver som faktisk skal løses hjemme og ute (være oppgavebasert). Dette gjenspeiler den tilnærming som regjeringen også la til grunn i St.prp. nr. 1 (2003–2004).

Nedenfor gis en mer utfyllende beskrivelse av hovedelementene i det reviderte forsvarskonseptet:

For at Forsvaret skal være *moderne og fleksibelt*,

Boks 5.2 Totalforsvaret i en ny tid

I Innst. S. nr. 232 (2001–2002) side 12, jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) fastslo Forsvarskomiteen «*at samfunnssikkerhet og antiterrorberedskap må bli en sentral oppgave for Forsvaret med vekt på samarbeidet mellom sivilt og militært beredskap innenfor et totalforsvarskonsept.*» I Innst. S. nr. 9 (2002–2003) side 47, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) understreket Forsvars- og Justiskomiteen bl.a. at «*(...) det nå er viktig å se nye muligheter for samarbeid innen rammen av et totalkonsept for samfunnssikkerhet og sårbarhet for å løse felles oppgaver, avdekke muligheter for samhandling ved felles/like utfordringer, synliggjøre viktige berøringspunkter for det sivil/militære – med fokus på kompetanse, kvalitet og god ressursutnyttelse. Forsvaret har høy kompetanse på svært mange områder som det sivile samfunn har bruk for.*»

Totalforsvarskonseptets grunnprinsipp har vært at samfunnets samlede ressurser, om nødvendig også private ressurser, skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge, for å håndtere akutte og prekære sikkerhetsutfordringer i krig eller når krig truer. Totalforsvarskonseptet har basert seg på særlige fullmaktslover (beredskapslovgivningen) og Forsvarets behov for støtte når vilkårene for å ta i bruk disse fullmaktene har vært til stede. Konseptet har derfor ikke omfattet de lavere krisenivåene. Omfattende og pliktmessig sivil støtte til Forsvaret i alvorlige krisesituasjoner vil fortsatt forutsette at beredskapslovgivningen kan anvendes. Sivil støtte til Forsvaret i situasjoner der beredskapslovgivningen ikke kommer til anvendelse baseres på kommersielle ordninger, samt på samarbeid med og støtte fra sivile myndigheter. Slike ordninger vil også være aktuelle for sivil støtte som ikke lar seg fremskaffe selv om det er hjemlet i beredskapslovgivningen. Dette kan for eksempel være lagerbeholdninger som ikke lenger eksisterer, eller ressurser som erfaringsmessig blir mangelfulle i krisesituasjoner. Sivilt sikkerhets- og beredskapsarbeid generelt, og spesielt rettet mot kritisk infrastruktur og næringsliv, kan også sees på som sivil støtte, da robusthet i disse systemene bidrar til at Forsvaret kan fungere i en situasjon der det i økende grad baserer seg på rent sivile systemer og leveranser.

Det endrede trussel- og risikobildet, særlig fremveksten av internasjonal terrorisme, har ført til økt betydning av samfunnssikkerhet. Det er

nødvendig å se den tradisjonelle totalforsvarstenkningen i lys av denne utviklingen. Sentralt i dagens samfunnssikkerhetsarbeid er beskyttelse av sivilbefolkningen og vitale samfunnsintresser i situasjoner hvor det ikke foreligger en tradisjonell militær trussel. Det vises for øvrig til de visjoner og målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeidet som ble nedfelt i Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

Det kan reises spørsmål om i hvilken utstrekning det er hensiktsmessig å benytte totalforsvarsbegrepet om samfunnets beredskap mot andre trusler og risikoer enn militære utfordringer som berører norsk territorium. Et argument mot en utvidelse av begrepet er at totalforsvar har vært brukt når en omtaler situasjoner som er så eksepsjonelle at de motiverer særskilte tiltak, fullmakter og organisasjonsforhold, som ikke kan begrunnes i ulykkessituasjoner eller ikke-militære trusler mot samfunnets sårbarhet i fredstid. Totalforsvarsbegrepet er også benyttet i forskriftsverket, hvor en endring av begrepet kan gjøre det nødvendig med endringer i forskriftene.

På den annen side kan det være ønskelig også gjennom begrepsbruken å understreke at statlige myndigheter tar de nye sikkerhetsutfordringene på største alvor. Totalforsvaret er et godt innarbeidet begrep med stor oppslutning. Det er ønskelig å dra nytte av og bygge videre på den kompetanse og engasjement som er utviklet gjennom et halvt århundre innenfor totalforsvaret for å møte et bredere spekter av utfordringer. Det vil også være i tråd med Stortingets signaler, jf. blant annet Innst. S. nr. 9 (2002–2003), å inkludere Forsvarets støtte til det sivile samfunnet.

Regjeringen mener på denne bakgrunn at innenfor rammen av totalforsvarskonseptet skal Forsvaret, som en av sine oppgaver, bidra til samfunnssikkerhet. Et helhetlig og moderne konsept for totalforsvar vil dermed bestå av gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespektret. Støtten baseres på entydige ansvarsforhold innenfor rammen av dagens ressursnivå til beredskap og planlegging på dette felt, og på avklarte ordninger for kostnadsdekning. Det er en forutsetning at Forsvaret vil bidra med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og de ressurser som er etablert for å løse primæroppgavene.

Beredskapsloven kommer til anvendelse i situasjoner når riket er i krig eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Regjeringen mener at beredskapslovgivningen fremdeles er et nyttig verktøy for å kunne møte situasjoner der rikets sikkerhet står i fare. Regjeringen ser imidlertid ikke behov for å foreslå en utvidelse av beredskapsloven som en følge av at totalforsvarskonseptet også omfatter samfunns-sikkerhetsutfordringer. Beredskapslovgivningen anses som tilstrekkelig fleksibel til å kunne møte det endrede trussel- og risikobildet. Dette utelukker imidlertid ikke fremtidige endringer i beredskapslovgivningen dersom et slikt behov skulle oppstå.

I kriser hvor rikets sikkerhet ikke er i fare, gjelder de etablerte prinsippene for *ansvar, likhet og nærhet* for håndtering av kriser og episoder, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002). Prinsippene for håndtering av militære utfordringer vil ikke nødvendigvis være tilsvarende som for håndtering av sivile utfordringer innenfor samfunnssik-

kerhet. Særlig kan det pekes på at sikkerhetspolitiske kriser vil måtte håndteres av sentrale myndigheter.

Regjeringen mener at ordningene for gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid må tilpasses sikkerhetsutfordringer også i den lavere del av krisespekteret. Et slikt samarbeid vil foregå uavhengig av om beredskapslovgivningen kommer til anvendelse.

Ofte vil aktører med selvstendig myndighet innenfor sitt fagområde være involvert for å løse de aktuelle utfordringene mht. planlegging og håndtering. For at samordningen mellom disse aktørene skal fungere så raskt, smidig og effektivt som mulig, er det etablert egne samarbeidsordninger. Dette kan være i form av samarbeidsavtaler, felles planer eller samarbeidsorganer. Samarbeidsorganene vil normalt ha en rådgivende funksjon, mens beslutningene fattes i linjeorganisasjonen. For at koordineringen skal fungere godt, er det nødvendig med et nært og tillitsfullt samarbeid mellom aktørene.

må alle enhetene i Forsvarets styrkestruktur holde et høyt nivå hva angår kompetanse, utrustning og evne til å operere i et helhetlig nettverk, både i en nasjonal og i en internasjonal ramme. Styrkene må kunne operere i et moderne stridsmiljø, og være innrettet mot å kunne håndtere et bredere og mer sammensatt risikobilde. Dette krever tilgjengelige militære enheter med stor mobilitet og høy reaksjonsevne, hvilket forutsetter at kvalitet prioriteres over kvantitet. Uforutsigbarheten i risikobildet innebærer at fleksibilitet må være et bærende prinsipp, både organisatorisk og hva gjelder utvikling av kompetanse. Dette vil være avgjørende for løpende å kunne tilpasse Forsvaret til endringer i omgivelsene.

Effektiv ivaretagelse av Norges sikkerhetsinteresser krever et *alliansetilpasset* forsvar, som møter kravet til både mental og materiellmessig interoperabilitet. Forsvaret må være i stand til å operere effektivt sammen med allierte styrker både hjemme og ute, og kunne bidra aktivt til å løse hele spekteret av NATOs oppgaver. Dette forutsetter en økt vekt på flernasjonalt samarbeid, arbeidsdeling og rollespesialisering innenfor NATO-rammen og i samarbeidet med utvalgte allierte. Dette vil også være avgjørende for å sikre at Norge kan stille militære enheter av høy kvalitet til utenlandsoperasjoner utenfor NATO-rammen, herunder operasjoner i regi av FN, og for at For-

svaret skal kunne løse de nasjonale oppgavene på en effektiv måte.

Et forsvar der *oppgaver, struktur og ressurstilgang skal være i balanse*, må drives og fornyes slik at dets kompetanse og kapasitet kan opprettholdes over tid innenfor gitte økonomiske rammer. Dette perspektivet skal være styrende for all strukturutvikling i Forsvaret, både for å skape en mest mulig effektiv struktur sett opp imot oppgavene, og for å unngå feilinvesteringer eller annen uhensiktsmessig bruk av ressurser. Hensynet til kostnadseffektivitet skal veie tungt for alle aspekter av Forsvarets virksomhet innenfor rammen av en helhetlig tilnærming, spesielt hva angår logistikk- og støttevirksomheten.

Det endrede risikobildet, med en økt relativ vekt på samfunnssikkerhet, har skapt et behov for *endringer i samarbeidet mellom militære og sivile myndigheter* i håndteringen av sikkerhetsutfordringene. Samtidig med at muligheten for å støtte Forsvaret må beholdes, vil det være behov for å se nærmere på omfanget og innrettingen av slik støtte, bl.a. i lys av Forsvarets endrede oppgaver og størrelse. Det nye risikobildet og den endrede innrettingen av Forsvaret krever en gjennomgang av etablerte samarbeidsordninger, herunder en vurdering av fritaksordningen ved mobilisering. En slik gjennomgang vil bli satt i gang som en del av oppfølgingen av denne proposisjonen. Gjennom-

Boks 5.3 Beredskaps- og styrkeoppbyggingssystemet

Beredskapssystemet

Beredskapssystemet for Forsvaret og Sivile beredskapssystem har til hensikt å oppnå en koordinert iverksettelse av beredskapshandlinger for å forebygge eller redusere skadeomfang, samt forsterke den nasjonale beredskap, ved krisesituasjoner. Systemet inneholder tiltak som beskriver forhåndsplanlagte handlinger samt prosedyrer for informasjonsutveksling som Forsvaret og sivile myndigheter raskt kan iverksette. Det samlede beredskapssystemet er under revisjon med det formål å tilpasse det bedre til sikkerhetspolitiske utfordringer i den lavere del av krisespekteret, inkludert asymmetriske trusler som terrorisme, anslag med masseødeleggelssvåpen og angrep mot informasjonssystemer. Beskyttelse av kritisk infrastruktur og sivilbefolkning tillegges en større rolle enn i gjeldende system. Systemet vil også kunne benyttes som supplement til annet planverk ved kriser av ikke-sikkerhetspolitisk art, som naturkatastrofer. Det er en målsetting å fullføre revisjonen av beredskapssystemet i løpet av 2004.

Strukturen i det reviderte beredskapssystemet vil bli tilpasset NATOs krisehåndteringssystem (*NATO Crisis Response System – NCRS*) for å gi økt evne til samvirke med våre allierte og andre nasjoner ved en krise. Samtidig skal systemet ivareta nasjonale behov, i blant annet totalforsvarskonseptet og mobiliseringssystemet. Systemet inneholder en rekke tiltak innenfor ulike fagområder. Dette gjør det mulig å iverksette tiltak tilpasset den enkelte situasjon. Tiltakene varierer i omfang, fra de som har få samfunnsmessige konsekvenser, til mer omfattende tiltak som forutsetter at beredskapslovgivningen kom-

mer til anvendelse. Det nasjonale beredskapssystemet vil kunne anvendes sammen med allierte og andre nasjoner, alene og ved håndtering av kriser både i Norge og utenfor Norge.

Et helhetlig system for styrkeoppbygging

Gjennom de forslag som fremmes i denne proposisjonen vil andelen av stående og tilgjengelige styrker i Forsvaret øke i forhold til andelen mobiliseringsstyrker. Selv om omfanget av mobiliseringsstyrken reduseres, vil imidlertid mobiliseringsenheter fortsatt utgjøre en viktig del av Forsvarets operative struktur. Det vil derfor også i fremtiden være behov for et system som ivaretar styrkeoppbygging av mobiliseringsenheter. Dagens mobiliseringssystem ble etablert for å sikre best mulig utnyttelse av Forsvarets ressurser ved kriser, væpnet konflikt og krig. Systemet har frem til i dag først og fremst ivare tatt styrkeoppbygging av hele krigsorganisasjonen med tanke på en krigstilstand. Også i fremtiden må den nødvendige helhet i en styrkeoppbygging ivaretas. Det er et behov for å tilpasse dagens mobiliseringssystem til nye trusler, en endret forsvarsstruktur og Forsvarets nye innretting. Som en konsekvens av det nye risikobildet, bør alle styrker, både stående og mobiliserbare, vurderes satt i samme system, men med differensierte beredskapskrav. En viktig del av dette vil være ytterligere tiltak for på en *enkler og mer hensiktsmessig* måte å kunne aktivere mindre mobiliseringsenheter ved håndtering av kriser. Forsvarsdepartementet vil i løpet av 2004 initiere en gjennomgang av mobiliseringssystemet i lys av ovennevnte.

gangen vil bli foretatt i nær dialog mellom militære og berørte sivile beredskapsmyndigheter. Regjeringen vil også omtale betydningen av omleggingen av Forsvaret for det sivile beredskapsarbeidet i stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid, som planlegges lagt frem våren 2004.

Det må legges vekt på å styrke og utvide et gjensidig sivil-militært samarbeid for å kunne møte endrede sikkerhetsutfordringer, fremfor alt knyttet til samfunnssikkerheten, på en mest mulig effektiv måte (jf. omtalen av totalforsvaret i en ny tid i boks 5.2).

Verneplikten vil fortsatt utgjøre en bærebjelke for Forsvarets virksomhet. Verneplikten bidrar til å gi Forsvaret en forankring i samfunnet og utgjør en viktig ressurs for Forsvaret hva gjelder rekruttering av personell og kompetanse. I lys av endringene i risikobildet og den gjennomgripende omleggingen av Forsvaret, er det imidlertid behov for en betydelig fleksibilitet i den konkrete praktiseringen av verneplikten. Forsvarets behov må være styrende for innrettingen av verneplikten. Regjeringens konkrete anbefalinger om praktiseringen av verneplikten er nærmere beskrevet i kapittel 6.3.

Forsvaret skal være *fokusert mot å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer, både nasjonalt og internasjonalt*. Forsvaret må innrettes for å kunne ivareta alle sine oppgaver på en mest mulig helhetlig, dekkende og fremtidsrettet måte, og med den innebygde fleksibilitet som den internasjonale usikkerhet og uforutsigbarhet krever. Dette innebærer at det er styrkestrukturens samlede evne til å løse summen av de prioriterte oppgavene som skal avgjøre dens sammensetning og innretning, og at ingen enkelt oppgave alene skal være dimensjonerende for Forsvarets utforming. Den samme strukturen skal kunne brukes både nasjonalt og internasjonalt. Forholdet mellom andelen styrker ute og hjemme må imidlertid vurderes i lys av den til enhver tid gjeldende situasjon, og opp mot behovet for effektivt å kunne håndtere kriser og episoder som skulle oppstå i Norge og norske nærområder.

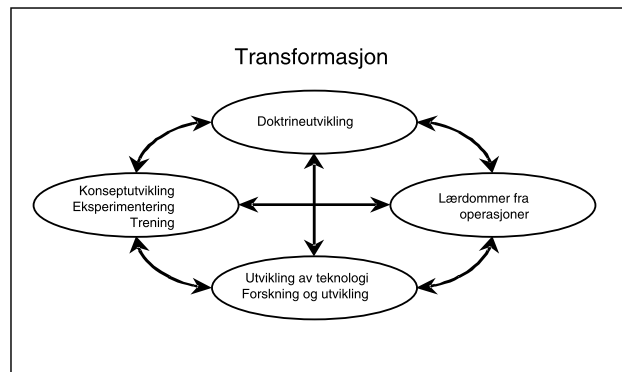
5.3 Betydningen av transformasjon for Forsvarets utvikling

For at Forsvaret effektivt skal kunne løse summen av de oppgaver som er beskrevet i det foregående, er det nødvendig å foreta ytterligere tilpasninger av Forsvarets operative struktur. Behovet for transformasjon, strenge prioriteringer, og nødvendigheten av å skape en klar sammenheng mellom de oppgaver Forsvaret er satt til å løse og de kapasiteter Forsvaret skal prioritere, er sentrale forutsetninger som må legges til grunn i denne sammenheng.

5.3.1 Transformasjon

Transformasjon betyr omdannelse eller kvalitativ endring. Militær transformasjon innebærer å endre de militære styrkers sammensetting og egenskaper eller måte å operere på, i vid forstand. Målet med militær transformasjon er å skape et forsvar som er bedre i stand til å håndtere uforutsigbarhet og et bredt oppgavespekter. Transformasjon er en kontinuerlig og proaktiv prosess, der nyskapende konsepter, doktriner og kapasiteter utvikles og integreres for å forbedre og/eller effektivisere Forsvaret, herunder styrke dets evne til operativt samvirke nasjonalt og internasjonalt.

For den langsiktige forsvarsplanleggingen og strukturutviklingen innebærer transformasjon at økt vekt legges på Forsvarets evne til fleksibilitet og kontinuerlig tilpasning. Forsvaret skal bli mer forandringsdyktig. Transformasjon må sees i et langsiktig perspektiv. Nytt materiell må fases inn



Figur 5.1 Transformasjonshjulet

gradvis, basert på tilgjengelige økonomiske ressurser og fremtidig tilgjengelig teknologi. Det tar tid å endre Forsvarets komplekse organisasjon og tenkesett. Transformasjon vil således være en vedvarende prosess, og et viktig tema i flere langtidsplaner enn denne.

Figuren under viser sammenhengen og samspillet mellom fire kjerneområder i transformasjon. Utvikling av doktriner er ett av disse. *Doktriner* kan defineres som grunnleggende læresetninger for utvikling og bruk av militære styrker til støtte for politiske målsettinger. De er retningsgivende, men krever vurderinger når de anvendes i konkrete situasjoner. En militær doktrine beskriver retningslinjer og prinsipper for hvordan militærmakt bør organiseres og anvendes. I et transformasjonsperspektiv må doktriner kontinuerlig videreutvikles, oppdateres og endres. Det må legges vekt på at doktrinene er framtidsrettede, og samtidig reflekterer relevante historiske lærdommer og erfaringer. Videre må Forsvarets doktriner dekke hele oppgavespekteret, og bidra til interoperabilitet.

En viktig del av grunnlaget for videreutvikling av doktriner vil være å trekke *lærdommer fra gjennomførte operasjoner*. Måten operasjonene gjennomføres og ledes på, må nødvendigvis tilpasses til den enkelte situasjon, til de politiske målsettinger og til det den aktuelle konflikten krever. Det er derfor viktig at erfaringer fra operasjoner analyseres og vurderes i en helhetlig kontekst. Erfaringene må på en systematisk måte omdannes til mer generelle lærdommer, i de tilfeller dette er mulig.

Et annet sentralt aspekt ved transformasjon er den *teknologiske utvikling*. Denne vil påvirke organisasjon, ledelsesformer, operasjonskonsepter og kompetansebehov. Teknologiens muligheter og begrensninger må reflekteres i Forsvarets doktriner. Evnen til å utnytte eksisterende og ny teknologi mest mulig effektivt, skal være et satsingsområde for Forsvaret. Der sivile institusjoner og for-

svarsindustrien besitter relevant kompetanse og teknologi relatert til utviklingen av forsvarsprodukter og -konsepter, vil også disse kunne være verdifulle partnere i transformasjonsarbeidet.

Samtidig må trening og øving rette fokus mot *konseptutvikling og eksperimentering*. Dette vil være en viktig forutsetning for å utvikle relevante styrker både nasjonalt og i NATO. Dette øker betydningen av alliert eksperimentering, og vil bli lagt til grunn for fremtidens øvelser og trening. Derfor har NATOs transformasjonskommando (*Allied Command Transformation*, ACT), og NATOs senter på Jåtta (JWC), økt fokus nettopp på dette aspektet, og det vil bli lagt til rette for høy alliert øvingsvirksomhet i Norge (jf. pkt. 3.7.1 og 5.8.2).

Sammenhengen og samspillet mellom doktriner, lærdommer, teknologiutvikling og forskning og eksperimentering, er noe av kjernen i transformasjon. Imidlertid handler transformasjon aller mest om mennesker og om kompetanse. Det er Forsvarets ansatte som skal oppnå transformasjon. Kreativitet, endringsvilje og -evne, i kombinasjon med solid faglig kompetanse, vil derfor være sentrale kvaliteter for ansatte i Forsvaret. At hele Forsvaret får ta del i lærdom og erfaringer fra operasjoner, er en del av dette. De grep som gjøres i befalsordningen, utdanningsordningen inkludert, jf. kapittel 6, er derfor kritiske for å oppnå transformasjon.

5.3.2 Ansvarsforhold knyttet til transformasjon

Transformasjon er i stor grad en kombinasjon av tiltak og aktiviteter initiert og ledet av Forsvarets operative enheter og avdelinger, forankret i overordnede føringer og prioriteringer fra strategisk nivå. Dette krever god kommunikasjon og informasjonsflyt gjennom hele organisasjonen.

Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvar for strategisk styring av transformasjon av Forsvaret. Dette omfatter ansvar for policy, prioriteringsprinsipper og beslutninger knyttet til strukturutvikling og investeringer, samt et overordnet ansvar for konsept-, doktrine- og kompetanseutvikling. Departementet vil også sikre at nasjonale transformasjonstiltak er i tråd med norske behov, og at prosessen koordineres med NATO og andre allierte.

FOHK har ansvar for de operative aspekter ved transformasjon. I dette ligger også ansvaret for operativ eksperimentering. FOHK skal koordinere denne virksomheten nasjonalt, herunder styringen av NOBLE (*Norwegian Battle Lab & Experimenta-*

tion). NOBLE er et «stridslaboratorium» som er sentralt for eksperimentering med ny teknologi og taktikk. I tillegg gjennomfører generalinspektørene grenvise eksperimenteringsaktiviteter. Noe av hensikten med å knytte NOBLE opp mot FOHK var å videreutvikle NOBLE til å omfatte reell felles tenkning, og dessuten et signal om at man ønsker å styre noe av konseptutviklings- og eksperimenteringsaktiviteten over i fellesoperativ og flernasjonal retning.

NATOs medlemsland etablerer kompetansesentre, såkalte *Centres of Excellence* (COE), innenfor flere fagområder. Norge har sagt seg villig til å etablere et slikt kompetansesenter for operasjoner under vinterforhold. FOHK er fra januar 2004 tildelt ansvaret for etablering av og tilrettelegging for et slikt senter. Målet er blant annet å legge til rette for alliert øvingsvirksomhet under krevende vinterforhold, herunder også eksperimentering som del av transformasjonsarbeidet i NATO, jf. kapittel 5.8. Videre er det etablert et *Senter for militær erfaring* innenfor rammen av FOHK, som vil ha en viktig rolle i å bidra til at erfaringer og lærdommer fra øvingsaktiviteten, og fra operativ virksomhet, på en systematisk måte danner grunnlaget for videre kompetanse- og doktrineutvikling. Dette senteret overtar dermed FOKIVs arbeid på dette feltet.

Eksperimenteringen og utviklingsarbeidet skal gjennomføres på en målrettet og systematisk måte. Utdannings- og kompetansemiljøene i forsvarsgrenene vil ivareta de grenvise behov innenfor den fellesoperative rammen. Det vil i økende grad være behov for felles prosedyrer, noe som må vektlegges i dette arbeidet.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) skal støtte transformasjonsprosessen med forskning innenfor instituttets ansvarsområde som er direkte relatert til, og understøtter, transformasjon. FFI må i enda større grad vektlegge allianseperspektivet og utnytte de muligheter som ligger i utstrakt flernasjonalt samarbeid. FFI skal særlig støtte Forsvaret med teknologikompetanse, særlig muligheter til økt bruk av standardiserte (hylleware) løsninger, slik at ferdig utviklet teknologi raskere kan tas i bruk i Forsvaret. Våre nasjonale bidrag til forskning, utvikling og eksperimentering må bidra til å fylle nasjonale behov og komplementere NATOs aktiviteter. FFI har særlig kompetanse og oversikt over tilgjengelige løsninger på det teknologiske området, og skal bidra til å dekke behovene Forsvarets øverste ledelse og utviklingsmiljøene har i denne forbindelse. For en nærmere beskrivelse av FFI sin virksomhet, se kapittel 6.7.7.

Forsvarets Skolesenter (FSS) har et overord-

Boks 5.4 Hvorfor transformasjon?

Nye trusler og risikoer

Det grunnleggende premiss som gjør transformasjon til en *strategisk prosess* er erkjennelsen av at fremtidens trusler ikke kan forutsies. Forsvarsplanleggingen kan ikke gjennomføres basert på én konkret idé om hva slags trusler man vil stå ovenfor i fremtiden, verken på kort eller lang sikt.

Trusselbildet vi står overfor er diffust, uforutsigbart og mangeartet, som beskrevet i kapittel 3. I en verden i rask endring, er evne til hurtig å kunne respondere på uforutsette hendelser avgjørende. Dersom man i en krisesituasjon ikke når frem med relevant militær kapasitet i tide, blir den politiske relevansen av militærmakt svekket. Forsvarets innretning kan derfor ikke baseres på en forutsetning om tidlig varsel i forhold til en mulig trussel. Derfor er fleksibilitet og tilpasningsevne av avgjørende betydning. Transformasjon innebærer en tilnærming til utvikling av militære kapasiteter og struktur som aksepterer uforutsigbarhet som en drivende kraft, og som dermed forutsetter evne til å håndtere et bredt spekter av mulige scenarioer.

Flernasjonalt vil være et viktig aspekt ved transformasjon. For det første er risikobildet i en globalisert verden preget av grenseoverskridende utfordringer. Dette gjør flernasjonalt samarbeid helt sentralt for å oppnå målet om sikkerhet. For det andre vil en helt nødvendig modernisering av militære styrker, i et langsiktig perspektiv, kreve et teknologisk nivå som vil være for kostnadskrevende å oppnå nasjonalt for de fleste land innenfor NATO. Flernasjonale løsninger hva angår alle aspekter ved Forsvarets virksomhet er derfor påkrevet for å oppnå økt samlet effekt.

Teknologisk utvikling: Nettverksbasert Forsvar

Den teknologiske utvikling aksentuerer mulighetene for fornyelse og forbedringer gjennom transformasjon. Særlig utviklingen innen infor-

masjonsteknologien vil bidra til å endre organisering og innretning av Forsvaret i fremtiden. Transformasjon skal sette oss i stand til å trekke det maksimale ut av endringer i eksempelvis teknologi.

En sentral del av transformasjon er implementering av Nettverksbasert Forsvar (NBF), som i korthet går ut på å utnytte informasjonsteknologi til å organisere Forsvarets operative struktur og enheter i et samvirkende nettverk. Gjennom deling og utveksling av informasjon på tvers i nettverket, får våre styrker et mer fullstendig og oppdatert beslutningsgrunnlag. Forsvarets enheter får dermed økt mulighet til å handle raskere, mer effektivt og presist, i forhold til det situasjonen krever.

For å kunne utnytte denne muligheten, må hastigheten i beslutningsprosessen økes, samtidig som våpensystemer og sensorer må ha en mobilitet, presisjon og rekkevidde som står i forhold til dette. Økt hastighet og kvalitet i beslutningsprosessen kan blant annet oppnås ved å redusere antall kommandonivå, bruke moderne beslutningsstøttesystemer og legge til rette for økt grad av selvorganisering av styrkene. Dette vil medvirke til dramatisk forbedring i effekt i forhold til ressursbruken, og styrke mulighetene for politisk kontroll i en krisesituasjon.

Nettverksbasert organisering åpner nye muligheter, og setter samtidig eksisterende konsepter, kommandokjede, ledelsesformer og organisasjon under press. NBF vil kreve mental, konseptmessig og organisatorisk fornyelse, og være økonomisk ressurskrevende. En vellykket innføring av NBF forutsetter dermed både betydelige organisatoriske endringer i den ovenfor beskrevne retning, og at det tas ut effektiviseringsgevinster i logistikk- og støttestrukturen, som kan overføres til materiellinvesteringer og operativ virksomhet, jf. anbefalingene i kapittel 7 og 8.

net ansvar for kompetanseutvikling og skal sikre at hele utdanningssystemet, på tvers av forsvarsgrenene, ivaretar de behov og krav transformasjon stiller. FSS skal som følge av overgangen til et endret utdanningssystem, som omfatter utdanning

på masternivå, også drive forskning på nærmere definerte forsvarsrelaterte områder, se kapittel 6.7.3. Dette vil også bidra til den samlede konsept- og doktrineutvikling i Forsvaret.

5.4 Prinsipper for prioritering av kapasiteter og enheter

Den overordnede føring for utformingen av Forsvarets styrkestruktur er at Forsvaret skal kunne håndtere et bredt spekter av mulige utfordringer på en fleksibel måte. Forsvaret skal med andre ord være «scenario-robust». De fleste kapasiteter gis både en nasjonal og en internasjonal rolle – og norske kapasiteter får sin relevante plass i NATOs styrkestruktur. Sikkerhetsbildet og summen av de oppgaver som springer ut av dette, peker entydig i retning av et økt behov for moderne, deployerbare styrker med høy reaksjonsevne og et dertil tilpasset logistikkapparat. Det er derfor lite hensiktsmessig å utvikle strukturelementer som kun er relevante og anvendbare i forhold til et smalt segment av oppgavespekteret.

Transformasjon vil i norsk sammenheng også omfatte fortsatt endring i fokus fra styrkeproduksjon for et stort mobiliseringsforsvar til produksjon av økt operativ evne, anvendbare enheter og til gjennomføring av operasjoner. Forsvaret må være i stand til å levere operativ evne der og når behovet oppstår, med et sett av kapasiteter best mulig tilpasset den aktuelle situasjon.

Transformasjonsaspektet skal tillegges avgjørende vekt i forbindelse med alle investeringer og anskaffelser av nytt materiell. Dessuten kan eksisterende materiell, gjennom oppgradering av informasjons- og kommunikasjonsløsninger, gjøres ytterligere relevant. Transformasjon innebærer således ikke at eksisterende materiell nødvendigvis må skiftes ut. Det er truffet tiltak i de senere år som allerede bereder grunnen for transformasjon, herunder initieringen av NBF og investering i Link-16 for kampflyene, Skjold-klassen, og fregatene som når fullt implementert øker muligheten for effektivt samvirke med enheter fra andre forsvarsgrener. Utviklingen i retning av å etablere en ISTAR-kapasitet (*Intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance*, jf. kapittel 5.6.1) er også et sentralt bidrag i denne sammenheng.

Utvikling av strukturen må ta utgangspunkt i de kapasiteter som er nødvendige for å løse oppgavene. Med kapasitet forstås i denne sammenheng evne til å løse en avgrenset del av Forsvarets sam-

lede oppgaver¹. Et strukturelement er en enhet eller en avdeling som bidrar til å fremskaffe en slik kapasitet.

I lys av ovennevnte er følgende prinsipper lagt til grunn for innretningen av Forsvarets operative struktur:

- Fleksibilitet, dvs. anvendbare kapasiteter som dekker et bredt segment av oppgavespekteret, prioriteres fremfor kapasiteter med smalt virkeområde. Høy prioritet gis til kapasiteter med hurtig reaksjons- og forflytningsevne.
- Styrker som utelukkende er egnet for å ivareta rent nasjonale oppgaver, skal videreføres bare i den grad de dekker er klart definert nasjonalt behov som ikke kan dekkes på annen måte.
- Forsvarets kapasiteter skal være komplementære, dvs. at de enkelte kapasiteter skal være minst mulig overlappende, og i størst mulig grad utfylle hverandre, nasjonalt og innenfor NATO.
- Nye kapasiteter som bidrar til transformasjon, skal gis høy prioritet i forhold til videreføring av arven. Allerede anskaffede og vedtatte strukturelementer skal tilpasses og utvikles slik at de i størst mulig grad kan bidra til å dekke konkretiserte behov som Norge har spesielle forutsetninger for å kunne bidra med, og som er etterspurt i NATO. Eksisterende kapasiteter gjøres anvendbare og relevante ved nye roller og IKT-løsninger.
- Strukturutviklingen skal være i tråd med NATOs målsettinger, krav og ambisjoner, som Norge på politisk nivå har vært med på å utforme. Den skal basere seg på bi- og multilaterale samarbeidsformer der dette er naturlig. Dette innebærer et betydelig ansvar for å sikre gjennomslag for norske interesser i utviklingen av NATOs militære kapasiteter.
- Strukturen skal også ha deployerbare styrker med lavere beredskap, for å ivareta utholdenheten, blant annet også i tradisjonelle fredsbevarende operasjoner, og derigjennom til gjenoppbygging av konfliktrammede samfunn.
- Lav prioritet gis ikke-deployerbare styrker som kun egner seg til tradisjonelt statisk forsvar. Et kvalitativt forbedret HV videreføres imidlertid som en viktig del av strukturen.

Med bakgrunn i en prioritering basert på Forsvarets prioriterte oppgaver og ovennevnte prinsipper, anbefaler regjeringen en justering av operativ struktur som beskrives nedenfor. Målbildet dekker ambisjonen for 2008. Forslaget er i hovedsak basert på anbefalingene i forsvarssjefens militærfaglige utredning, med enkelte justeringer.

¹ Det er en viktig distinksjon mellom kapasitet og kapabilitet. Kapasitet er først og fremst knyttet til volum, mens kapabilitet er knyttet til evne til å gjøre noe (av engelsk, «to be capable of...»). I NATO brukes kapabiliteter i større grad. På norsk er kapasiteter – definert som ovenfor – et etablert begrep, også i fagmilitær terminologi. For enkelhets skyld brukes derfor kapasiteter i en slik betydning gjennomgående i denne langtidsplanen.

Det er strukturens helhetlige operative evne som er avgjørende for dens evne til å løse oppgaver, ikke de forsvarsgrenvise elementer isolert sett. Moderne militære operasjoner gjennomføres normalt i et fellesperspektiv, og hvilken grenvis tilhørighet ulike enheter og avdelinger har, er ofte mindre relevant. I fremtiden vil innslaget av felleskapasiteter sannsynligvis øke, og den tradisjonelle oppdelingen i forsvarsgrener vil få mindre operativ betydning.

I forhold til eksisterende struktur vil den som her anbefales gi økt operativ evne, ved at større deler av Forsvarets struktur gjøres anvendbar og deployerbar for oppdrag i hele Forsvarets oppgavespekter. For å oppnå dette kreves det en rekke tiltak. Det viktigste av disse tiltakene er personellrelaterte: Forsvaret må sikres stabil og forutsigbar tilgang på personell for å ivareta krav til kvalitet, treningsstandard og beredskap. Flere av elementene i strukturen har derfor et stort innslag av fast tjenestegjørende befal og vervede, samtidig som resterende stillinger er besatt av personell med beredskapskontrakter. Personellområdet er således avgjørende for at de samme enheter skal kunne brukes nasjonalt og internasjonalt. Dette forutsetter at personellet deltar i operasjoner utenlands, som er en integrert del av Forsvarets oppgaveportefølje, på rotasjonsbasis.

Beredskapsnivået må tilpasses både nasjonale krav og bidra til å møte NATOs helhetlige behov. For Norge vil det være hensiktsmessig å ha mindre elementer på høy beredskap, mens større strukturelementer kan ha noe lavere beredskap. Sistnevnte er nødvendig for å kunne vedlikeholde styrkebidrag og engasjement i operasjoner over tid, eller for å forsterke innsatsen ved behov. Strukturen som foreslås har i seg en helhetlig og balansert beredskap der disse forhold ivaretas. I en akutt nasjonal krisesituasjon vil det være fullt mulig å redusere reaksjonstiden betydelig. I forhold til nasjonale oppgaver vil strukturens økte innslag av stående elementer, som ikke er avhengige av at mobilisering er iverksatt for at de skal kunne brukes av politiske myndigheter, øke tilgjengeligheten og reaksjonsevnen betydelig.

Forsvarets innsatsstyrke (FIST) har så langt i stor grad bestått av dedikerte enheter. I fremtiden vil en større andel av Forsvarets totale styrker gjøres anvendbare, og innsatsstyrkene vil utgjøres av elementer satt på beredskap for operasjoner. Dette innebærer at avdelinger og enheter vil rullere mellom ulike oppgaver og oppdrag. FIST-begrepet vil derfor ha atskillig større fleksibilitet enn tidligere, fordi strukturen totalt sett dreies i denne retningen.

5.5 Ledelse og kommandostruktur

5.5.1 Strategisk ledelse og kommandostruktur

Forsvarets øverste ledelse ble 1. august 2003 omorganisert i henhold til Stortingets vedtak. Forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner ble integrert i Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando nedlagt og Forsvarsstaben opprettet. Ledelsesapparatet vil være lokalisert i midlertidige lokaler frem til nytt bygg er ferdig, noe som er planlagt til 2006. Erfaringene med omorganiseringen så langt viser at denne har skapt betydelige gevinster på viktige områder, og har gitt økt evne til helhetlig strategisk ledelse av Forsvaret.

I henhold til Stortingets beslutning våren 2001 har Forsvaret også gjennomført en omfattende omorganisering av Forsvarets operative ledelse. Kommandostrukturen består av Fellesoperativt hovedkvarter i Stavanger med to underlagte hovedkvarter, Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) i Bodø og Landsdelskommando Sør-Norge (LDKS) i Trondheim.

NATOs nye *Joint Warfare Center* (JWC), samlokalisert med Fellesoperativt hovedkvarter i Stavanger og underlagt *Allied Command Transformation* (ACT), ble opprettet da det tidligere *Joint Headquarters North* ble nedlagt i oktober 2003. Oppgavene er nye og består i framtidsrettet planlegging, utdanning og samtrening av de operative NATO-hovedkvarterene. Det anses som svært verdifullt for Norge og for Forsvaret at et NATO-senter på dette nivået etableres og viderefører NATOs tilstedeværelse i Norge.

Forsvarets ledelses- og kommandostruktur må, som resten av Forsvaret, ha kontinuerlig evne til å tilpasse sin struktur og arbeidsform til rådende rammebetingelser. Det må vektlegges at utviklingen av en fremtidig ledelsesstruktur må bygge på et nettverksbasert operativt konsept og være tilpasset styrkestrukturen, samtidig som kommandoapparatet må gi reell mulighet for å drive fellesoperasjoner med høyt tempo, og inneha stor fleksibilitet til å møte skiftende situasjoner. Dette fordrer kortest mulig avstand mellom strategisk, fellesoperativt og taktisk kommandonivå og de operative enhetene. Det anses at moderne teknologi, sammen med redusert antall enheter i den operative struktur, vil muliggjøre en slankere og mer nettverksbasert ledelsesstruktur, med et redusert antall kommandonivåer og -enheter. Videre er Forsvarets struktur for øvrig blitt redusert over en lengre periode, og kommandostrukturen må balansere den øvrige strukturens evne til å produsere

og vedlikeholde kompetanse i et langsiktig perspektiv. Volummessige reduksjoner i ledelses- og kommandostrukturen er også nødvendig for å motvirke at yngre offiserer avanserer for raskt bort fra det lavere nivå, jf. kapittel 6.1.

Med bakgrunn i ovennevnte vil to grep bli tatt. For det første anbefales kommandostrukturen justert ytterligere som en tilpasning blant annet til de muligheter som ligger i et nettverksbasert ledelseskonsept, og LDKS i Trondheim anbefales nedlagt. LDKN på Reitan videreføres under FOHK som en krisestyringskommando. Antall HV distriktsstaber justeres fra 18 til 12. En divisjonskommando i Hæren (6. divisjonskommando) og et maritimt ledelseselement (CNOTG) i Sjøforsvaret, videreføres for taktisk ledelse. Dette er nærmere omtalt i kapitlene 5.6.2, 5.6.3, 7.5.2 og 7.5.6. FOHK vil, som i dag, kunne delegerer kommandomyndighet for aktuelle HV-distrikter og andre aktuelle ressurser til kommandoen på Reitan.

For det andre vil den strategiske ledelse bli gjenstand for ytterligere strømlinjeforming. Departementet vil vurdere en videre strukturell utvikling av den integrerte sivil-militære strategiske ledelsen med bakgrunn i rammebetingelsene for Forsvarets videre utvikling. Et slikt arbeid vil også kunne ha konsekvenser for Forsvarets militære organisasjon og etatsstyringen av denne. Arbeidet vil ha som mål både å tilpasse ledelsesapparatet til utviklingen i rammevilkårene, og å overføre ytterligere ressurser til operativ drift og materiellinvesteringer. Innføringen av et mest mulig enhetlig og helhetlig ledelses- og styringssystem for hele forsvarssektoren, vil være et viktig bidrag i denne sammenheng.

5.5.2 Informasjonsinfrastruktur

I tråd med forsvarssjefens anbefaling vil regjeringen fremme et investeringsprogram for informasjonsinfrastrukturen for perioden 2005–2008. Ambisjonen er at det i 2008 er lagt et godt grunnlag for en felles infrastruktur for kommunikasjon og informasjonsutveksling i Forsvarets operative organisasjon, for å tilpasse kommandostrukturen til kravet om økt deployeringsevne, mobilitet og fleksibilitet. Satsningen vil kunne medføre at investerings- og driftskostnadene for dette området kan øke. Informasjonsinfrastrukturen skal i størst mulig grad baseres på eksisterende sivilt utviklet teknologi, oppgradert og tilpasset Forsvarets behov. Administrative og forvaltningsmessige beslutningsstøttesystemer vil i den grad det er hensiktsmessig bli utformet og gjort anvendbare for den operative organisasjonen og kommandostrukturen. Deler av

Forsvarets informasjonsinfrastruktur, etablert for å ivareta Forsvarets primær oppgaver, bør kunne brukes av utvalgte instanser og brukersteder i en totalforsvarssammenheng, for å forsterke samfunnssikkerhetsarbeidet. En bruk av Forsvarets kapasiteter bør forberedes gjennom dialog med sivile myndigheter, med hensyn til å avklare spørsmål knyttet til bl.a. omfang, ansvar og finansiering.

5.5.3 Etterretningstjenesten

Etterretningstjenesten må videreutvikle sitt flernasjonale samarbeid og kunne bidra til informasjonsinnhenting og analyse både i Norges nærområder og i områder hvor det er aktuelt å sette inn norske styrker i flernasjonale operasjoner. Etterretningsressursene må, som Forsvaret for øvrig, ha et større innslag av deployerbare ressurser, og ulike sensorkapasiteter bør videreutvikles og knyttes til informasjonsinfrastrukturen.

5.6 Operativ struktur og virksomhet

Nedenfor beskrives strukturen med utgangspunkt i hvilken kapasitet, med andre ord hvilken operativ evne, de ulike elementer representerer. Fremstillingen er delt inn i felles-, land-, sjø- og luftkapasiteter, og tar primært utgangspunkt i ansvar for styrkeproduksjon. Strukturen som helhet forutsetter et tett samvirke mellom de ulike forsvarsgrener og Heimevernet, og det er flere områder hvor ansvarslinjer for styrkeproduksjon ikke nødvendigvis er sammenfallende med ansvarsforhold for den operative bruken.

5.6.1 Felleskapasiteter

For en oppsummering av felleskapasiteter og tilhørende strukturelementer, se tabell 5.1.

Spesialstyrker

Forsvarets spesialstyrker er strategiske styrker som gir en fleksibel kapasitet til å møte skiftende utfordringer. Dette både nasjonalt i forbindelse med suverenitetshevdelse og krisehåndtering, i forebygging og bekjempelse av terrorisme hvor det etter omstendighetene er grunnlag for å hevde at det foreligger en sikkerhetspolitisk situasjon, eller at situasjonen for øvrig antas å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon og andre operasjoner sammen med allierte. Spesialstyrkene kan også gi bistand for å forebygge og bekjempe terroranslag som politiet har primæransvaret for å håndtere.

En økt kapasitet for spesialstyrkene er viktig, først og fremst for å bedre vår nasjonale handlingsfrihet, fleksibilitet og utholdenhet. Også de operative erfaringene og utviklingen i NATO, har synliggjort behovet for å forbedre denne kapasiteten for å tilpasse den til NATOs krav og nasjonale krav. Styrkingen vil sikre mer robuste fagmiljøer, bedre interoperabilitet og evne til understøttelse og vedlikehold av operativ innsats over tid. Videre vil beredskapen, både med hensyn til operativ virksomhet og samfunnsmessig støtte, bli forbedret.

Det er samtidig behov for å styrke kapasiteter knyttet til overordnet ledelse. Videre er det behov for å øke bemanning ved spesialstyrkecellen i Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK), for å styrke sjef FOHKs evne til å lede spesialstyrker når disse tildeles.

Norske spesialstyrker organiseres innledningsvis i tre avdelinger: Hærens jegerkommando/Forsvarets spesialkommando (HJK/FSK), Marinejegerkommandoen (MJK) og en integrert helikopterving som skal støtte disse. Disse avdelingene skal være i stand til å gjennomføre både nasjonale og internasjonale operasjoner, enten selvstendig eller i en flernasjonal ramme, sammen med styrker fra andre forsvarsgrener. De skal også være i stand til å operere som en samlet enhet. Avdelingene er underlagt sine respektive forsvarsgrener i styrkeproduksjonslinjen, og det forutsettes koordinert styrkeproduksjon der det er logisk og ressursbesparende.

Spesialstyrkene er avhengig av støtte fra andre forsvarsgrener, både i form av transportfly, helikopter og fartøyer, med hensyn til deployerings- evne samt taktisk innsetting og støtte. Det er behov for å etablere en integrert luftving som en øremerket ressurs for spesialstyrkene. Regjeringen foreslår at behovet dekkes ved å reorganisere 720 skvadronen og etablere et tilpasset ledelseselement. Innledningsvis vil denne være utrustet med Bell 412 SP. Disse helikoptrene har begrensede kapasiteter for spesialoperasjoner, men det planlegges med en viss kapasitetsbedring i perioden. Anskaffelse av helikopter for spesialstyrker vurderes for perioden etter 2008.

Operative hensyn taler for å videreføre dagens virksomhet (HJK/FSK) ved Rena. Luftenheten lokaliseres til Rygge. MJK er lokalisert ved Ramsund.

Felles KKIS-enhet (Kommando, kontroll og informasjonssystemer)

Det er behov for å styrke styringen av Forsvarets operative informasjons- og kommunikasjonstekno-

logi (IKT)-ressurser og -miljøer. For å samle all operativ IKT-virksomhet og oppnå anvendbarhet samt helhetlige, effektive og koordinerte løsninger, foreslår regjeringen å etablere én felles, operativ KKIS-enhet. Det vil dog kunne være unntak i forhold til enkelte forsvarsgrenes spesifikke systemer. Enheten skal støtte deployeringer av norske styrker nasjonalt og internasjonalt. Den vil være modulbasert for at den skal kunne tilpasses oppdragets art. Den vil ivareta deployering, etablering, drift, overvåking og beskyttelse av IKT-løsninger. Med utgangspunkt i denne enheten vil Norge også kunne tilby selvstendige styrkebidrag i operasjoner hvor Norge ikke deltar med andre enheter eller avdelinger. Ansvar for styrkeproduksjon tillegges sjef Forsvarets kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer. Samlingen av disse ressursene vil være en videreføring av Stortingets vedtak i Innst. S. nr. 93 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004), om iverksetting av fase tre i omstillingen av FLO.

ISTAR-enhet

ISTAR (*Intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance*) er et satsingsområde i NATO, med bakgrunn i behovet for innsamling av informasjon, overvåking, rekognosering og målangivelsesdata. ISTAR er et konsept som i korthet går ut på å integrere og synkronisere anvendelsen av sensorer og informasjon, etterretninger og målangivelsesdata til støtte for operasjoner. Enheten forutsetter samvirke på tvers av forsvarsgrener og nettverksorganisering, og vil kunne gjøres flernasjonal.

Regjeringen foreslår at det etableres én modulbasert ISTAR-enhet av inntil bataljons størrelse. Enheten opprettes i hovedsak med basis i allerede eksisterende oppklarings-, jeger- og elektronisk krigførings-avdelinger og -enheter. Kystjegerkommandoen tilpasses for å kunne operere sammen med enheter fra 6. divisjonskommando integrert i denne felles ISTAR-enheten. ISTAR-enheten skal både kunne operere med elementer innenfor en korpsramme i NATO, innenfor en divisjons- eller brigaderamme, samt bidra med elementer i en nasjonal eller flernasjonal maritim styrke. Den vil også kunne støtte og samvirke med enheter i Luftforsvaret. I tillegg skal den kunne gi informasjonsgrunnlag direkte til FOHK eller til det strategiske nivå. Enheten vil ha stor anvendelighet og vil være svært godt egnet til krisehåndtering, ikke minst nasjonalt.

UAV – ubemannede luftfartøyer (Unmanned Aerial Vehicle)

Ubemannede luftfartøyer er en ny type kapasitet som anbefales anskaffet. Ambisjonen er å etablere en taktisk UAV-kapasitet innenfor planperioden. Enheten består av et antall UAVer med sensorer eller annen nyttelast, og et antall mobile bakkestasjoner med tilknytning til informasjonsinfrastrukturen. Disse er gjennom innhenting av informasjon i nær sann tid, en meget hensiktsmessig ressurs for å gi bedre situasjonsforståelse.

UAVer benyttes hovedsakelig i situasjoner der bemannede luftfartøyer er lite egnede av hensyn til ressursbruk, utholdenhet, risiko for tap av menneskeliv, og i spesielle situasjoner, som for eksempel i områder forurenset av kjernefysiske, radiologiske, biologiske eller kjemiske kilder. UAVer vil gi evne til overvåking og informasjonsinnhenting gjennom ubemannede enheter, med redusert risiko og økt effektivitet, spesielt i slike situasjoner. UAV-kapasiteten integreres i ISTAR-enheten, men vil også kunne nyttes utenfor rammen av ISTAR. Det tas sikte på raskt å kunne anskaffe en slik kapasitet i perioden 2005–2008, ikke minst for å høste erfaringer fra trening, øving og operasjoner så tidlig som mulig. Dette vil gi verdifull kompetanse, som kan brukes til eventuell utvidelse av kapasitetsområdet etter 2008.

NATO Luft-til-bakke overvåkingssystem (Alliance Ground Surveillance)

Alliance Ground Surveillance (AGS) er et NATO-prosjekt for anskaffelse av en kapasitet for luftbåren bakkeovervåking, som skal eies og opereres av NATO.

Kapasiteten vil gi kontinuerlig overvåking i tilnærmet sanntid av bevegelige og stillestående objekter innenfor et meget stort bakkeområde, uavhengig av vær- og lysforhold. AGS er erklært av NATOs Råd som den høyest prioriterte anskaffelse i NATO, og er et vesentlig element i PCC. Prosjektet er i definisjonsfasen, og mer konkrete krav til ytelse og organisering av denne kapasiteten gjenstår å beslutte i NATO. Norge avsetter inntil 75 mill. kr per år i perioden 2004–2008. Omfanget av eventuell norsk deltakelse i senere anskaffelses- og driftsfaser må vurderes nærmere i lys av utviklingen i prosjektet.

Overvåkingssatellitt

Forsvaret har behov for satellittkapasitet for blant annet overvåking av norske havområder. Slik ka-

Boks 5.5 Rammer for et nasjonalt overvåkingskonsept

Hensikten med et helhetlig overvåkingskonsept skal være å sikre koordinert utnyttelse av overvåkingsressurser, og tidsriktig varsling og frembringelse av bearbeidet informasjon til riktig beslutningsnivå. I tillegg skal overvåkingskonseptet gi føringer for materiellanskaffelser og utvikling av teknologi.

Formålet med overvåking skal være å etablere et godt situasjonsbilde, og kontinuerlig videreutvikle et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag. Kontinuerlig overvåking innenfor alle områder vil være svært ressurskrevende. En avveining mellom den strategiske situasjon og kostnader vil måtte bestemme det totale ambisjonsnivået. Vårt nasjonale ambisjonsnivå bør imidlertid være å kunne opprettholde kontinuerlig sanntids overvåking av nasjonalt luftterritorium, prioriterte deler av landterritoriet, og kontinuerlig overvåking av utvalgt aktivitet i sjøområdet og geografisk utvalgte områder i jurisdiksjonsområder til havs. Vi må ha en evne til å flytte overvåkingskapasitet og innsamlingsressurser geografisk når en situasjon oppstår.

Det bør i overvåkingskonseptet legges vekt på fellestenkning i forhold til forskning og utvikling, anskaffelse og utnyttelse av både militære og sivile systemer. Tilgang på visse innsamlingsressurser og informasjon må i stor grad fremskaffes gjennom bi- og multilateralt samarbeid.

Innsamlet og bearbeidet informasjon må i størst mulig grad gjøres tilgjengelig for brukere i et nettverk. For å muliggjøre fellestenkning og tilgjengelighet vil det være avgjørende med en velfungerende informasjonsinfrastruktur.

pasitet, brukt sammen med Kystvakten og de maritime overvåkingsflyene (Orion), vil gi en sterkt forbedret evne til overvåking gjennom mer effektiv bruk av de samlede overvåkingsressursene. I dag anvender Forsvaret på regelmessig basis produkter fra kommersielle radarsatellitter for dekning av norske havområder. Slike satellitter er imidlertid ikke under nasjonal kontroll, og det er ikke mulig å garantere Forsvaret tilgjengelig kapasitet i en krisesituasjon. Forsvarssjefen påpeker allikevel i sin anbefaling at slik kapasitet er for kostbar til at det kan etableres nasjonal kapasitet på en måte som

tilfredsstiller operative behov. Norge vil derfor fortsatt kjøpe slik informasjon kommersielt, samt bidra aktivt til å styrke internasjonalt samarbeid, spesielt innenfor NATO, på dette området. Det vil følgelig ikke bli utviklet nasjonal militær satellittkapasitet, og alle forberedelser knyttet til en slik utvikling termineres umiddelbart.

Militære informasjonsoperasjoner

Militære informasjonsoperasjoner er koordinerte militære tiltak, iverksatt for å utnytte og beskytte egne beslutningstakere og egen IKT-infrastruktur, samt for å påvirke andre parter beslutningstakere i operasjonsområdet gjennom bruk eller kontroll av informasjon, eller forstyrrelse og ødeleggelse av deres IKT-infrastruktur. Militære informasjonsoperasjoner kan også nyttes for å skape støtte for egen virksomhet i sivilbefolkningen der man opererer, eller til å påvirke beslutningstakere. Bruk av informasjon gjør det mulig å påvirke situasjonen til egen fordel, og supplerer eller erstatter annen bruk av militærmakt. Effektive militære informasjonsoperasjoner kan derfor bidra til å redusere behovet for bruk av fysisk makt.

Kapasitet til ledelse av militære informasjonsoperasjoner skal styrkes og det etableres en mindre, deployerbar enhet for militære informasjonsoperasjoner. Evne til defensiv kapasitet prioriteres, men det er også nødvendig å etablere en viss kapasitet for påvirkning av en motstanders informasjon og systemer. Sistnevnte er viktig først og fremst for å utvikle kompetanse på defensive tiltak.

Evne til elektronisk krigføring (EK) er en del av militære informasjonsoperasjoner. Forsvaret har flere komponenter i dagens struktur som har slik evne, for eksempel i EK-kompaniet i Hæren og EK-fly i Luftforsvaret. Disse kapasitetene må moderniseres videre som følge av utviklingen i risikobildet. EK-kapasitet vil være viktig i de fleste former for kriser og konflikter, og svært relevant for nasjonal evne til episode- og krisehåndtering. For å øke effektiviteten og legge grunnlaget for helhetlig utvikling av slike kapasiteter, samles de faglige miljøene i et felles EK-kompetansesenter med overordnet faglig ansvar for EK-tjeneste i Forsvaret.

Forsvarets Sanitet

Militære operasjoner er risikofylte, og det er derfor avgjørende at avdelinger understøttes av en tilstrekkelig og egnet sanitetsorganisasjon. I nasjonal krisehåndtering er det viktig å kunne stille sli-

ke enheter raskt, til understøttelse av militære operasjoner og som støtte til det sivile samfunn. En forberedt sanitetsorganisasjon vil være et viktig signal om at man har reell vilje og evne til å forsvare seg mot et angrep, og vil være et sentralt bidrag til å styrke sikkerheten og moralen for personellet i alle typer operasjoner.

Endringene i Forsvarets innretting, organisasjon og oppgaver har konsekvenser for innholdet i og organiseringen av Forsvarets sanitetstjeneste, blant annet fordi totalforsvarets ressurser ikke kan påregnes å være tilgjengelige i hele Forsvarets oppgavespekter. Forsvarssjefen anbefaler at den militære sanitetstjenesten rettes inn mot områder av operativ betydning, og organiseres og videreutvikles som modulbaserte sanitetssystemer med deployerbar hospitaliserings- og behandlingsskapasitet. Deler av kapasiteten skal ha høy beredskap, og enkelte elementer skal kunne deployeres luftveien. Sanitetssystemet skal organiseres slik at det kan nyttes nasjonalt og i utenlandsoperasjoner, også som del av flernasjonale sanitetsstyrker.

For å styrke sanitetets evne til å løse sine oppgaver, er en større konsentrasjon av virksomheten en mulighet. I denne sammenheng foreligger et forslag om etablering av et Forsvarets medisinske senter (FMS) ved Ullevål universitetssykehus i Oslo. Prosjektet har potensial til å gi faglige og driftsmessige fordeler, men innebærer meget betydelige investeringskostnader. Regjeringen foreslår derfor at et forprosjekt av begrenset omfang iverksettes for å avklare kostnadsbildet og gi ytterligere beslutningsgrunnlag for en eventuell videreføring av prosjektet. Som en del av dette forprosjektet skal ulike modeller for offentlig-privat samarbeid/partnerskap vurderes. Nødvendige avklaringer av prinsipielle spørsmål knyttet til ansvar, finansiering og oppgaver skal foretas i samråd med Helsedepartementet. Prosjektet vil kun bli realisert dersom det gir påviselige kompetansemessige gevinster, dersom kostnadene kan holdes innenfor rimelige rammer, dersom det når opp i en prioritering mot Forsvarets øvrige behov og dersom det anses forsvarlig i lys av Forsvarets utgifts- og budsjettutvikling. Det er ikke avsatt midler i perioden utover det som er nødvendig for gjennomføring av forprosjektet.

Heimevernet (HV)

Det endrede risikobildet fører til at Heimevernets tradisjonelle oppgaver ikke lenger alene kan være dimensjonerende for HVs struktur. Et *modernisert* HV vil imidlertid være svært relevant for oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse, krisehåndtering

og bistand til ivaretagelse av samfunnssikkerhet. Herunder må HV kunne forsterke annen militær tilstedeværelse i utsatte områder, og ivareta andre typer spesielle oppdrag som forsterket grensevakt, styrkebeskyttelse, sikring av nasjonale styrker og mottak av allierte forsterkninger. I tillegg kan HV etter anmodning yte bistand til sivile myndigheter. Særlig viktig i denne sammenheng er bistand for å forebygge og bekjempe terroranslag som politiet har primæransvaret for å håndtere. Slik bistand vil blant annet kunne være aktuelt i forbindelse med situasjoner der det iverksettes omfattende objekt-sikring og/eller hvor beskyttelsesbehovet vil kunne strekke seg over en lengre tidsperiode. Innenfor de rammer og prinsipper for utviklingen av HV som anbefales i denne proposisjonen, vil HVs oppgaver opp mot det sivile behov beskrives nærmere i stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid som fremlegges våren 2004.

Som følge av det nye og brede trusselbildet vil behov for beskyttelse av en rekke objekter være situasjonsbetingete. Det er derfor ikke hensiktsmessig fortsatt å binde opp store ressurser til faste, spesifikke oppdrag over hele landet samtidig.

HV må dermed være bedre i stand til å konsentrere styrker der behovet måtte oppstå. Regjeringen foreslår derfor å gjennomføre en kvalitetsreform i HV, i hovedsak i tråd med forsvarssjefens anbefaling, for å ivareta disse nye behov. HV skal utvikle en kjerne av styrker på høy beredskap – innsatsstyrker. Disse vil bestå av frivillige på kontrakt i hvert HV-distrikt, gis fra 6 til 20 dager årlig trening, og spesielt ivareta behovet for evne til raskt å kunne konsentrere styrker. De mer tradisjonelle oppgavene lokalt ivaretas av forsterkningsstyrker og oppfølgingsstyrker med 5 dagers trening hvert år (i tillegg til 3 dager for befalet). For styrker med utelukkende statiske sikringsoppdrag gis slik trening annenhvert år. Forsterknings- og oppfølgingsstyrkene vil også ha en viktig funksjon i å stille mannskaper ved katastrofer og ulykker i fredstid, jf. HV-lovens § 13. I tillegg skal HV ha en reserve på 33 000 personell, for å sikre at 50 000 personell er operativt tilgjengelige. Reserven rulleføres, har bekledning, men ikke våpen, og øves ikke. Det faktum at HV-reserven ikke får utlevert våpen, anses ikke å være i strid med Heimevernslovens § 26. Denne lovbestemmelsen gir soldatene plikt til å oppbevare våpen når det er utlevert, men kan ikke fortolkes som et pålegg til Forsvaret om å utlevere våpen.

HV skal fremdeles organiseres i distrikter, avsnitt og områder. Antall HV-distrikter justeres fra 18 til 12, jf. kapittel 7.5.6.

En slik omdefinering av HVs oppgaver, og en strengere prioritering av oppdragene, vil gjøre HV mer relevant for det nye sikkerhetsbildet. Gitt den budsjettprofil som denne proposisjon legger opp til, vil HV få en viss økning i sine budsjetter, slik at det skapes rom for heving av kvaliteten. Allerede i 2005 vil ca. 150 mill. kr settes av til materiellinvesteringer for HV, en sum som øker til ca. 250 mill. kr i 2008. Dette er en betydelig økning fra dagens nivå på i underkant av 100 mill. kr.

Det er behov for å se nærmere på hjemmelsgrunnlaget for innkalling av HV-personell for å løse prioriterte oppdrag over tid, spesielt i situasjoner der det ikke er innført beredskap, og der samfunnet er forutsatt å fungere mest mulig normalt. Det er viktig at de ressursene HV representerer ikke begrenses unødig, geografisk eller på andre måter. Dette innebærer at ressursene HV rår over, må sees som en del av helheten.

Forsvarsdepartementet skal foreta en gjennomgang av oppbevaring av våpen og eventuell differensiering av våpentyper i den nye strukturen. Det er ikke aktuelt å bygge ut nye våpenlagre for Heimevernet, men behovet for at soldatene til en hver tid oppbevarer våpenet i hjemmet vil bli vurdert ut fra kravet til reaksjonstid.

GIHV har, støttet av Landsrådet for Heimevernet anbefalt at anskaffelsen av kammerlås utsettes, i det sikkerheten synes tilfredsstillende som følge av at tennstemplene er inndratt. Anskaffelsen bør, hvis kvalitetsreformen vedtas, forskyves til slutten av planperioden, da HVs eventuelle nye organisasjon vil være på plass. Dette for å unngå feilinvesteringer. Inntil da skal allerede anskaffede kammerlåser omfordeles på en mest mulig hensiktsmessig måte.

ARBC-vern enheter

Det nye risikobildet omfatter fare for bruk av masseødeleggelsesvåpen fra statlige eller ikke-statlige aktører, også rettet direkte mot det sivile samfunn. Dette risikobildet omfatter også farer relatert til utilsiktede utslipp fra infrastruktur og industri. Slike virkemidler og hendelser kan ha dramatisk effekt på både egne styrker og det sivile samfunn. Det er derfor nødvendig å ha kapasitet til å beskytte mot og dempe effekten av slike våpen og hendelser. Det er planlagt med oppgradering av beskyttelsesutrustning for personellet, samt en omfattende innføring av beskyttelsessystemer på avdelingsnivå. I tillegg opprettes det egne ARBC-vern enheter. Enhetene vil inneha deployerbar deteksjons-, analyse- og rensekapasitet, kunne løse nasjonale oppgaver, herunder også gi støtte til sam-

Tabell 5.1 Felleskapasiteter

Kapasitet	Strukturelement	Større investeringer
Evne til gjennomføring av spesialoperasjoner, herunder innsetting og understøttelse i et fiendtlig stridsmiljø i alle typer operasjoner	Ledelse Hærens Jegerkommando/ Forsvarets Spesialkommando Marinejegerkommando Helikopterving (720 skv.)	Diverse avdelings- og enkeltmannsutrustning
Evne til objektsikring, samt økt evne til å konsentrere innsatsen for overvåking, kontroll, sikring og bekjempelse av mindre styrker og evne til å støtte ved katastrofer og ulykker	Heimevernet med 50 000 + 33 000 (reserve)personell, 12 HV-distrikter. Organisert iht. oppgavene: – Innsatsstyrker – Forsterkningsstyrker – Oppfølgingsstyrker – Reserven	Enkeltmannsutrustning Samband
Deployerbar ISTAR-kapasitet med elementer på høy beredskap, med evne til informasjonsinnhenting, overvåking, rekognosering og innhenting av målangivelsesdata, som grunnlag for beslutninger om anvendelse av militærmakt innenfor brigade-, divisjons-, og korpsnivå, samt som del av en maritim styrke	Felles taktisk ISTAR-enhet på bataljons størrelse (<i>Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance</i>)	Sensorer og radar
Evne til overvåking og informasjonsinnhenting gjennom ubemannede plattformer	UAV (<i>Unmanned Aerial Vehicle</i>) som inngår i ISTAR-enhet	UAV-system
Evne til at alliansen til enhver tid kan utføre luftbåren bakkeovervåking av store områder	AGS (<i>Alliance Ground Surveillance</i>)	Felles eiet og operert kapasitet i NATO
Evne til å støtte fredsorganisasjonen, samt depoyerbare enheter med IKT-systemer nasjonalt og i utenlandsoperasjoner	KKIS-enhet, samt informasjonsinfrastruktur.	Kommunikasjonsinfrastruktur Beslutningsstøtte Sikkerhetsløsninger
Evne til: – ledelse og gjennomføring av militære informasjonsoperasjoner herunder, – elektronisk krigføring	Organiseres primært innenfor rammen av strategisk ledelse, FOHK og KKIS-kompetansesenter Felles EK-kompetansesenter Samling av dagens EK kompetanse	Oppgradering EK-materiell
Deployerbare logistikk- og støtteelementer for alle typer operasjoner i og utenfor Norge Evne til kosteffektiv organisering/drift av støtte/logistikkfunksjoner Evne til å støtte allierte avdelinger med vertslandstøtte	Etableres med basis i FLO og kapasiteter fra den operative strukturen 2 mobiliseringsbataljoner (<i>Host Nation Support</i>)	
Deteksjons- og rensekapasitet mot effekter av ARBC-stridsmidler, både som del av militære operasjoner og som bidrag til samfunnsikkerhet	ARBC søke- og renseenhet 1 laboratorium Enkeltmannsutrustning Avdelingsutrustning	

Kapasitet	Strukturelement	Større investeringer
Evne til gjensidig sivilt-militært samarbeid, både som sivil støtte til militære operasjoner og som militær støtte til mer sivilrettede operasjoner innefor samfunnssikkerhet i fredsoperasjoner.	1 sivil-militær koordinerings-enhet	
Evne til å understøtte operasjoner med behandlings- og hospitaliseringsressurser, samt bidrag til samfunnssikkerhet. Deployerbar, elementer på høy beredskap.	Modulbasert, deployerbar og mobil sanitetsenhet	

funnssikkerhet, samt inngå i flernasjonale styrker og operasjoner.

Sivil – militær koordineringsenhet

I konflikter som foregår innenfor rammen av det sivile samfunn, hvor målet er å dempe negative konsekvenser av konflikt eller gjenoppbygging og stabilisering i konfliktområder, er sivilt-militært samarbeid en kritisk ressurs. Slikt samarbeid omfatter samvirke og koordinering mellom militære og et bredt spekter av sivile aktører, herunder internasjonale og nasjonale frivillige institusjoner og organisasjoner, samt sivile myndigheter og andre lokale institusjoner. Slik kapasitet er en viktig ressurs i alle former for fredsoperasjoner. Den eksisterende kapasitet videreføres. Denne består av dedikert militært personell med relevant kompetanse fra Forsvarets ulike avdelinger og kompetansemiljøer, som vil forestå praktisk koordinering og tilrettelegging for slik samarbeid på vegne av den militære styrkesjef i operasjonsområdet.

Operativ logistikk- og støttestruktur

Forsvarssjefen har anbefalt en videreføring og ytterligere modernisering av logistikk- og støttestrukturen, som en følge av endrede behov i den operative strukturen. Hovedtrekkene i videreutviklingen av Forsvarets operative logistikkressurser frem mot 2008 vil være i samsvar med Innst. S. nr. 93 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2002–2003), om FLOs fremtidige organisering. Målet er økt fleksibilitet, tilgjengelighet og deployeringsevne for operative logistikk- og støtteenheter. FLO vil kunne trekke på transportkontrollavdelinger, militærpolitilavdelinger, transport og ingeniøravdelinger, lufttransportkapasitet, samt avdelinger for understøttelse av allierte styrker i tråd med nasjonalt ansvar (*Host Nation Support*). Nevnte kapasiteter

vil både kunne nyttes til å understøtte nasjonale styrkebidrag og som selvstendige styrkebidrag internasjonalt, og ikke minst understøtte operasjoner innenfor nasjonal krisehåndtering.

5.6.2 Landstyrker

For en oppsummering av kapasiteter og tilhørende strukturelementer, se tabell 5.2.

Majoriteten av sannsynlige fremtidige sikkerhetsutfordringer vil måtte løses blant annet gjennom tilstedeværelse og innsats av styrker på bakken. Erfaringene blant annet fra Balkan har vist nødvendigheten av å kunne ta territoriell kontroll for å legge grunnlaget for stabilisering og fredsbygging. Dette er en type operasjoner der Norge har gode tradisjoner, og som også i fremtiden skal utgjøre et satsingsområde.

Allerede i innværende planperiode vil det bli lagt økt vekt på mekanisert infanteri i Hæren. Det er et mål på sikt å gjøre Hærens avdelinger lettere, blant annet ved satsing på nye og lettere stridskjøretøy utrustet med moderne sensorer og IKT-løsninger. Slike er under utvikling og utprøving, blant annet i USA og Storbritannia. I løpet av planperioden må det vurderes hvilke typer av Hærens stridskjøretøy som bør skiftes ut eller oppgraderes etter 2008. Vurderinger og sammenligninger av ulike alternativ må baseres på helhetlige konsepter, ikke utelukkende på sammenligning av ulike kjøretøytypers isolerte evne. I denne sammenheng må det legges betydelig vekt på hvilke materielltyper våre nærmeste allierte velger. En flernasjonal tilnærming vil kunne gi vesentlige stordriftsfordeler. Uansett hvilke alternativ som velges, vil det være et omfattende investeringsbehov i Hæren etter 2008.

Hæren løser operative oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse og overvåking gjennom kontinuerlig grensevakt og vakthold og sikring for Hans Majestet Kongen. Disse oppgavene krever hver

seg en avdeling spesialtilpasset disse oppdragene, som videreføres i ny struktur. Det skal vektlegges at disse oppgavene ivaretas gjennom kosteffektive løsninger.

Den dimensjonerende ambisjon for Hæren, utover disse to permanente oppdragene, er at Norge skal kunne stille én deployerbar brigade (Brigade Nord) for alle typer operasjoner, nasjonalt og internasjonalt. Den mekaniserte infanteribrigaden vil i denne planperioden bestå av tre bataljoner med i hovedsak dagens CV 90 og M 113 pansrede kjøretøyer og Leopard 2 stridsvogn som hovedmateriell. Innenfor denne brigaderammen vil en rekke komponenter ha en høy beredskap, mens brigaden som helhet vil ha en noe lavere beredskap. Telemark bataljon videreføres innenfor brigaderammen. Beredskapsnivået og oppdrag vil kunne rulleres mellom brigadens underavdelinger. Brigaderammen gir best utnyttelse av ressursene ved at den ivaretar kravet om kontinuerlig tilgjengelighet, ikke minst for nasjonale oppdrag. Brigaden vil inneholde et bredere spekter av kapasiteter med bedre kvalitet og reaksjonsevne enn tidligere. Disse kapasitetene kan også utgjøre norske styrkebidrag i en flernasjonal ramme.

Felles ISTAR-enhet etableres med hovedtyngden i Hæren, jf. kapittel 5.6.1. Denne skal bidra med en underenhet til Brigade Nord.

For å kunne stille én brigade, må Hæren ha minimum to brigademateriellsett totalt. Dette fordi materiellet som vil bli nyttet i løpende operasjoner, også må vedlikeholdes og i tillegg må det være materiell tilgjengelig for trenings- og øvingsformål. Sammen med utdannet personell utgjør det ekstra materiellsettet rammen for en mobiliseringsbrigade (Brigade 6).

Hæren skal kunne stille én mobil taktisk landkommando (6.divisjonskommando). Denne kommandoen vil danne rammen for et ledelsesnivå over brigade for operasjoner i Norge, samt kunne utgjøre en kjerne for et divisjonshovedkvarter for operasjoner sammen med våre allierte utenfor Norges grenser.

Hæren utvikles således til å omfatte en langt større andel anvendbare avdelinger av et totalt sett større volum enn tidligere. Dette er nødvendig for å kunne ivareta krav til rask reaksjonsevne, fleksibilitet og kvalitet som kreves i det rådende sikkerhetsbildet. Brigadens kapasiteter skal organiseres på en måte som gir høy kontinuerlig operativ evne, og en best mulig utnyttelse av Hærens kapasiteter i forhold til Forsvarets totale oppgavespekter. Dette innebærer at Hæren må kunne stille en brigade med en reaksjonstid på maksimalt 180 dager. I presserende situasjoner gir en brigade med delvis

stående elementer evne til å redusere reaksjonstiden betydelig. Deler av brigaden vil ha langt høyere beredskap, og Hæren skal raskt kunne deployere en styrke på bataljonsstørrelse for internasjonale operasjoner og vedlikeholde et engasjement over en periode på tentativt 3–5 år, forutsatt at situasjonen stabiliseres. Samtidig skal Hæren kunne opprettholde en styrke på høy beredskap hjemme for nasjonale oppdrag, eller for ytterligere deployeringer internasjonalt. Hærens styrkeproduksjon må organiseres slik at dette ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Tilpasset beredskap på styrker av et visst volum er spesielt viktig ut fra målet om å ha tilgjengelige styrker for nasjonal krisehåndtering. I tillegg vil enkelte enheter kunne tilbys som selvstendige bidrag i en flernasjonal ramme i NATO- og/eller FN-operasjoner, og samtidig være svært relevante for nasjonal krisehåndtering og som støtte til samfunnssikkerhet. Dette dreier seg for eksempel om enheter til beskyttelse mot masseødelegglesesvapen, logistikkressurser, og artillerienheter til støtte og beskyttelse for egne og allierte styrker.

Avtaler om materiellbytte

Materiellbytte vil være et prioritert område for å skaffe kapasiteter raskere og til lavere utgifter enn hva man vil kunne ved en vanlig anskaffelsesprosess. Dette arbeidet vil i perioden bestå i å definere omfanget av et slikt eventuelt materiellbytte. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) er bytte av forsvarsmateriell mellom Norge og Nederland foreløpig presentert. Forsvarsdepartementet har arbeidet videre med denne saken, men fremdeles gjenstår avklaringer knyttet til omfang og type materiell. De aktuelle materiellbyttene med Nederland, som i første omgang i hovedsak vil omfatte hær-materiell, er et praktisk resultat av Nordsjøstrategien jf. boks 3.4. Et slikt eventuelt bytte av forsvarsmateriell omhandler flere typer materiell, særlig ammunisjon, luftvernenheter, artilleri og ulike pansrede støttevogner. I tillegg til dette vil det bli inngått *Memorandum of Understanding* (MOU) knyttet til opplæring, erfaringsutveksling m.v. som berører flere materiellkategorier og nasjonale styrkemål.

Arbeidet har til nå bestått i å identifisere de ulike materiellgrupper/-typer i jevnbyrdige pakker, for å sikre at man får mulighet til å gjennomføre de høyest prioriterte materiellbytter. Avtalene gjelder bl.a. forhold knyttet til fremtidig artilleristruktur i Hæren. Videre vil den foreslåtte omlegging av den norske luftvernstrukturen kunne frigi luftvernenheter med nødvendig tilleggsutrustning for ytterligere materiellbytte med Nederland.

Tabell 5.2 Landstyrkenes operative kapasiteter

Kapasitet	Strukturelement	Større investeringer
Evne til å lede flernasjonale styrker i og utenfor Norge.	Taktisk, mobil kommando, 6. divisjonskommando (tilpasset)	
Deployerbar brigade tilgjengelig for alle typer operasjoner, hvorav	Brigade Nord	Panserbekjempelsesvåpen Hånd og avdelingsvåpen 26 Stormpanservogner/CV 90
– 1 mekanisert bataljon med høy beredskap	Telemarksbataljon	Ombygging pansrede spesialkjøretøy
– 2 bataljoner med lavere beredskap	En viss andel av bataljonene vil være stående.	Pansrede feltkjøretøy
	Beredskapskrav vil kunne ivaretas gjennom rulling mellom brigadens underavdelinger	Soldatutrustning
ISTAR-kapasitet på høy beredskap samt	Fra felles ISTAR-enhet	Marksensorsett Bakkeradar/multisensor
– ledelse (samband, militærpolitikk)		ARBC påvisningsvogn, pansret, samt rensekapasitet
– taktisk støtte avdelinger (artilleri, ingeniør)		Artilleriskyts
– forsyningsavdelinger		Sensorer
– sanitetsavdelinger		Ildledningssystemer
– ARBC		Bergepanser
		Gjennomflytningspanser
Spesialiserte kapasiteter utenfor brigaden for understøttelse av operasjoner	– transport- og forsyningskapasitet – maskin- og konstruksjonskapasitet – bro- og oversetningskapasitet	
Evne til løsning av ISTAR-relaterte oppdrag nasjonalt og i utlandet	Kjernen i den felles ISTAR-enheten, jf. tabell 5.1	
Evne til å forsterke og vedlikeholde operasjoner over tid	Brigade 6	
Suverenitetshevdelse gjennom evne til kontinuerlig grensevakt	Grensevakten	
Vakthold og sikring for Kongen	HMKG, 1 tilpasset bataljon	

Materiellbytte organiseres i en såkalt pakkelløsning («*package deal*»). Stortingets behandling av forslag til operativ struktur i denne proposisjonen vil kunne skape grunnlag for å videreføre arbeidet med slike avtaler, fordi norsk materiell frigjøres på grunn av justeringer i den operative strukturen. Med basis i Stortingets beslutning vedrørende denne, kan det således inngås forpliktende avtaler.

Anskaffelse gjennom en byttehandel skal innpasses i normale vurderinger og prosedyrer knyttet til anskaffelsesprosesser. Dette er nødvendig, særlig for å kunne belyse alle forhold ved en materiellanskaffelse, herunder totalkostnadene, for begge involverte land. Fra norsk side er det en

forutsetning for gjennomføring av en byttehandel at den ut fra en totalvurdering er hensiktsmessig og kosteffektiv. Regjeringen foreslår i første omgang å inngå en avtale mellom Norge og Nederland vedrørende materiellbytte i løpet av annet halvår 2004. Stortinget vil bli orientert nærmere om omfang og innhold av slike avtaler.

5.6.3 Sjøstyrker

For en oppsummering av kapasiteter og tilhørende strukturelementer, se tabell 5.3.

Operasjoner til havs kan ha som mål å nekte en motstander eller aktør effektiv bruk av havet som

transportvei (sjønektelse) eller å sikre egen bruk (sjøkontroll). Sjøkontroll omfatter også kontroll med maritim virksomhet i et nærmere bestemt område, gjennom blant annet å overvåke skipstrafikken og lokalisere miner og utføre minerydding. Sjømakt kan også nyttes til operasjoner til lands i kystsonen, og til maritim understøttelse av operasjoner til lands. Norge må først og fremst kunne ivareta nasjonale maritime oppgaver, men også være i stand til å bidra til et bredt spekter av flernasjonale operasjoner.

Sjøforsvaret bidrar i stor grad til løsning av nasjonale fredstidsoppgaver gjennom evne til kontinuerlig tilstedeværelse i norske havområder. Suverenitetshevdelse i havområdene krever selvstendig norsk innsats med relevante operative kapasiteter, i fred så vel som i kriser, dersom Norges evne på dette området skal være troverdig.

Fridtjof Nansen fregattene med NH 90 helikopter vil representere en fleksibel kapasitet som er relevant innenfor alle former for operasjoner til havs, nasjonalt og internasjonalt. De har evne til både antioverflate- og antiubåtoperasjoner. Fregattene skal kunne forsterke evne til tilstedeværelse i norske farvann, spesielt i forbindelse med episode- og krisehåndtering. I tillegg er bidrag med fregatter etterspurt i NATO.

MTB Hauk vil bli utfaset parallelt med at Skjold-klassen fartøy fases inn, senest i 2010. Skjold-klassen fartøy skal i fremtidig struktur bidra til aktiv tilstedeværelse, suverenitetshevdelse og overvåking i norske kystnære farvann. Skjold-klassen har egenskaper primært utviklet for operasjoner i kystnære farvann. Den er også egnet for forsterket tilstedeværelse knyttet til episode- og krisehåndtering, samt rene anti-invasjonsoppgaver. Den kan støtte spesialoperasjoner. Den nye Skjold-klassen fartøy vil, med sin hastighet og anvendelighet, kunne dekke store havområder i kystsonen og kunne være raskt på plass og redde liv og verdier ved ulykker. Etter innsettingen av MTBer i NATO-operasjonen i Middelhavet, samt lærdommer trukket fra nyere militære operasjoner, er denne kapasitet ytterligere aktualisert også i NATO-rammen innenfor denne type oppdrag. Skjold-klassen representerer en helt ny kapasitet, med en innebygget fleksibilitet (evne til å operere uten å bli oppdaget, hastighet, gripbarhet, evne til innsetting av spesialstyrker) som ingen andre fartøyer av denne størrelsen har. Dette nødvendiggjør en kontinuerlig vurdering av hensiktsmessig bevæpning og utrustning.

Undervannsbåtene (Ula) videreføres med seks fartøy og begrenset oppdatering gjennomføres. Nødvendig oppgradering for å tilfredsstille NATO-

krav gjennomføres på et mindre antall fartøy. Undervannsbåtene er en fleksibel kapasitet i hele spekteret av operasjoner til havs. Særlig er deres evne til overvåking og informasjonsinnhenting viktig.

Mineryddekapasiteten videreføres med 6 fartøyer. På sikt må fartøyenes kapasitet videreutvikles gjennom anskaffelse av fjernstyrte sensorer og våpen som opererer under vann. Minedykkerkommandoen videreføres som i dag. KNM Tyr tilpasses rollen som støttefartøy.

Oppbygging og videreføring av kompetanse på maritim, taktisk ledelse er en vesentlig forutsetning for at Norge skal kunne lede multinasjonale maritime styrker, fortrinnsvis NATOs stående atlanterhavsstyrke (STANAVFORLANT). De nye fregattene vil bli utrustet deretter. Et ledelselement videreføres som en kadrestab med base på Haakonssvern (CNOTG).

Kystjegerkommandoen (KJK) videreføres i redusert omfang, og tilpasses for også å kunne operere integrert innenfor felles taktisk ISTAR-enhet, jf. kapittel 5.6.1, spesielt for ISTAR-relaterte oppdrag i kystsonen.

Kystvakten løser på permanent basis oppdrag knyttet til overvåking og suverenitetshevdelse, og er samtidig spesielt relevant i forhold til myndighetsutøvelse, blant annet oppsyn med forvaltning av fiskeriressursene og sivil skipstrafikk i norske farvann. Kystvakten videreføres og strukturen opprettholdes. Det skal vurderes om dagens oppgaver og ambisjonsnivå er hensiktsmessig, eller om en annen organisatorisk inndeling kan være aktuell. Kystvaktens fartøy i den såkalte Indre Kystvakt vurderes i nær fremtid.

Stortinget har tidligere blitt orientert om problemene knyttet til de nye luftvarslingsradarene for Kystvaktens fartøy, jf. vedlegg 1 i Innst. S. nr. 232 (2002–2003) og i St.prp. nr. 1 (2003–2004). Det er essensielt at Kystvaktens fire helikopterbærende fartøy er utrustet med tilstrekkelig helikopterkontrollsystemer. Dagens radarsystem fungerer ikke tilfredsstillende og må erstattes snarest. En midlertidig løsning er nå under utprøving på KV Senja. Denne utprøvingen har avdekket et behov for å anskaffe et annet radarsystem som tilfredsstiller de operative kravene til sikker kontroll med helikopteroperasjoner fra Kystvaktens fartøyer. Konkret prosjektforslag vil foreligge i løpet av sommeren 2004. Prosjektet har høy prioritet, og det er avsatt midler, i størrelsesorden 200 mill. kr, til dette. Det planlegges med at alle fire fartøy skal være fullt operative med helikopterkapasitet innen høsten 2006.

Kystvaktens tilstedeværelse kan forsterkes ved

Tabell 5.3 Sjøforsvarets operative kapasiteter

Kapasitet	Strukturelement	Større investeringer
Evne til å lede flernasjonale maritime operasjoner i og utenfor Norge	Ledelse og stabselement (CNOTG)	
Kommandoplatteform for nasjonale og flernasjonale maritime operasjoner, samt kapasiteter til anti-overflate og anti-undervannsbåt operasjoner	Fridtjof Nansen-klassen fregatter med NH 90 helikoptre (Oslo-klassen utfases)	Anskaffelse
Evne til kontinuerlig tilstedeværelse, overvåking, suverenitetshevdelse og i tillegg myndighetsutøvelse i norske farvann	Kysteskadren bestående totalt av: – 5 fregatter – 6 Skjold-klassen fartøyer (innfases) – 14 MTB Hauk (utfases i takt med innfasingen av Skjold)	Anskaffelse
Evne til raskt å kunne forsterke tilstedeværelse ifm. episode- og krisehåndtering, Evne til deltakelse i flernasjonale operasjoner, også med enheter på høy beredskap	– 6 UVB (Ula kl.) – 6 mineryddere (Alta og Oksøy kl.) – Minedykkerkommando – Logistikk-/støttefartøy	Delvis oppgradering Dykkerfartøy
Maritim ISTAR-kapasitet på høy beredskap	KJK, som del av felles ISTAR-bataljon	
Evne til kontinuerlig tilstedeværelse, overvåking, suverenitetshevdelse og i tillegg myndighetsutøvelse i norske farvann	Kystvakten/ m NH 90 (1 Svalbard klasse) (3 Nordkapp klasse) Innleide KV fartøy Indre kystvakt (innleide fartøy)	Radar Helikoptre
Evne til sjøgående hospitalisering og evaluering til støtte for Forsvaret, allierte og ift. samfunnssikkerhet	Sivilrekvirerte fartøy	
Evne til strategisk sjøtransport	Tilgang på transportkapasitet gjennom beredskapskontrakter med sivile rederier, fellesprosjekt i NATO.	

å anvende fartøy og ressurser i Sjøforsvarets resterende struktur.

Sjøheimevernets nye kapasiteter består av hurtiggående fartøy, bordingslag, kontrolldykkere og mobile kystmeldeposter. Dette gir Sjøheimevernet økt kapasitet og relevans ift. overvåkning og håndtering av utfordringene langs kysten i fredstid, som støtte til sivile myndigheter etter anmodning, og i episode- og krisehåndtering. Spesielt styrkes evnen til kontroll med skipstrafikken langs kysten, samt evne til kontroll med våre havne- og kaianlegg. Dette er også relevant i forhold til å kunne sikre mottak av allierte styrker.

Logistikkfartøy er vesentlige for utholdenhet i maritime operasjoner, både nasjonalt og internasjonalt. Det planlegges å skaffe tilgang på logistikkfartøykapasitet basert på eie/leie/lease for fre-

gattene fra 2010. I denne forbindelse skal kommersielle løsninger vurderes.

Den rekvirerte fartøysstrukturen skal nedskales betydelig, da denne har vært knyttet først og fremst til invasjonforsvaret, og legger unødige begrensninger på private fartøy. Imidlertid er sanitetsfartøyene viktige for Forsvarets totale behov for felles sanitetsstøtte også i fremtiden. I tillegg har disse fartøyene relevans også for sivil katastrofeberedskap. Et antall slike fartøy videreføres gjennom inngåtte kontrakter.

5.6.4 Luftstyrker

For en oppsummering av kapasiteter og tilhørende strukturelementer, se tabell 5.4.

Luftstyrker er fleksible, har høy forflytnings-

evne, og kan således dekke store geografiske områder og deployere raskt. Flere av kapasitetene gjennomfører rutinemessig operative oppdrag, knyttet til overvåking og suverenitetshevdelse. I de fleste moderne militære operasjoner er et tett samvirke og koordinering mellom luft-, sjø- og landmakt sentralt.

Luftstyrker har oppgaver spesielt knyttet til operasjoner rettet mot andre luftstyrker, overvåking og patruljering, støtte til operasjoner på bakken og til sjøs med ildkraft (luft-til-overflate kapasitet) og logistikk, samt bidra til beskyttelse mot luftstridskrefter fra bakken (bakkebasert luftvern). Luftforsvarets kapasiteter utnyttes av spesialstyrkene, både gjennom ivaretagelse av transportbehov og gjennom samvirke med eksempelvis kampfly og overvåkingsressurser. Luftforsvaret skal også bidra til ressurs- og miljøoppsyn samt søk- og redningsoperasjoner.

Operativ ledelse av luftstyrker er sentralisert og utøves gjennom FOHK nasjonalt og gjennom NATOs kommandokjede i flernasjonale operasjoner. Luftovervåking og stridsledelse (LOS) bidrar til NATOs strategiske luftromsovervåking, og er en viktig del av den nasjonale og NATOs kommandokjede. LOS er en forutsetning for effektiv utnyttelse av luftrommet. To statiske luftkontrollsentre (ARS) anbefales videreført, begge innmeldt til NATO, men med ulike driftsmønstre.

Luftforsvarets prioriterte oppgave er å stille kampfly og kompetanse for ledelse av kampflyoperasjoner, nasjonalt og internasjonalt. For sistnevnte type oppdrag er ambisjonen å kunne stille én operativ enhet kampfly for alle typer operasjoner for en tentativ periode på 3 måneder. På sikt må det investeres i nye våpen, samt løpende oppgradering av kampflyene. Strukturforslaget omfatter 48 F-16 kampfly i operativ struktur. Resterende ni kampfly videreføres inntil videre.

På sikt må det investeres i en tilsvarende ny kampflykapasitet, som må være operativ senest 2018. Beslutning om valg av type kampfly tas senest tidlig i neste planperiode (2009–2013) jf. boks 9.1.

Foruten kampfly er det behov for kapasiteter som bidrar til overvåking, suverenitetshevdelse og har kapasitet til å anvende elektronisk krigføring. De seks maritime overvåkingsflyene videreføres. Oppgradering av fire av disse påbegynnes mot slutten av perioden med en forbedret sensorkapasitet for maritim overvåking og for overvåking mot bakken. Denne oppgraderingen vil gjøre disse overvåkingsflyene mer relevante for overvåking av landterritorium. EK-flyene videreføres.

For å kunne transportere spesielt landstyrker og ivareta forsyningsbehovene til alle norske de-

ployerte styrker nasjonalt og internasjonalt, må det sikres en tilfredsstillende tilgang på transportflykapasitet med høy lasteevne og lang rekkevidde.

Strategisk lufttransport og luft-til-luft-tanking er kapasiteter det foreløpig er hensiktsmessig å anskaffe gjennom flernasjonale prosjekter. C-130 Hercules-kapasitet videreføres som en interimsløsning gjennom leie/eie/lease.

Et sentralt PCC-tiltak (*Prague Capabilities Commitments*) er økt kapasitet til luft – til – luft tanking. Dette øker rekkevidden og utholdenheten til øvrige fly, og muliggjør økt beskyttelse ved at disse kan operere fra mer tilbaketrukkede baser. Regjeringen vil derfor videreføre prioriteringen av flernasjonale PCC-tiltak på dette området, for å sikre tilgang på slik kapasitet gjennom en kosteffektiv utnyttelse av ressursene.

Transporthelikopterkapasitet er nødvendig for å dekke Forsvarets helhetlige behov for transportstøtte. Slik kapasitet vil være spesielt viktig for å kunne gi fleksibilitet og mobilitet for landstyrker, herunder også spesialstyrker. Eksisterende 18 Bell 412 SP videreføres, hvorav seks øremerkes for spesialstyrkene. Fremtidig behov for taktiske transporthelikoptre bør vurderes ut fra Forsvarets helhetlige behov. Det tas sikte på begrenset oppgradering av eksisterende Bell 412 for å dekke spesialstyrkenes behov, jf. kapittel 5.6.1.

For å kunne beskytte militære avdelinger og installasjoner, så vel som sivilbefolkning og infrastruktur, må Forsvaret også ha bakkebasert luftvern. Utviklingen går i retning av en endring i fokus fra å beskytte mot våpenbærere (eksempelvis kampfly) til å kunne beskytte mot missiler. Det foreslås at det foretas en reduksjon av luftvernets omfang som vil skape rom for oppgradering av kvaliteten. NASAMS II vil ivareta krav blant annet til mobilitet, og gi en viss missilforsvarskapasitet. Luftvernkapasiteten skal være fleksibelt organisert slik at den skal kunne løse selvstendige oppdrag og operere som en del av en større styrke. Målet er å kunne stille ett fullt oppsatt batteri på høy beredskap for alle typer operasjoner, nasjonalt og internasjonalt. Dette batteriet skal også dekke luftvernbehovet for Hærens deployerbare brigade. Dette medfører et behov for minimum to materiellsett totalt. Ett mobiliseringsbatteri videreføres.

En forutsetning for deployering av luftstyrker er tilpasset basestøtte i form av egnet forsynings- og ledelsesapparat for norske styrker. Basestøtten skal dimensjoneres slik at den møter de krav ambisjonene om deployerbare luftforsvarsstyrker stiller. For understøttelse av styrkebidrag i operasjoner utenfor Norge, vil flernasjonale løsninger være hensiktsmessige.

Tabell 5.4 Luftforsvarets operative kapasiteter

Kapasitet	Strukturelement	Investeringer
Evne til effektiv luftromsovervåking og – kontroll	2 statiske luftkontroll-sentre (ARS) med ulike driftsmønstre	Oppdatering sensorer Nye bakke-til-luft radioer Re-etablering statisk luftkommando/kontrollenhet Alliansens luftkommando/kontroll system (nasjonal del) Oppdatert NATO overvåkingsfly
Deployerbar kampflykapasitet med høy beredskap for alle typer operasjoner. Oppfølgingsstyrke med lav beredskap Nasjonal evne til kontinuerlig suverenitetshevdelse og overvåking	48 + (9)kampfly, F-16	Oppdatering F-16 Nye kortholdsmissiler F-16 Luft-til-bakke våpen F-16 AMRAAM oppdatering
Elektronisk krigføring, høy beredskap	3 DA-20, EK-fly	
Ett deployerbart luftvern batteri på høy beredskap med evne til å beskytte utvalgte militære og sivile mål på bakken mot lufttrussel i alle typer operasjoner, nasjonalt og internasjonalt Ivaretagelse av luftvernstøtte til Hærens deployerbare brigade	Ett deployerbart batteri Ett mobiliseringsbatteri NASAMS II	Oppgraderinger
Tilgang på strategisk lufttransport og luft-til-luft tanking for økt deployeringsevne	Felles prosjekt, NATO (PCC-tiltak) C 130	Norsk bidrag
Evne til taktisk transportstøtte til andre forsvarsgrener, herunder transportfly og transporthelikoptre for nasjonale og flernasjonale operasjoner	18 Transporthelikoptre (videreføres, 6 til spesialstyrkene)	Oppdatering/eie/leie/lease Årlig oppdatering
Evne til å løse oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse og maritim overvåking, i tillegg til miljø og ressursforvaltning, samt søke- og redningstjeneste.	4 P-3C Orion MPA 2 P-3N Overvåkingsfly NH-90 helikoptre innfases. – 6 til fregatt – 8 til kystvakten 12 Sea King redningshelikoptre Erstattes i perioden	Oppdatering av P-3
Evne til understøttelse og ledelse av styrkebidrag.	Basesett	Investeringer flystasjoner og basesett

Det innfases NH-90 helikoptre for fregattene og kystvakten i perioden. Det bør vurderes om fremtidige anskaffelser av transporthelikoptre for å dekke landstyrkenes behov bør baseres på en tilsvarende type helikoptre. Anskaffelse av heli-

koptre til Redningstjenesten er enda ikke avklart. Dersom det anskaffes annen type helikopter til dette formål, må det vurderes om det er hensiktsmessig å videreføre dagens ordning ved at disse driftes av Forsvaret.

5.6.5 Forutsetninger for realisering av strukturen

Innenfor de økonomiske rammer som anbefales i denne proposisjonen, skal det utvikles et anvendbart, moderne og fleksibelt forsvar tilpasset de fastsatte oppgaver. Dette betinger imidlertid at prioriteringsprinsippene beskrevet tidligere følges opp i praksis. Kvalitet må prioriteres fremfor kvantitet, og tilgjengelige avdelinger må prioriteres fremfor mobiliseringsavdelinger. Innholdet i enhetene samt deres tilgjengelighet er viktigere enn antall enheter, og våpen, utstyr og treningsstandard er viktigere enn antall soldater. Dette vil gi et totalt sett bedre Forsvar i forhold til sikkerhetsbildet og de sannsynlige utfordringer og risikoer vi står overfor.

Dette betyr ikke at kvantitet er uten verdi. Kvantitet vil blant annet påvirke utholdenhet, og det finnes en nedre kvantitativ terskel for hva som er meningsfullt å videreføre av elementer i strukturen. Går man under denne terskel, kan det være vel så hensiktsmessig å fjerne kapasiteten helt, fordi den ikke gir ønsket effekt, og samtidig er kostnadsdrivende ved at den nødvendiggjør kompetanseoppbygging og infrastruktur. I slike tilfeller kan det være mer formålstjenlig å satse på andre typer kapasiteter, eller på flernasjonalt samarbeid. Det er ikke hensiktsmessig å videreføre elementer som det ikke finnes ressurser til å modernisere.

Videreføring av en større struktur enn anbefalt i denne proposisjonen, eksempelvis gjennom å beholde ekstra mobiliseringsstyrker som en reserve, vil imidlertid skape en negativ spiraleffekt, fordi ressurser brukes på elementer som uansett ikke bidrar til å løse Forsvarets oppgaver. Dette vil igjen forhindre modernisering av de enheter som er ment å skulle ha høyere prioritet. På sikt vil dette føre til at ambisjonen om et moderne, fleksibelt og relevant forsvar må oppgis. Det er derfor bedre å satse på noe færre enheter.

Dersom det i fremtiden skulle finne sted en dramatisk sikkerhetspolitisk endring, som gjør det nødvendig å øke Forsvarets størrelse og volum, vil en slik regenerering måtte ta utgangspunkt i den teknologi og de krav til kompetanse, utstyr og trenings- og øvingsnivå som da gjelder. Å beholde strukturelementer som allerede er, eller er i ferd med å bli, umoderne, med basis i ønsket om regenereringskapasitet, vil derfor være svært lite hensiktsmessig, og utgjøre en feil bruk av Forsvarets totale ressurser. Prioriteringen av kvalitet er derfor et avgjørende strukturelt grep også i et mulig fremtidig regenereringsperspektiv.

5.6.6 Samlet vurdering av strukturen – Forsvarets operative evne 2008

Hovedmålet med videreutviklingen av Forsvaret er å sikre evne til å reagere raskt med rett type kapasitet i hele Forsvarets oppgavespekter. Den foreslåtte strukturen bidrar i betydelig grad i denne retningen, og vil i perioden gi økt operativ evne, både til å operere sammen med allierte og til å løse de oppgavene Forsvaret må kunne håndtere alene. De mest sannsynlige oppgavene – fredstidsoppgavene, nasjonal episode- og krisehåndtering og deltakelse i flernasjonale operasjoner – ivaretas på en meget tilfredsstillende måte. Strukturen har i seg både elementer med høy reaksjonsevne, og elementer på noe lavere beredskap, men det totale volum av tilgjengelige enheter er økt betydelig. En vesentlig forutsetning for denne økte kapasiteten er tiltakene innenfor personellområdet, beskrevet i kapittel 6, som vil sikre mer hensiktsmessig alders- og kompetanseprofil samt bedre utnyttelse av Forsvarets personellressurser i hele oppgavespekteret. Personellområdet er kritisk viktig for Forsvarets operative evne.

Kvalitetsreformen i Heimevernet bør trekkes frem som et 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 Heimevernets nye struktur er det blitt lagt vekt på å dedikere en kjerne av innsatsstyrker som kan settes inn der hvor behovet oppstår nasjonalt, samtidig som andre oppgaver ivaretas av forsterknings- og oppfølgingsstyrker. Dette gir et svært godt utgangspunkt for en kosteffektiv ressursutnyttelse, og økt relevans i forhold til de mest sannsynlige oppgavene.

Forslaget til ny struktur omfatter en rekke deployerbare felleskapasiteter som både er sentrale for å understøtte norske styrker, som kan utgjøre selvstendige norske styrkebidrag eller bidrar til økt beskyttelse for den øvrige strukturen. Samtidig har flere av felleskapasitetene, og strukturen for øvrig, i seg kapasiteter som har stor relevans som støtte til oppgaver innenfor samfunnssikkerhet. Dette siste gjelder for eksempel ingeniør-, logistikk-, sanitet-, militærpoliti- og ARBC-enhetene. Strategisk transportkapasitet styrkes vesentlig gjennom kontraktsinngåelse med rederier om strategisk sjøtransport. I perioden vil den strategiske transportkapasiteten styrkes ytterligere gjennom flernasjonale løsninger.

Endringene i retning av tilgjengelige og deployerbare styrker har størst konsekvens for Hæ-

Tabell 5.5 Forsvarets operative struktur 2008¹

Felles	Land	Sjø	Luft
Nasjonal kommandostruktur: – FOHK – LDKN – <i>LDKS tas ut av strukturen</i> – 12 x HV-distrikter (<i>justeres fra 18</i>) – Taktisk mobil land- og maritim kommando (6.divkdo og CNOTG)* Etterretningstjenesten Forsvarets spesialstyrker: – Hærens jegerkommando/ Forsvarets spesialkommando* – Marinejegerkommando* – Luftving (6 Bell helikoptre*) Felles ISTAR-enhet: – modulbasert ISTAR-enhet* – Kystjegerkommando* – UAV-kapasitet Luftbåren bakkeovervåking (Alliance Ground Surveillance, AGS) Fellesprosjekt i NATO Heimevernet*: 50 000 + 33 000 (reserve) personell Organiseres i: – Innsatsstyrker – Forsterkningsstyrker – Oppfølgingsstyrker – Reserve Kapasitet for informasjonsoperasjoner Fleksible sanitetsmoduler ARBC-vern kapasitet (atom, radiologisk, biologisk, kjemisk): – Kjemisk analyselab. Eksplisvryddeenhet Felles, KKIS-enhet (kommando-, kontroll- og informasjonssystemer) Sivil-militær koordineringsenhet (CIMIC-enhet) Deployerbar logistikkstøtte 2x mobiliseringsbataljoner vertslandsstøtte under FOHK (logistikkstøtte allierte forsterkninger)	1x mekanisert infanteribrigade (Brigade Nord) – 1x mekanisert infanteribataljon (Telemarkbataljon, del av Brig N) 1x mekanisert infanteribrigade (mob.) (Brigade 6, erstatter Brigade 12) <i>Brigade 5 tas ut av strukturen.</i> Taktisk mobil landkommando (6. divisjonskommando) Divisjons-/korpsavdelinger: – ISTAR-enhet – Transport-enhet – Drivstoff-enhet – ARBC søke- og rensekapasitet – Maskin- og konstruksjonsenhet – Bro- og oversettingsenhet <i>Øvrige divisjonsavdelinger under 6. divisjonskommando tas ut av strukturen</i> Hærens jegerkommando/Forsvarets spesialkommando Landheimevern Grensevak HM Kongens Garde <i>Mobiliseringsavdelinger under dagens landsdelskommandoer (LDKN og LDKS) dimensjonert for understøttelse av et stort mobiliseringsforsvar, tas ut av strukturen.</i> <i>Forsyningssentrene (FSNN og FSSN) tas ut av strukturen og oppgavene videreføres innenfor FLO.</i>	5x Fridtjof Nansen klasse fregatter (Oslo-lassen utfases) 6x Skjold klasse fartøyer (Hauk-lassen utfases når Skjold innføres) 6x Ula klasse undervannsbåter Minerydding: – 6x fartøy Oksøy/Alta klasse minejakt/mine-sveip – Minedykker-kommando med støttefartøy (KNM Tyr) – <i>To minerydderfartøy tas ut av strukturen</i> <i>Miner utfases</i> Kystjegerkommando Marinejegerkommando Taktisk maritim kommando (CNOTG) Logistikk/støttekapasitet (leie/eie/lease) (<i>KNM Valkyrien utfases sammen med Hauk-lassen fartøy</i>) Sjøheimevern Kystvakt: – 1x Svalbard klasse – 3x Nordkapp klasse Innleide KV-fartøy: – KV Tromsø – KV Ålesund – 1x nytt fartøy – 4x havgående fartøy (Erstatning av disse vurderes i hvert enkelt tilfelle ved kontraktenes utløp.) Indre Kystvakt: – Inntil 10x innleide fartøy (Erstatning av disse vurderes i hvert enkelt tilfelle ved kontraktenes utløp.) Slepebåtkapasitet – 1x innleid fartøy (interimsløsning) Strategisk sjøtransport, fellesprosjekt i NATO basert på beredskapskontrakter med sivile rederier	48 (+9)x F-16 Kampfly Luftovervåking og Stridsledelse (LOS): – ARS Sørreisa – ARS Rygge (<i>erstatter ARS Magerø</i>) Strategisk lufttransport/luft-til-luft tanking: Felles prosjekter i NATO Maritime overvåkningsfly – 4x P3C Orion – 2x P3N Orion EK-fly – 2+1x DA20 Jet Falcon Transportfly: – 4–6x C-130/leie/eie/lease Luftvern: – 2 NASAMS-batteri, herunder: – 1x deployerbart batteri – 1x mob. batteri – <i>øvrige NASAMS utfases</i> Luftheimevern Luftving for spesialstyrkene (6x Bell helikoptre) 12x Bell transporthelikoptre 6x NH 90 fregatt-helikoptre 12x Sea King redningshelikoptre 8x KV-helikoptre NH-90 (<i>6x Lynx utfases</i>) Deployerbar basestøtte

* Elementet er nevnt flere steder i oversikten

¹ Nye kapasiteter i fet skrift Kapasiteter som tas ut av strukturen/redueres vesentlig er kursivert

ren, særlig fordi denne representerer den mest personellintensive forsvarsgrenen. Forslaget til ny hærstruktur gir en robust styrkebrønn, med høy kvalitet og reaksjonsevne for alle typer oppdrag. I presserende krisesituasjoner vil en delvis stående og fleksibel brigade kunne nyttes av norske myndigheter på kort varsel. De mest sannsynlige oppgaver innenfor det rådende sikkerhetsbildet krever et økt innslag av stående styrker, og kan ikke ivaretas med en større mobiliseringsstruktur. Det at Norge etablerer en deployerbar brigade er et historisk løft for Hæren, og vil gi oss en kvalitativt sterkt forbedret hær.

Brigaden øker spekteret av kapasiteter Norge kan tilby FN og NATO i alle typer operasjoner. Det skal vektlegges at avdelingene og personellet gis kompetanse til å håndtere hele spekteret av oppdrag, herunder også fredsbevarende operasjoner. Forslaget om ny hærstruktur er således et avgjørende skritt i utviklingen av en moderne, anvendbar og deployerbar hær som startet med opprettelsen av Telemarkbataljonen for ti år siden.

Hæren vil ha en noe begrenset evne til å vedlikeholde løpende engasjement i utenlandsoperasjoner med samme type kapasitet i lengre tid med brigadens bataljoner. Bidrag til langvarige fredsbevarende operasjoner utenfor Norge bør uansett i utgangspunktet rulleres mellom ulike kapasiteter og ulike forsvarsgrener, i stedet for tilnærmet permanent engasjement med samme type kapasitet. NATOs konsepter legger opp til en slik rullering. Det er viktig å fordele belastningen og kompetansehevingen som følge av operasjoner i utlandet på samtlige forsvarsgrener og de fleste enheter, både for å oppnå større grad av forutsigbarhet for familiene, for å spre kompetanseoppbyggingen, og for rettferdig fordeling mellom enkeltpersoner og grupper. En slik rullering er også hensiktsmessig gitt at behovene i eksempelvis en stabiliseringsfase vil endre seg fra kontingent til kontingent, noe operasjonene i Kosovo og Afghanistan er eksempler på. Samtidig må Hærens bidrag til operasjoner utenfor Norge sees i sammenheng med oppgaver, beredskap og oppdrag hjemme. I lys av dette er det avgjørende at Hæren og dens styrkeproduksjonsmodell innrettes på en måte som gir en best mulig operativ evne. Bl.a. i lys av dette vil det i planperioden bli gjennomført en nærmere vurdering av organisering og utnyttelse av Forsvarets reservestyrker.

Etablering av den felles ISTAR-enheten betyr at Norge er helt i fremste linje i NATO på dette fremtidsrettede området. UAV-kapasitet integrert i ISTAR styrker evnen til overvåking og informasjonsinnhenting. ISTAR-kapasiteten vil være en

fleksibel enhet, som sammen med andre styrker fra forsvarsgrenene, vil være svært anvendbar i nasjonal episode- og krisehåndtering.

For Sjøforsvaret innebærer innfasingen av moderne fartøy en sterkt forbedret operativ evne, og vil gi Norge en svært moderne marine med et tilpasset logistikkapparat, hvilket gir betydelig økt evne til å sikre norske interesser i de store havområdene, i tillegg til økt evne til deltakelse i utenlandsoperasjoner. Evnen til ledelse av nasjonale og flernasjonale maritime styrker videreutvikles. Overvåking av norske havområder i nord forbedres gjennom økt bruk av satellittinformasjon og videreutvikling av nettverksløsninger. Nye maritime helikoptre bidrar til å øke Kystvaktens kapasitet, og vil i tillegg være en avgjørende del av totalsystemet fregatt med helikoptre.

Også oppgraderingen av de maritime overvåkingsflyene styrker denne evnen til overvåking. For Luftforsvaret prioriteres i tillegg videre oppgradering av kampflyene for å sikre at disse tilfredsstiller de krav moderne operasjoner stiller. Videre oppgraderes luftvernet til et mer moderne system bedre i stand til å takle det nye trusselbildet.

5.7 Oppsummering

Det helt sentrale premiss i utformingen av den operative struktur og virksomhet er at Forsvarets evne skal tilpasses summen av oppgavene i det nye sikkerhetsbildet. Uansett ressursnivå, krever dette en endret innretning av Forsvaret. De generelle kravene til militær evne i en ny tid krever modernisering, nytenkning og fleksible løsninger. Dette er en utvikling som gjelder uavhengig av vårt NATO-medlemskap, og er uavhengig av deltakelse i utenlandsoperasjoner. Tilpasningene i den operative strukturen som anbefales i denne proposisjonen, forutsatt at de planlagte investeringene gjennomføres, innebærer en betydelig kvalitetsforbedring og øker i hele Forsvaret. Dette, sett i sammenheng med endringene i personellforvaltningen, vil styrke Forsvarets relevans og effektivitet for nasjonale så vel som internasjonale oppgaver.

5.8 Trening og øving

5.8.1 Prioriteringer for trenings- og øvingsvirksomheten

Øvingsvirksomheten må tilpasses nye krav og målsettinger som følge av omleggingen av Forsvaret

og innføringen av alliansens nye kommando- og styrkestruktur. Så vel NATOs som forsvarssjefens øvingsprogram er under revisjon for å reflektere disse forhold. Sentrale prioriteringer vil være øvelser for utprøving og innføring av nye konsepter, herunder trening og samøving for deltagelse i NATOs reaksjonstyrker i en flernasjonalt ramme. Ved utarbeidelse av øvingsprogrammet er strategisk deployerbare kapasiteter med høy reaksjonsevne, samt kapasiteter for de nasjonale oppgavene og ledelsesapparatet, prioritert.

Det er avgjørende at Forsvarets operative struktur øves i et realistisk operativt miljø og innenfor de organisasjonsstrukturer de er tenkt brukt. Trenings- og øvingsvirksomheten vil i større grad enn tidligere ha som formål å bidra til transformasjon av Forsvarets militære kapasiteter. Det fokuseres på håndtering av krisesituasjoner, terroranslag og masseødeleggingsvåpen i tillegg til mer tradisjonelle oppgaver. Mange av disse oppgavene må løses i grenselandet mellom krig og fred, og vil i fredsstøttende operasjoner utenfor Norge også kunne omfatte ordensrelaterte oppgaver.

En sentral prioritering har til nå vært deltakelse i PfP-øvelser. Etter at flere PfP-land nå vil gå inn som medlemmer i NATO, samt at flere NATO-øvelser åpnes for partnerdeltakelse, vil de gjenværende øvelsene av denne typen være mindre relevante. Gjennom deltakelse i «in the spirit of PfP»-øvelser, og andre felles øvingsaktiviteter, bl.a. med de to partnerlandene i våre nærområder, Sverige og Finland, vektlegges likevel samarbeidet med partnerland.

Den nasjonale styrkestrukturen skal ha et utdannings-, trenings- og øvingsnivå som gjør den i stand til å løse pålagte oppgaver selvstendig og i en flernasjonalt ramme. Det vil måtte foretas strenge avveininger mellom øvingsbehov og tilgjengelige ressurser.

5.8.2 Alliert trening og øving i Norge

Ved å tilrettelegge for at andre lands militære styrker trener og øver i Norge, bidrar vi til at disse styrkene er i stand til å operere under krevende forhold. Samtidig bidrar treningen til å øke evnen til samvirke mellom norske og utenlandske avdelinger. Utenlandske avdelingers kompetanse om Norge og norske forhold vurderes fortsatt som viktig. Utenlandsk trening i Norge skal gis høy prioritet og nødvendige rammebetingelser gjennom fastsatt øvingsprogram. Dette gjelder spesielt øvelser og tilstedeværelse i Nord-Norge. Tilstedeværelse av norske militære styrker må ses i sam-

menheng med den samtrening som finner sted med allierte enheter i Norge og norske farvann.

Ett av virkemidlene for å understøtte denne målsettingen er Alliert treningssenter nord (ATS/N) i Harstad og Alliert treningssenter sør (ATS/S) på Voss. Disse har kompetanse til å tilrettelegge logistikk- og operativ støtte for utenlandske avdelingers treningsaktivitet. Gode og tilrettelagte skyte- og øvingsfelter bidrar sterkt til at vi er attraktive. Det må derfor legges særlig vekt på at plasseringen av de allierte treningssentrene tilfredsstiller brukernes behov. Det er også ønskelig å tilby utenlandske styrker treningsfasiliteter i Porsanger. I Sør-Norge skal trening for landstridskrefter primært legges til ATS/S fasiliteter på Voss.

Utenlandske landstridskrefter og marineinfanteri fra bataljons- og opp til brigadestørrelse vil ha et meget godt utbytte av å samvirke, trene og øve sammen med avdelinger under 6. divisjonskommando. Dette skal ATS/N støtte med infrastruktur og kompetanse. Senteret forblir i Åsegarden. Britiske Royal Marines og Royal Netherlands Marines benytter ATS/N blant annet på grunn av umiddelbar nærhet til kysten og ideelle treningsforhold for deres operasjoner. I tillegg legger de vekt på samarbeidet med Marinejegerkommandoen og treningsfasilitetene for spesialstyrker som er tilgjengelige på Ramsund, forholdene på Evenes flystasjon og samarbeidet med allierte fartøy som bruker Olavsvern.

Bardufoss flystasjon skal tilbys som vertsavdeling for utenlandsk helikopteraktivitet. Forholdene skal legges best mulig til rette for samvirke mellom nasjonale og utenlandske helikopteravdelinger og 6. divisjonskommando.

Ørland hovedflystasjon skal markedsføres som vertsavdeling for *Composite Air Operations (COMAO)* og som fast arrangør av *NATO AIR MEET* og *NORDIC AIR MEET* når disse aktivitetene er lagt til Norge. Her utgjør Værnes en viktig tilleggs-kapasitet. Samtidig kan Ørlandet nyttes som treningsbase for deler av NRF (*NATO Response Force*).

Utenlandsk fartøyaktivitet skal i størst mulig grad ha Haakonsværn (Bergen) i Sør-Norge og Olavsværn (Tromsø) i Nord-Norge som utgangspunkt. Allierte og andre enheter skal søkes involvert i trening og øving sammen med våre enheter langs norskekysten.

Trening av utenlandske spesialstyrker skal i størst mulig grad knyttes til de norske spesialstyrkene, som vil være vertsavdeling. Forholdene i Finnmark er meget godt egnet til trening av spesialstyrker, og det er en målsetting å legge utenlandske spesialstyrkers trening til Garnisonen i

Porsanger/Banak når treningen ikke foregår på Rena og Ramsund. Flystyrker som understøtter spesialstyrkers trening ved Garnisonen i Porsanger skal søkes lagt til Banak.

5.9 Skyte- og øvingsfelt

Forsvaret disponerer og inventarfører i dag ca. 80 små og store landbaserte skyte-, øvings- og regionfelt (SØR) over hele landet, med et samlet areal på ca. 1 800 kvadratkilometer. De aller fleste av disse er små, mens noen få felt dekker store arealer. Grunnen er i mange tilfeller leid, mens eid grunn utgjør omtrent en fjerdepart av SØR-arealene. I forbindelse med pågående modernisering av Forsvaret antas det at omtrent halvparten av feltene vil bli tatt ut av bruk i løpet av de nærmeste 8–10 år.

Fleksible og hensiktsmessige SØR-felt beliggende nær den militære bruker, er en klar forutsetning for en god og effektiv soldatutdanning med sikte på å forberede norsk personell på forskjellige typer oppdrag. Forsvaret er i stadig utvikling gjennom tilførsel av nytt materiell og ny kompetanse. For at store investeringer skal gi utbytte i form av økt stridsevne, er det avgjørende å kunne benytte materiellet i øvinger som stiller personellet overfor realistiske situasjoner i alle stridsformer. Adgang til egnede skyte- og øvingsfelt er nøkkelen til dette. Samtidig vil enkelte av SØR-feltene gi norske soldater gode muligheter til tidsmessig samtrening av høy kvalitet med utvalgte allierte/utenlandske styrker som det forutsettes at vi skal operere sammen med så vel hjemme som ute. Gode treningsfasiliteter er helt avgjørende for vår mulighet til å være attraktiv for alliert trening, herunder også eksperimentering og konseptutvikling.

For å kunne samtrene avdelinger på en mest mulig realistisk måte og på tilstrekkelig høyt nivå, er det behov for flere større felt med tiliggende lavflygningsområder. Disse må gi mulighet for gjennomføring av skyteøvelser med tyngre våpen i hensiktsmessige forband. De må også gi rom for realistisk samtrening med forskjellige avdelings- og våpentyper, enten med bruk av skarp ammunisjon eller simulatorbaserte treningssystemer. Videre vil det være behov for et antall mindre øvingsfelt for øvelsesvåpen.

Det er en målsetting at styrkeproduksjonen av Forsvarets enheter gjøres kosteffektiv. I denne sammenheng tilrettelegges det for nærhet mellom skyte- og øvingsfelt og brukende avdelinger, for å gjøre feltene optimalt tilgjengelige. Heimevernet vil ha behov for et antall lokale skyte- og øvingsfelt for å ivareta lokal trening og øving.

Forsvaret disponerer i dag seks store skyte- og øvingsfelt på land hvorav ett, Hjerkin, vil utfases i takt med innfasing av Regionfelt Østlandet. Dette gir Forsvaret fem gjenværende skyte og øvingsfelt av en viss størrelse, basert på at sammenbindingen av Mauken og Blåtind forutsettes gjennomført.

- Porsangmoen og Halkavarre skyte- og øvingsfelt kan i dag understøtte manøvrering og skarpskyting i bataljonsgruppe forband støttet av alle Hærens våpen. I tillegg kan feltet benyttes av fly, dog med visse begrensninger, spesielt ved bruk av presisjonsvåpen levert fra høyder over 15 000 fot. Kamphelikoptre kan drive skarpskyting, og feltet har programmerbart målmateriell. Forband større enn bataljonsgruppe kan manøvrere i tilknytning til feltet. Dersom Banak og Porsangmoen sees under ett, er forlegnings- og forpleiningskapasitet for brukende avdelinger god. Departementet vil følge opp aktiviteten knyttet til Halkavarre, for å sikre at bruk av skytefeltet også reflekteres gjennom tilstedeværelse på Banak og Porsangermoen.
- Mauken/Blåtind er primært et skyte- og øvingsfelt for Hærens avdelinger i Troms, med kapasitet for bataljonsgruppe støttet av alle Hærens våpen. Større forband kan manøvrere utenfor feltet. I feltet er det anlagt trasèer for stridskjøretøyer, og det har programmerbart målmateriell. Et anlegg for strid i bebygde område (SIBO) er bygget i Mauken-delen av feltet. Kamphelikoptre kan til en viss grad støtte manøveravdelingene.
- Setermoen skytefelt har kapasitet for manøvrering og skarpskyting med bataljonsgruppe støttet av alle Hærens tyngre våpen, samt fly og kamphelikoptre. Trening med fly er begrenset ved at levering av skarpe våpen må skje fra høyde under 15 000 fot. Også her kan større forband manøvrere utenfor feltet. Feltet er arealmessig lite og det er små variasjonsmuligheter i innflygingsprofil ved levering av skarpe våpen. Skyting med rørtillert på avstander ut til over 30 km kan gjennomføres.
- Mjølfjell har kapasitet for manøver og skarpskyting med kompanigruppe støttet av alle Hærens støttevåpen og saktegående fly. Større forband kan manøvrere i tilknytning til skarpskytingen. Fordelt på tre leire kan en avdeling på ca. 500 befal/mannskaper forlegges og forpleies i tilknytning til feltet.
- Regionfelt Østlandet er et moderne felt med kapasitet for skarpskyting og manøvrering med to bataljonsgrupper støttet av alle Hærens

våpen samt fly (kun øvingsvåpen), og kamphelikoptre. Større forband kan manøvrere utenfor feltet. Feltet er under utbygging og skal etter planen kunne tas i bruk i 2005.

De senere års utvikling innen våpenteknologi og konsepter har resultert i at allerede etablerte skyte- og øvingsfelt ikke gir tilstrekkelige rammebe-

tingelser for gjennomføring av nødvendig virksomhet. Levering av skarpe våpen fra større høyder og lengre avstand, både styrte flybomber, missiler og tradisjonelle artillerisystemer, med tilhørende sikkerhetsutfordringer, stiller nye krav til feltene. Dette er forhold som departementet har under utredning og søker konkrete løsninger for, for snarest mulig fremleggelse for Stortinget.

6 Kompetanse og personell

6.1 Behov for endring

Det overordnede målet for personellpolitikken er å ha et høyt motivert personellkorps med kompetanse til å løse Forsvarets oppgaver. Forsvarets oppgaver, struktur og innretning har endret seg drastisk siden den kalde krigens slutt. Personellforvaltningen og Forsvarets utdanningssystem er imidlertid ikke i tilstrekkelig grad blitt tilpasset disse endringene. Mangelen på reformer har hatt uheldige konsekvenser, både med hensyn til operativitet, sikkerhet for personellet, styring av virksomheten og kostnadseffektivitet. For å få en balansert personellstruktur i tider hvor Forsvarets behov er i stadig utvikling, foreslås derfor et sett med reformer som vil gi fleksible løsninger tilpasset fremtidige utfordringer.

Hovedelementene i de foreslåtte reformene, både når det gjelder befalsordningen og praktiseringen av verneplikten, er en oppfølging av signaler gitt i Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), og i Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), samt i forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003. Det har på enkelte områder vært nødvendig å foreta en vurdering av forsvarssjefens forslag i lys av personalpolitikken i Staten for øvrig, og i lys av de erfaringer som er gjort gjennom nedbemanningen de siste år. Regjeringen støtter hovedtrekkene og retningen på forsvarssjefens anbefalinger, men fremmer også enkelte tilgrensende forslag for å supplere disse.

De foreslåtte reformene er nødvendige av fire årsaker. *For det første* er Forsvarets kompetansebehov 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 for å bidra til å bedre sikkerheten ved øvelser og operasjoner, er det derfor nødvendig å øke erfaringsnivået hos yngre befal. Forsvaret mangler en utdanningsordning og et karrieresystem som sikrer tilstrekkelig kontinuitet, erfaring og kompetanse på lavere nivå.

For å få tilsetting i Forsvaret i dag, må man enten ha krigsskole eller sivil utdanning på krigsskolenivå. Denne utdanningen er først og fremst rettet mot stillinger på mellomleder- og ledernivå i

Forsvaret, og gir tilsetting som yrkesoffiser. Yrkesoffiserene avanserer relativt raskt ut av stillingene på lavere nivå, noe som delvis er en naturlig følge av den form for kompetanse krigsskoleutdanningen er rettet inn mot, delvis en følge av at det er relativt sett for mange stillinger på høyere nivå i Forsvaret. (Sistnevnte håndteres gjennom å redusere antall stillinger i den strategiske ledelse, kommandostrukturen og utenlandsstillinger, jf. kapittel 7.5.) Disse faktorene gjør at stillinger på det lavere nivå i Forsvarets organisasjon er besatt av det yngste befalet, som sjelden vil ha opparbeidet seg den erfaring som er sterkt ønskelig for denne type krevende stillinger.

For det andre har endringer i Forsvarets struktur og organisasjon endret kravene til alderssammensetningen blant befalet. Det fremtidige Forsvaret vil ha et større behov for yngre befal ute ved avdelingene, til oppgaver knyttet til styrkeproduksjon, beredskap og operasjoner. Det kvantitative behov for eldre befal, som tidligere var dimensjonert av oppgaver knyttet til stabsfunksjoner som planlegging og ledelse av et stort mobiliseringsforsvar, er derimot sterkt redusert. Forsvaret klarer ikke å oppnå en aldersstruktur tilpasset dette behovet med den gjeldende befalsordning. Forsvaret har en relativt stor andel av yrkesbefal i alderen 30–40 år. Siden yrkesbefalet med dagens ordning har et utvidet stillingsvern, og det er svært liten avgang blant yrkesoffiserer, vil den store andelen i denne aldersgruppen forskyve seg videre. Dagens befalsordning, med fast tilsetting direkte etter krigsskolen, er derfor uhensiktsmessig for å dekke Forsvarets behov, fordi den fører til et relativt likt antall befal på hvert alderstrinn, og medfører at aldersprofilen i offiserskorpet styres av behovet for et stort antall yngre offiserer på lavere nivå i Forsvarets organisasjon. Dette fører til betydelig overtallighet på høyere nivå i organisasjonen.

Uten strukturelle endringer vil disse problemene fortsette å utvikle seg. Som forsvarssjefen påpeker i sin militærfaglige utredning, er det behov for en mer fleksibel befalsordning, der riktig utdanning og tjenesteerfaring sikres på alle nivå i organisasjonen. Forsvaret må gis bedre mulighet til å tilpasse personellvolumet på de ulike aldersnivåer.

ne. En justering av personellvolumet er særlig nødvendig i overgangen mellom tjeneste i operative avdelinger og stabstjeneste, et skifte som vanligvis skjer når offiserene er i midten av 30-årene.

For de tredje er det nødvendig å sikre Forsvaret stabil og forutsigbar tilgang på personell til alle typer operasjoner. Forsvarets nye oppgaver krever avdelinger og enheter med høy kvalitet, reaksjonsevne og deployerbarhet. For å sikre synergier i bruken av Forsvarets avdelinger, er det viktig at personellet som hovedregel kan anvendes både til nasjonale og alle typer internasjonale oppgaver. Befalskorpset må være tilgjengelig for begge typer oppgaver for å nå målet om tilgjengelige avdelinger som er samtrente, og har høy kvalitet og reaksjonsevne. Befalskorpset som helhet må tilegne seg den viktige kompetansen tjeneste i utenlandsoperasjoner gir, en kompetanse som er avgjørende for videre transformasjon og utvikling av Forsvaret. Det er dessuten viktig at den belastningen deltakelse i utenlandsoperasjoner innebærer, fordeles rettferdig på hele befalskorpset, ikke minst for å skape forutsetninger for et forutsigbart og godt familieliv.

I forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 152 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 38 (1998–1999), uttrykte Stortinget støtte til å innføre en ordning med beordringsplikt, tilsvarende de ordninger som da var innført i blant annet Danmark, og påla regjeringen å utrede saken nærmere og komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag, jf. kapittel 6.4.4.

Forsvaret er i dag i en situasjon der frivillighetsprinsippet for deltakelse i utenlandsoperasjoner innebærer at befal kan si nei til en av Forsvarets kjerneoppgaver. Deltakelse ved slike operasjoner vil imidlertid være en forutsetning for befal og offiserer som har valgt Forsvaret som karrierevei. Fortsatt vil de fleste søkes rekruttert gjennom frivillighet, og beordringsplikt vil være en sikkerhetsventil for sikre at Forsvaret disponerer nødvendig kompetanse ift. de enkelte oppdrag og for å hindre at enkeltgrupper eller personer kan blokkere politiske vedtak. Premissene for praktiseringen av beordringsplikten skal være rettferdig fordeling av belastning og at det tas familiære hensyn.

For det fjerde er det viktig at verneplikten sikrer Forsvaret tilgang på de mest motiverte og best egnede ungdommene. Verneplikten er en bærebjelke i det norske Forsvaret, og bidrar til å forankre Forsvaret i det norske samfunn. Samtidig er det mest effektivt å basere praktiseringen av verneplikten på Forsvarets behov, og sikre at Forsvaret rekrutterer mannskaper til den operative strukturen. Forsvarets behov for kompetanse og personell til operasjoner ute som hjemme, gjør at prakti-

seringen av verneplikten må justeres for å møte disse utfordringene.

Nedenfor skisseres hovedtrekkene i de endringer som foreslås på personellområdet. Regjeringen vil som følge av noen av de endringer og tiltak som foreslås, fremme et forslag om ny lov om personell i Forsvaret i inneværende stortingssesjon. Dette gjelder forslagene om beordringsplikt til internasjonale operasjoner og innføring av en ny kategori befal (avdelingsbefal), som begge krever lovendringer.

6.2 Rekruttering

Rekruttering vil være avgjørende for at det nye Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det er et mål at Forsvaret skal rekruttere de mest motiverte og best egnede av begge kjønn til Forsvarets mangeartede virksomhet.

Kvaliteten på personellet skal sikres gjennom at Forsvaret skal være, og aktivt markedsføres som, en spennende, variert og utfordrende arbeidsplass, samt gjennom seleksjon og konkurranse. Det er spesielt viktig å utnytte Forsvarets avdelinger og utdanningsinstitusjoner i markedsføringen av de muligheter Forsvaret kan tilby. Sesjonen skal utvikles til å bli et sentralt rekrutterings- og seleksjonsverktøy. Det skal legges vekt på riktig klassifisering og fordeling, slik at frafallet under tjenesten blir minst mulig. Videre er det et mål at det går kort tid mellom sesjon og innkalling. Forsvaret er opptatt av å rekruttere kvinner. For å oppnå dette, foreslår regjeringen at alle kvinner innkalles til sesjon – uten at fremmøte er lovpålagt, jf. kapittel 6.3.2. Statushevende tiltak for vernepliktige vil være et viktig element i rekruttering til, og motivering for, førstegangstjeneste.

Det er viktig at den nye befalsordningen fremstår som attraktiv for å sikre god rekruttering til alle kategorier befals- og offisersstillinger. Rekruttering til befalsskolene skal sikres ved at ungdommene skal kunne søke befalsskoler forut for innkalling til førstegangstjeneste, på samme måte som i dagens ordning. Dette vil også være viktig for å rekruttere kvinner. De moderniserte befalsskolene og krigsskolene vil også kunne rekruttere fra de vernepliktige som er inne til førstegangstjeneste. Det skal gjennomføres en tidlig og foreløpig seleksjon av aktuelle kandidater, slik at motivasjonen opprettholdes.

For den nye kategorien avdelingsbefal, dvs. personell med minimum befalsskole (jf. kapittel 6.4.1), vil det inngå bonusordninger, basert på

lengden på tjenestetiden, begrenset oppad til maksimalt to årslønner ved fratredelsen. En spennende, variert og utfordrende tjeneste, god lederutdanning og ledererfaring, samt en solid faglig plattform gjennom systematisk etterutdanning, i tillegg til nevnte bonusordninger, vil bidra til god rekruttering til denne gruppen befal. I tillegg vil man gjennom ordningen med avdelingsbefal nå store grupper som ikke er motivert for en lengre, teoretisk utdanning, men som likevel ønsker å jobbe i Forsvaret. Dette vil øke Forsvarets rekrutteringsflate, og gi et atskillig bedre tilbud til denne gruppen ungdom.

Yrkesoffiserene, dvs. personell med krigsskole eller tilsvarende utdanning, vil få lønn under utdanningen, bred ledererfaring, samt gode utsikter til fast yrkestilsetting og utfordrende tjeneste i Forsvaret. De skal først og fremst gis kompetanse som militære ledere. Yrkesoffiserene vil få en sivil godkjent bachelorgrad og mulighet for mastergrad, først og fremst innenfor militære fag, som man vil kunne bygge på også i det sivile utdanningssystem. Yrkesoffiserene er erfaringsmessig konkurransedyktige på arbeidsmarkedet, i kraft av sin kompetanse og militære ledererfaring. Disse forhold vil sikre fortsatt god rekruttering av yrkesoffiserer til Forsvaret.

6.3 Verneplikten: Soldatenes karriereløp

Verneplikten er – og vil fortsatt være – en bærebjelke i det norske forsvaret. Verneplikten sikrer at Forsvaret får tilgang på de best egnede og mest motiverte ungdommene, og er derfor svært viktig i rekrutteringsøymed. Den bidrar også til at store deler av befolkningen har et forhold til Forsvaret, og forankrer dermed Forsvaret i det norske samfunn. At Forsvarets oppgaver, innretting og organisasjon har endret seg gjennom de siste år, rokker ikke ved dette. Selv om det kvantitative behovet for personell, herunder vernepliktige, er redusert, er det kvalitative behovet høyere enn noen gang. Fordi verneplikten er så vesentlig for Forsvaret, må de som avtjener førstegangstjeneste oppleve denne som positiv, lærerik og meningsfull. Ikke minst er det viktig at de vernepliktige føler at det er bruk for dem i Forsvarets organisasjon.

Forsvarssjefen har i sin militærfaglige utredning anbefalt at verneplikten videreføres i et differensiert og fleksibelt system, med førstegangstjeneste, lærlingordning, kontraktstjeneste og rekrutteringsordninger tilpasset Forsvarets oppgaver og organisasjon.

Følgende momenter må tillegges spesiell vekt hva angår praktisering av verneplikten:

- Forsvarets operative behov må være styrende for antall vernepliktige. Økning i antall vernepliktige utover Forsvarets behov vil tilsvarende redusere rammene som kan nyttes til å dekke de operative behov. En slik utvikling vil svekke vernepliktens status.
- Førstegangstjenesten må være meningsfull for den enkelte.
- Sesjon og rekruttering blir viktigere for riktig seleksjon.
- Førstegangstjenesten i Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og operative fellesinstitusjoner skal normalt være 12 måneder og for HV minimum 4 måneder (3 innkallinger pr. år) for å gi den enkelte en forsvarlig utdanning.
- En betydelig andel vernepliktige mannskaper må i løpet av førstegangstjenesten motiveres til å tegne kontrakter for tjeneste i den operative strukturen, herunder tjeneste i utenlandsoperasjoner.
- Førstegangstjenesten kan inngå som en del av en lærlingordning eller lengre tekniske fagskoler/tilsvarende, hvor tjenestetiden er lengre enn 12 mnd.
- Statushevede tiltak skal være et viktig element i rekruttering og motivering for førstegangstjeneste, og de vernepliktige skal godtgjøres økonomisk på en god måte.
- Under førstegangstjeneste skal Forsvaret aktivt rekruttere befal og vervede.

Voksenopplæringen vil bli opprettholdt på omtrent samme nivå som i dag for den enkelte soldat. Kursvirksomheten videreutvikles i tråd med mannskapenes behov for yrkes- og studierelatert opplæring. Vernepliktige som avtjener førstegangstjeneste, skal fortsatt være Voksenopplæringens primærgruppe. I tillegg skal de vervede ha et godt opplæringstilbud i hele kontraktperioden. Dette forutsetter et tett samarbeid mellom Forsvarets fjernundervisning og Voksenopplæringen. Forsvarsdepartementet vil i løpet av 2004 se på muligheten for en sammenslåing av disse tjenestene, for å gjøre tilbudet mer kostnadseffektivt og helhetlig ut fra et brukerperspektiv.

6.3.1 Innkallingsstyrkens størrelse

Gjennom de siste år er det etablert en bred politisk aksept for at Forsvarets behov må være styrende for dimensjoneringen av innkallingsstyrken. En slik praktisering sikrer tilfredsstillende bemanning av den operative strukturen, samtidig som det

sikrer at de som avtjener førstegangstjenesten, får en meningsfull tjeneste. Det er viktig at de som gjennomfører førstegangstjenesten føler at det er bruk for dem i organisasjonen, at tjenesten gjør dem i stand til å løse de operative oppgaver de er pålagt på en effektiv og sikker måte, samt at førstegangstjenesten gir status i samfunnet. Samtidig må de godtgjøres på en god måte.

Mulighetene for å skape en slik tjeneste er størst dersom Forsvarets behov legges til grunn for praktisering av verneplikten, fordi alle vernepliktige da vil utføre oppgaver Forsvaret faktisk er pålagt å løse, fordi Forsvaret vil være av høyere kvalitet, og fordi både Forsvaret og førstegangstjenesten dermed vil ha høyere samfunnsmessig legitimitet.

Dersom antall vernepliktige økes utover Forsvarets faktiske behov, vil betydelige ressurser måtte avsettes til å utdanne og trene dette personellet. Beregninger viser at dette beløper seg til ca. 390 mill. kr per 1 000 vernepliktige årsverk, uten at dette tilfører forsvarsevne. Dette er betydelige ressurser, som heller bør brukes til å styrke Forsvarets reelle operative evne. Samtidig bør ressurser settes inn for å skape en meningsfull tjeneste, og godtgjøre de vernepliktige som tjenestegjør i 12 måneder med en betydelig høyere dimisjongodtgjørelse.

6.3.2 Sesjon

Sesjonen skal utvikles til å bli et bedre rekrutterings- og seleksjonsverktøy. Det må sikres at det går kort tid mellom sesjon og innkalling, for å unngå frafall blant de ungdommene Forsvaret ønsker å rekruttere. Internettløsninger bør tas i bruk for å sikre god forhåndsinformasjon og til innsending av egenerklæringer. Ytterligere tiltak for å effektivisere sesjon er til vurdering.

Regjeringen ønsker ikke å innføre sesjonsplikt for kvinner, blant annet fordi kvinner ikke er omfattet av verneplikt og det således ikke finnes hjemler eller sanksjonsmidler som kan anvendes for å sikre fremmøte på sesjon. Regjeringen vil derfor heller satse på positive tiltak, og det skal legges vekt på å gjøre sesjon til et positivt møte med Forsvaret for både kvinner og menn. Det foreslås derfor at alle kvinner innkalles til å delta på sesjon. Kvinner vil bli kontaktet av Forsvaret på samme måten som den mannlige befolkning. Det skal gis informasjon om hvilke gode muligheter tjeneste i Forsvaret gir for videre utdannings- og karrieremuligheter. På den måten vil kvinner og menn få tilnærmet like muligheter til informasjon om For-

svaret generelt og utdanningsordningene spesielt, selv om deltakelsen for kvinner vil være frivillig.

6.3.3 Statushevende tiltak

De som fullfører førstegangstjenesten skal belønnes for dette i form av statushevende tiltak, herunder en ytterligere og gradvis økning av dimisjongodtgjørelse. Med den økningen som er lagt inn i St.prp. nr. 1 (2003–2004), er godtgjøringen per nå på 8 900 kr for en vernepliktig som gjennomfører 12 måneders førstegangstjeneste. Regjeringen legger opp til en opptrappingsplan som allerede i 2005 vil gi disse vernepliktige en dimisjongodtgjøring på opp til 15 000 kr, noe som overstiger et halvt års stipend fra Statens lånekasse for utdanning etter gjeldende satser. Det er et mål å øke dimisjongodtgjørelsen ytterligere i perioden. Tjenestetillegget økes i takt med de årlige lønnsoppgjørene. Forsvarsdepartementet har dessuten nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på konkrete løsninger for hvordan førstegangstjeneste i Forsvaret kan gi utdanningspoeng ved universiteter og høyskoler. Dette arbeidet vil foregå i samråd med Utdannings- og forskningsdepartementet.

6.3.4 Verve

Det legges opp til å øke innslaget av vervede, da dette er nødvendig for å øke anvendbarheten, reaksjonsevnen og kvaliteten i Forsvarets operative avdelinger. Rekruttering, tegning av kontrakt og fordeling til forberedende tjeneste iverksettes under førstegangstjenesten. Med vervede forstås grenaderer og matroser tilsatt i åremålsstillinger for kortere perioder. De er midlertidige tjenestemenn med militær status, og omfattes av gjeldende lover, avtaler og bestemmelser for tjenestemenn i Forsvaret.

Dagens ordninger med lønn og kontrakter for de vervede (grenaderer) må gjennomgås i lys av fremtidig aldersstruktur og tjenestemønster i den operative strukturen. Forsvarsdepartementet vil nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe for å utrede et kostnadseffektivt system som bygger på fastlønn, og som gir forutsigbarhet for den enkelte og for Forsvaret. Det forutsettes at et slikt lønnsystem skal belønne lang tjeneste og deltakelse i utenlandsoperasjoner. Videre skal arbeidsgruppen se på ulike tiltak som kan gi personellet økt status og gjøre tjenesten som vervet meritterende i forhold til det sivile, f.eks. i form av utdanningspoeng, fagbrev og yrkesrelatert praksis.

6.4 Ny befalsordning

Forsvarssjefen har anbefalt flere endringer i forhold til gjeldende befalsordning. Nedenfor redegjøres det for regjeringens forslag til ny befalsordning, som i hovedsak er basert på forsvarssjefens forslag.

6.4.1 Innføring av ny kategori befall: Avdelingsbefall

For å øke Forsvarets evne til å løse sine oppgaver gjennom å løse utfordringene knyttet til behovet for spesialisert kompetanse og erfaring på lavere nivå i organisasjonen, samt problemene knyttet til overproduksjon av eldre offiserer, foreslås det innført et korps av avdelingsbefall med avgrenset langtidsutsetting.

Avdelingsbefallet skal gis en grunnleggende befallsutdanning med utgangspunkt i befallsskolene, og etterfølgende spesialisering etter forsvarsgrenenes behov. Befallet vil motta lønn under videre utdanning. Utdanning og tjenestemønstret legges opp slik at avdelingsbefallet, i samarbeid med eldre befall, opparbeider seg solid erfaring i stillinger på lavere nivå i Forsvaret. Det økte erfaringsgrunnlaget vil øke operativiteten til Forsvarets avdelinger, og samtidig bidra til å bedre sikkerheten ved øvelser og operasjoner. Befallet skal gis en utdanning som gjør dem i stand til å utøve et lederskap i tråd med både samfunnets og Forsvarets forventninger og verdier.

For å oppnå en hensiktsmessig alderstruktur i Forsvaret, bør denne kategorien tilsettes med et kortere ansettelsesforhold, men for øvrig gis samme rettigheter og plikter som yrkesoffiserer. Avdelingsbefallet gis derfor normalt fast tilsetting frem til fylte 35 år. Fra Forsvarets side kunne det være ønskelig at ansettelsesforholdet hadde en lenger varighet. Aldersgrensen er imidlertid satt til 35 år for å legge forholdene til rette for at dette befallet, som uansett ikke ville bli gitt mulighet til å tjenestegjøre i Forsvaret frem til pensjonsalder, slutter i Forsvaret i en alder der de fremdeles har gode sivile karrieremuligheter. Tilsetting frem til fylte 35 år vil også gi arbeidsgiver forutsigbarhet. Dette muliggjør langsiktig kompetansebygging på spesialiserte og avgrensede områder, samtidig som arbeidstaker gis mulighet til karriereplanlegging og forutsigbarhet for seg selv og familien. I tråd med forsvarssjefens anbefaling, bør dette befallet bekle stillinger i gradssjiktet fra sersjant til løytnant. Opprykk til fenrik og løytnant gis ved at befallet konkurrerer seg til fast stilling med høyere grad.

For ytterligere å lette overgangen til en karriere utenfor Forsvaret, innføres en etablerings- og utdanningsbonus ved avslutning av tjenestetiden, begrenset oppad til to års lønn.

Avdelingsbefallet kan tilbys yrkestilsetting basert på Forsvarets behov. Dette gjelder spesielt personell som har kompetanse Forsvaret ønsker å beholde, og der tjenestens art ikke fordrer at man er i alderssjiktet under 35 år. Det vil være viktig at de som er aktuelle for slik yrkestilsetting identifiseres tidlig, og informeres om dette for å ivareta personellet behov for planlegging av videre karriere og familieliv.

Mange av stillingene på det lavere nivå i Forsvarets organisasjon er i dag besatt av krigsskoleutdannede offiserer, fordi dette er eneste mulighet til fast tilsetting. Mange av disse stillingene vil i fremtiden bli besatt av avdelingsbefall, på grunn av de kompetansebehov som er skissert ovenfor. Dette, sammenholdt med beregninger gjort av FFI og i forsvarssjefens militærfaglige utredning, viser at behovet for avdelingsbefall tilsvarer omkring 50% av det totale befallskorpset. Behovet er størst i forsvarsgrenenes operative avdelinger. Erfaringsstall fra andre land med lignende ordninger bekrefter dette bildet.

6.4.2 Yrkesoffiserene

For bedre å ivareta Forsvarets behov med hensyn til antall og kompetanse hos yrkesoffiserene (personell med krigsskole- eller tilsvarende utdanning), foreslås det å gjøre enkelte endringer i gjeldende ordninger for denne kategorien befall.

I tråd med forsvarssjefens anbefaling videreføres ordningen med lønn under utdanning for dem som går på krigsskole. Tidspunktet for yrkestilsetting foreslås forskjøvet til etter endt pliktjeneste etter krigsskole. Slik tilsetting vil være basert på Forsvarets behov, som også ligger til grunn for antall elever ved krigsskolene. Hovedtyngden av disse vil mao. få slik tilsetting. Frem til yrkestilsetting gis, vil krigsskoleutdannede offiserer være tilsatt på samme vilkår som avdelingsbefallet, med unntak av ovennevnte bonus, og kan søke om yrkestilsetting frem til fylte 35 år, dersom de foretrekker dette. Gjennom innføringen av den nye kategori avdelingsbefall, blir Forsvarets kvantitative behov for yrkesoffiserer redusert, og kompetanse- og personellbehovene knyttet til disse to kategoriene må sees i sammenheng.

Avansement til stillinger fra fenrik og oppover vil skje ved at yrkesoffiserer konkurrerer seg til stilling med høyere grad.

6.4.2.1 Stillingsvernet for yrkesoffiserer

Stortinget har besluttet en reduksjon med 5 000 årsverk i Forsvaret innen utgangen av 2005, sammenlignet med situasjonen i september 2000. Denne proposisjonen viser behovet for ytterligere betydelige reduksjoner innom enkelte stillingskategorier inn i neste periode frem mot 2008. Samtidig har yrkesoffiserene i dag et absolutt vern mot oppsigelse, begrunnet i virksomhetens karakter. I en sektor som også i fremtiden kontinuerlig vil måtte tilpasses endrede rammebetingelser, er en slik mangel på fleksibilitet en formidabel utfordring. Dagens ekstraordinære oppsigelsesvern innebærer at yrkesoffiserene må slutte frivillig. Dette påfører Forsvaret enorme utgifter i form av meget kostbare sluttpakker. Da Forsvaret hadde oppnådd en reduksjon på om lag 2 000 årsverk av det vedtatte nedbemanningsmålet på 5 000 årsverk, var det brukt 2,63 mrd. kr til avgangsstimulerende tiltak (inkludert ca. 500 mill. kr til sivilt ansatte). Stillingsvernet legger også en sterk begrensning på Forsvarets muligheter for å vurdere hvilken kompetanse som skal beholdes i organisasjonen,

fordi Forsvaret – for å nå nedbemanningsmålene – er under press for å innvilge sluttpakker til de som er villige til å slutte. En annen konsekvens av yrkesoffiserenes oppsigelsesvern, er at overtallig personell kan heve lønn helt frem til pensjonsalder, uten å ha relevante arbeidsoppgaver.

Dagens sluttvederlagsordning for yrkesoffiserer er etter regjeringens oppfatning meget sjenerøs, og vesentlig bedre enn det man finner andre steder i offentlig eller privat virksomhet. I tillegg til et sett av økonomiske virkemidler, har Forsvaret opprettet en organisasjon som skal hjelpe overtallig personell over i annet arbeid utenfor Forsvaret. Mens takten i nedbemanningen var tilfredsstillende i 2001 og 2002, har den nærmest stoppet opp i 2003. Regjeringen vil vurdere å harmonisere det ekstraordinære stillingsvernet for yrkesbefal med stillingsvernet for tjenestemenn i staten for øvrig, dersom det viser seg nødvendig for å sikre at vedtatte nedbemanningsmål nås. En slik harmonisering foreslås imidlertid ikke i denne proposisjonen, eller i forslaget til ny lov om personell i Forsvaret, som fremmes i egen Odelstingsproposisjon.

Tabell 6. 1 Oversikt over ulike avgangsstimulerende tiltak for yrkesoffiserer

<i>Tiltak</i>	<i>Betingelser/Innhold</i>
<i>Sluttvederlag</i>	– 12, 15, 24 og 36 måneders lønn for militært personell*
<i>Avgangskontrakt med studiestønad</i>	– Studiestønad tilsvarende inntil 3 års lønn – Studiestønad vil normalt ikke bli innvilget til personell under 35 år.
<i>Stønad til etablering av egen virksomhet</i>	– Stønad tilsvarende 1 års lønn til etablering av egen virksomhet innvilges etter søknad.
<i>Lønnskompensasjon ved overgang til lavere lønnet stilling utenfor staten</i>	– Lønnsdifferansen innvilges etter søknad i inntil 1 år.
<i>85-årsregelen jf. Statens personellhåndbok pkt. 3.20.18</i>	– Militært personell kan fratre inntil 3 år før aldersgrensen på 60 år med rett til straks å få utbetalt alderspensjon. 66% av pensjonsgrunnlaget ved fratreden.
<i>Avskjed med redusert lønn</i>	Militært personell kan etter søknad innvilges avskjed med redusert lønn. FD har imidlertid besluttet at for personell under 50 år innføres det en kvote på 300 for den resterende omstillingsperioden. <i>Prosentsetser</i> Avskjed ved fylte 40 år: 45 % av lønnen. Avskjed ved fylte 41–49: 45 % + 1,5 % stigende pr år. Avskjed ved fylte 50 år eller mer: 60 % av lønnen.
<i>Ekstra vederlag</i>	Inntil 3 måneders lønn, for sivilt og militært personell etter nærmere retningslinjer

* Avhengig av alder

6.4.3 Reservebefalet

Reservebefalet vil fortsatt utgjøre en viktig ressurs for Forsvaret. Denne kategorien omfatter de som slutter i Forsvaret etter å ha fått befals- eller officersutdanning. I tråd med Stortingets ønske, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), har en egen arbeidsgruppe (Heggheim-utvalget) utredet reservebefalets oppgaver og funksjoner i det fremtidige Forsvaret. Av tiltakene arbeidsgruppen foreslår, nevnes spesielt:

- Utarbeidelse av kontraktsordninger for både nasjonal og internasjonal tjeneste, slik at tilgangen på tilgjengelig, kvalifisert og øvd personell bedres. Slikt personell vil være en verdifull ressurs, ikke minst til tradisjonelle fredsbevarende oppdrag i FN-regi. Det er et mål å øke andelen reserveoffiserer på slike kontrakter.
- Bedre informasjon til personellet om familie og arbeidsgiver for å skape forutsigbarhet og forståelse for at reserveoffiseren gjør tjeneste, også i operasjoner utenlands.
- Forsvaret må ha kapasitet til å gi riktig og god informasjon til den enkelte.
- Hele totalforsvaret må ha mulighet til å benytte reserveoffiserene som en ressurs. Det må derfor etableres rutiner for kompetanseregistrering og -utvikling.

I likhet med høringsinstansene, slutter Forsvarsdepartementet seg til hovedtrekkene i utvalgets konklusjoner. Vernepliktsverket (VPV) får en nøkkelrolle ved etablering av en kompetansedatabase og i å forestå kontakt med personellet. For øvrig vil flere av tiltakene være delvis dekket av prosesser som allerede er i gang i forsvarsgrenene. I så måte er Heggheim-utvalgets anbefalinger mer å betrakte som presiseringer ift. disse prosessene, enn som separate tiltak.

En del av reservebefalet vil bli mobiliseringsdisponert. Heimevernet har fått nye oppdrag som krever befal med en bedre militærfaglig utdanning. Derfor vil HV, selv med et redusert operativt styrketall, ha behov for en betydelig overføring av kompetanse fra forsvarsgrenene. Tilsvarende gjelder for den sivile del av totalforsvaret i en tid med økende terrorisme og et stadig mer sårbart samfunn. Reservebefalet vil dessuten kunne tegne beredskapskontrakter for avgrensede perioder ved beredskapsavdelinger, og delta i internasjonale operasjoner. Vedlikehold og videreutvikling av reservebefalets kompetanse må derfor vektlegges. Slik trening vil i økende grad innrettes både som praktisk tjeneste i stilling under veiledning, og som funksjonelle kurs. Reservebefalet skal dispo-

neres etter totalforsvarets behov, og slik at man får en optimal utnyttelse av den enkeltes samlede sivile og militære kompetanse.

6.4.4 Beordring til internasjonal tjeneste

I dag er deltakelse i utenlandsoperasjoner i utgangspunktet basert på frivillighet (NATO artikkel 5-operasjoner unntatt), men med en mulighet til å beordre befal som begynte på krigsskoleutdanning etter at fredstjenesteloven trådte i kraft 1. januar 1999, dersom tilstrekkelig deltakelse ikke kan oppnås ved frivillighet.

Fremleggelsen av forslag om å utvide beordringsplikten til internasjonale operasjoner er en oppfølging av Forsvarskomiteens signaler i Innst. S. nr. 152 (1999–2000) jf. St.meld. nr. 38 (1998–1999):

«Komiteen understreker at tilstrekkelig kvalitet, kvantitet og forutsigbarhet i personelltilgangen er en absolutt forutsetning for at Forsvaret skal kunne bidra effektivt internasjonalt.

Komiteen peker på at deltakelse i internasjonale operasjoner nå er en integrert del av Forsvarets løpende oppgaver og at Norge har påtatt seg bestemte forpliktelser i så måte.

Det kan etter komiteens mening reises spørsmålstegn ved rimeligheten i at folk som er yrkesmessig ansatt i Forsvaret skal kunne vegre seg mot å utføre oppdrag som er en integrert del av Forsvarets løpende oppgaver og som Norge gjennom internasjonale avtaler har forpliktet seg til å utføre.

Komiteen mener at en beordringsordning for befal, bl.a. bygd på erfaringer fra Danmark, bør vurderes innført og forelegges Stortinget som egen sak så snart som mulig. (. . .)

Komiteen vil i denne sammenheng peke på at deltakelse i internasjonale operasjoner likevel kan søkes basert på frivillighet, men at det bør være generell adgang til beordring av yrkesmessig ansatte i Forsvaret.

Komiteen vil i denne sammenheng peke på at det vil ta altfor lang tid før bestemmelsene om beordring i den nåværende fredstjenesteloven får praktisk effekt.»

I en tid der det er flytende overganger mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet, mellom fred, krise og krig, og mellom artikkel 5-situasjoner i NATO og andre situasjoner, er dagens system ikke hensiktsmessig. Med unntak av Polen, Tsjekia, Portugal og Norge, har alle nåværende medlemsland i NATO-land beordringsplikt for offiserer.

Forsvaret har behov for forutsigbar tilgang på personell til alle utenlandsoperasjoner, og ønsker å

fordele denne oppgaven og ikke minst den kompetanseoppbyggingen dette gir, mest mulig rettferdig på hele befalskorpset, som beskrevet i kapittel 6.1.

En beordringsplikt vil også styrke evnen til å bruke samme personelloppsett til hele oppgavespekteret, nasjonalt og internasjonalt. Tidligere rekrutterte Forsvaret personell, med basis i frivillighet, fra et stort nasjonalt mobiliseringsforsvar og satte opp mindre *ad hoc* enheter til bruk i internasjonale fredsbevarende operasjoner. Av en hær som omfattet 13 brigader og ca. 150 000 personell rekrutterte man løpende en bataljon, og under 1000 personer, primært til FN-operasjoner, eksempelvis i Libanon. Fordi fremtidens Forsvar vil være mindre, og operasjoner utenlands er en kjerneoppgave for Forsvaret, vil det gi svært liten fleksibilitet å videreføre en slik praksis. Det er mest effektivt og hensiktsmessig å bruke samme enheter nasjonalt og internasjonalt, noe som gjør det nødvendig å sikre tilfredsstillende tilgang på det samme personellet.

Det er også vesentlig at Forsvaret kan styre utvelgelsen av personell til slik tjeneste basert på kompetanse og skikkethet, i tillegg til behovet for rettferdig rotasjon og redusert belastning på enkeltpersoner og -grupper, samt deres familier. Rekruttering basert på frivillighet vil fortsatt være hovedregelen, men beordringsplikt innføres som en sikkerhetsventil, for å kunne gjennomføre politiske vedtak i regjering og Storting. Beordringsplikten vil også bidra til at operasjoner utenfor Norge av befal og offiserer betraktes som en naturlig del av yrket, og som en konsekvens av yrkesvalget.

I samsvar med forsvarssjefens anbefaling, foreslås det derfor å lovfeste beordringsplikt for alt befal og de kategorier sivilt personell som er avgjørende for avdelingens operativitet. En generell beordringsplikt til alle operasjoner, nasjonale og internasjonale, vil som en følge av den nye ordningen være en del av ansettelsesforholdet den enkelte har til Forsvaret.

Den lovfestede beordringsplikten innføres for alt befal, også for dem som allerede er ansatt, for å sikre rettferdighet og lik belastning i befalskorpset. Dagens ordninger, med særskilte beredskapskontrakter for avgrensede perioder og operasjonstyper, vil da opphøre for stadig tjenestegjørende befal. For sivile og vervede vil den lovfestede beordringsplikten kun omfatte dem som tilsettes etter lovens ikrafttreden. Beordringsplikt for sivile som er tilsatt før lovens ikrafttreden, vil måtte innføres i arbeidskontrakten til den enkelte.

Reservebefalet utgjør en viktig ressurs for utenlandsoperasjoner. For denne kategorien vide-

reføres ordningen med tidsavgrensede beredskapskontrakter. Det må også innføres ordninger som sikrer stabil tilgang på menige mannskaper til den operative strukturen.

Regjeringen legger til grunn at beordringsplikten skal kunne praktiseres så fleksibelt som mulig. Det er viktig å ikke påføre enkeltpersoner og enkeltgrupper samt deres familier for stor belastning. Nettopp derfor er det viktig at alle bidrar og deler på oppgavene. Som forsvarssjefen har påpekt, vil de som tjenestegjør i avdelinger på beredskap for operasjoner, kunne beordres til alle operasjoner og til øvingsvirksomhet i inn- og utland sammen med sin avdeling. Slike avdelinger vil i prinsippet rullere mellom beredskap, trening, øving, operasjoner og gjenopptrening etter endt oppdrag. Videre vil behovet for personell variere mellom de ulike gradsnivåer. Det vil således ligge en naturlig periodisering av den enkeltes tjeneste som følge av disse forhold. Det kan søkes om utsettelse av beordring, begrunnet i vektige helsemessige, velferdsmessige eller familiemessige og sosiale grunner. Det skal dessuten tilstrebes å oppfylle en policy som sikrer minimum ett år ved hjemmeavdeling mellom ulike operasjoner. Det vil imidlertid være stor forskjell på å ha beordringsplikt i bunn som sikkerhetsventil, for så å tilstrebe en fleksibel praktisering, og på å videreføre dagens prinsipp om frivillighet for befal. Beordringsplikten vil sikre at Forsvaret kan rekruttere de med best kompetanse til de ulike oppgavene, og at belastningen fordeles rettferdig.

Personell som stiller seg til rådighet for utenlandsoperasjoner skal tas vare på. Forsvarets evne til å ta ansvar for personellet ved hjemkomst, og for å sikre at den enkelte ved behov får helsemessig og annen oppfølging, skal styrkes ytterligere. Selv om det sivile helsevesen fortsatt vil ha det primære ansvaret for å utføre disse tjenestene, skal Forsvaret, gjennom tettere kontakt med den enkelte, kunne identifisere og støtte dem som har behov for særskilt hjelp. Forsvaret skal således ivareta rollen som kontaktpunkt mellom den enkelte og det sivile helsevesen. I tillegg skal Forsvaret kunne yte støtte til personell som får psykiske problemer relatert til slik tjeneste. Forsvarets sanitet skal heve kvaliteten på tjenestene innen seleksjon, oppfølging av personell i operasjoner og ettervern. Det skal vektlegges at de som får helsemessige problemer som følge av skader eller lidelser under eller etter slik tjeneste, skal sikres tilfredsstillende behandling så raskt det er praktisk mulig. En ordning der Forsvaret kjøper tjenester fra det sivile helsevesen ved behov, også internasjonalt, skal vurderes.

Det understrekes at konsentrasjon av Forsvarets virksomhet til færre steder, skaper bedre muligheter for å ivareta Forsvarets personell og deres familier. Utenlandsoperasjoner blir i fremtiden ivaretatt av Forsvarets ordinære avdelinger, ikke av *ad hoc* enheter satt opp kun for utenlandsoperasjoner i tidsavgrensede kontingenter. Forsvarets avdelinger vil således utgjøre et fast kontaktpunkt for personell som har vært i internasjonal tjeneste. Videre vil regjeringen legge grunnlaget for ordninger som kan lette belastningen på familiene mens personellet tjenestegjør i operasjoner, samt sørge for at lønns- og forsikringsordninger er forutsigbare og klare. Situasjonen i operasjonsområdet, herunder risiko, skal danne grunnlaget for beregning av lønnsmessige tillegg.

Forsikringsordningene er spesielt viktige for at Forsvarets personell og deres familier skal føle visshet for at de blir ivaretatt økonomisk, dersom man påføres skade eller omkommer i slik tjeneste. Forsikringene skal dekke hele beordringsperioden, inklusive permisjoner og tjenestereiser inn og ut av selve operasjonsområdet. Ordningenes innhold skal være uavhengig av operasjonstype, og gjelde alt personell. Departementet vil evaluere gjeldende forsikringsordninger og treffe nødvendige tiltak innen utgangen av 2004.

6.5 Utdanning: Befalens og offiserenes karriereløp

6.5.1 Utdanningssystemet

Nye oppgaver og kompetansekrav krever en styrking av utdanningen i Forsvaret. Utdanningsordningen foreslås derfor endret for å nå målet om rett type kompetanse på rett sted i organisasjonen, og for å bidra til kostnadseffektivitet. Regjeringen har lagt stor vekt på forsvarssjefens anbefalinger i så henseende.

Utdanningsordningen i Forsvaret foreslås endret i retning av et system som i større grad er kompatibelt med og fleksibelt i forhold til det sivile utdanningssystem, som i større grad reduserer fravær fra og avbrudd i aktiv tjeneste på grunn av utdanning, og som bidrar til å fylle Forsvarets fremtidige kompetansebehov. Et overordnet prinsipp er at rett type utdanning gis på rett tidspunkt i karrieren og er tilpasset de krav tjenesten stiller. Dette gjenspeiler også at deler av befalskorpset i økende grad spesialiseres. En harmonisering med det sivile gradssystemet vil gjøre det enklere for Forsvaret å benytte seg av det sivile utdanningssystem i de tilfeller dette er hensiktsmessig. En slik

harmonisering vil ikke påvirke Forsvarets frihet til selv å definere innholdet i utdanningen. Kvalitetskravene til bachelor- og masterutdanning skal være de samme som i det sivile universitets- og høyskolesystemet.

Forsvarets utdanningssystem skal bygge opp og selv besitte kompetanse fokusert på fagområder som er direkte relatert til Forsvarets primærvirksomhet: planlegging, ledelse og understøttelse av militære operasjoner, samt drift og utvikling av den militære organisasjon. Innenfor disse områder skal Forsvarets skoler være høykvalitetsinstitusjoner. Utdanningen må vektlegge utvikling av evne til konseptuell og kritisk tenkning, samt kreativitet – egenskaper som er avgjørende for at Forsvaret skal kunne videreutvikles i tråd med ambisjonen om transformasjon og et mer forandringsdyktig Forsvar. Utdanningssystemet skal tilfredsstille de militære behov, og dekke områder hvor det ikke finnes tilsvarende sivil tilbud, eller utdanningstilbud i NATO eller hos våre allierte. Forsvaret skal i større grad enn tidligere basere seg på å kjøpe utdanningspakker fra det sivile universitets- og høyskolesystemet, eller utenlands, der slike kan være hensiktsmessige og kosteffektive. I tillegg til krigsskole og stabsskole, vil kortere grenvise kurs supplere utdanningen. Forsvaret skal i økt grad benytte «on the job training» for å ivareta behovet for praktisk, stillingsspesifikk kompetanse. En nærmere beskrivelse av ansvarsfordelingen i utdanningssystemet er gitt i kapittel 6.7.

Den nye utdanningsordningen øker fleksibiliteten, gir Forsvaret et bredere rekrutteringsgrunnlag og bidrar til å løse fremtidige kompetansebehov og utfordringer. Etter endt befalsskole og påfølgende plikttjeneste kan man velge enten krigsskoleutdanning, teknisk utdanning eller tilsetning som avdelingsbefal. Alternativt kan man velge å ta sivil utdanning utenfor Forsvaret, for så å komme tilbake til Forsvaret og få tilsetning, forutsatt at Forsvaret har behov for den aktuelle type kompetanse.

6.5.2 Grunnleggende befalsutdanning: Befalsskolene

Den grunnleggende befalsutdanningen er basis utdanningsnivå for befalskorpset. Denne utdanningen skal gi kompetanse og erfaring til å besette lederfunksjoner eller spesialistfunksjoner på lavere nivå i organisasjonen. De eksisterende ettårige befalsskolene med påfølgende plikttjeneste skal moderniseres, og det skal innføres et mer fleksibelt og praktisk rettet utdanningsløp over to år. Utdanningen skal i større grad oppnås gjennom

tjeneste ved avdeling og et eget befalskurs. De moderniserte befalsskolene skal fokusere på lederutvikling og grunnleggende militære og spesialiserte ferdigheter basert på forsvarsgrenenes behov.

Også innholdet i dagens befalsskoler omfatter grunnleggende soldatferdigheter, som i stor grad er sammenfallende med innholdet i førstegangstjenesten. Ved at utdanningen i større grad gjennomføres sammen med annen utdanningsvirksomhet, og i de operative miljøene, som har de beste forutsetninger for gjøre dette, legges grunnlaget for en mer målrettet og effektiv utdanning under realistiske forhold. Dette vil totalt sett øke kvaliteten.

Rekruttering til befalsutdanning vil foregå på to måter. Enten ved å rekruttere personell direkte fra videregående skole som i dag, eller ved å rekruttere personell fra avdelinger under førstegangstjenesten. Det legges opp til en fleksibel utdannings- og rekrutteringsmodell, hvor de spesifikke behovene er styrende for gjennomføringen. Det er også viktig at ordningen sikrer en god rekruttering av kvinner, noe som betinger mulighet for direkte opptak til befalsutdanning fra videregående skole, siden kvinner ikke er omfattet av verneplikt. En slik fleksibel ordning vil kunne føre til relativt forskjellige gjennomføringsmodeller mellom forsvarsgrenene, basert på forsvarsgrenenes behov, og også innen forsvarsgrenene, selv om resultat- og formalkravene vil være de samme.

6.5.3 Grunnleggende offisersutdanning: Krigsskole og bachelor-utdanning

Det foreslås innført en treårig krigsskole i alle forsvarsgrener. For dem som fullfører dette utdanningsforløpet skal denne utdanningen tilfredsstille kravene til bachelorgrad. Utdanningen gjøres fleksibel, slik at både kortere utdanningsløp og kombinasjon med sivil utdanning er mulig, der dette er hensiktsmessig ut i fra Forsvarets behov. Søknadsberettigede er som hovedregel dem som har fullført grunnleggende befalsutdanning. Unntak fra dette kan gjøres, basert på Forsvarets behov.

Krigsskolene skal primært gi en profesjonsutdanning tilpasset forsvarsgrenenes behov, og gi grunnlag for videre karriere og utdanning i Forsvaret. Utdanningen skal organiseres slik at den ivaretar både fellesaspekter og grenvise behov, og gir den rette balansen mellom teori og praksis. Innholdet i utdanningen skal utformes med henblikk på at det primært er avdelingsbefalet som skal dekke behovet for spesialisert kompetanse på lavere nivå. Dette innebærer at den tjenesten som følger umiddelbart etter krigsskolen, ikke alene kan være di-

mensjonerende for utdanningen. Krigsskolen vil fortsatt ha en viktig rolle i å påvirke personlig utvikling, lederferdigheter, holdninger og yrkeskodede i hele offiserskorpset. Elevene skal samtidig gis mulighet til intellektuell, faglig og personlig utvikling over en lengre periode.

Utdanningen skal konsentreres om fag med relevans for Forsvarets primære virksomhet, med militærteori, taktikk og operasjoner, operativ logistikk, våpen og annet materiell, ledelse og pedagogikk, språk, samt fysisk fostring som de viktigste fagområdene. Den skal også omfatte fag som gir forståelse for Forsvarets plass i samfunnet, og for den politiske, folkerettslige og internasjonale rammen for Forsvarets virksomhet.

Krigsskolene skal også forestå kvalifiseringskurs for dem som rekrutteres etter endt sivil bachelor-utdanning, og som Forsvaret ønsker å tilby yrkestilsetting.

Dette innebærer at dagens Krigsskole 1- og 2-ordning endres. Personellet vil derved unngå avbrudd i tjenesten, og antall flyttinger som følge av utdanning reduseres. Den nye krigsskoleordningen skal bygge videre på den positive utvikling som har funnet sted gjennom innføringen av Krigsskole 2 ved alle tre krigsskoler de siste år. Samtidig skal utdanningen være fleksibel, og det skal ikke være slik at alle kadettene nødvendigvis behøver å gjennomføre hele det 3-årige utdanningsløpet.

6.5.4 Videregående offisersutdanning: Stabsskole og master-påbygning

Videregående offiserutdanning vil være en ett- til to-årig stabs- og lederutdanning på masternivå. Fullført to-årig utdanning gir mastergrad. Antallet som tar slik utdanning baseres på Forsvarets behov. Utdanningen skal kvalifisere for lederstillinger på midlere og høyere nivå i Forsvaret, og være felles for alle forsvarsgrener. Stabsskole kvalifiserer til stillinger på majorsnivå og oppover. Forsvarets Skolesenter vil være ansvarlig for utdanningen. Stabskoleutdanningen skal fokusere på de strategiske og folkerettslige rammer for Forsvaret og militære operasjoner, militærhistorie og militær tenkning, samt på planlegging, ledelse og gjennomføring av fellesoperasjoner. Utdanning på masternivå skal være forskningsbasert, og i tråd med de allmenne krav som stilles til masterutdanning. Tilsvarende stabsutdanning i utlandet er et viktig supplement og sidestilles med nasjonal stabsutdanning. Sivil masterutdanning, eller deler av slik utdanning, kan sidestilles med nasjonal stabsutdanning, basert på Forsvarets behov og etter søknad.

6.5.5 Forsvarets Høyskole

Forsvaret skal tilby sivile og militære ledere utdanning med fokus på sikkerhetspolitikk, anvendelse av Forsvaret og militærmakt, totalforsvaret samt andre former for sivil-militært samarbeid. Denne utdanningen videreføres ved Forsvarets høyskole, og kvalifiserer for høyere lederstillinger i Forsvaret. Tilsvarende utdanning tilbys ved skoler i utlandet.

6.5.6 PhD-utdanning

Forsvaret har behov for å bygge opp dybdekompetanse innen fagområder der denne kompetansen vanskelig kan hentes ved andre forsknings- og utdanningsinstitusjoner i Norge. Innføring av bachelor- og mastergrader i det militære utdanningssystem stiller også krav om dybdekompetanse innenfor fagområder det undervises i ved Forsvarets utdanningsinstitusjoner. Forsvaret skal derfor tilby doktorgradsutdanning (PhD) til et mindre antall offiserer, basert på Forsvarets behov og den enkeltes kvalifikasjoner og motivasjon. Denne utdanningen må gjennomføres ved sivile læresteder godkjent for dette, men forskningen skal dekke fagområder som er relevante for Forsvarets virksomhet.

6.6 Sivilt personell

Forsvaret rekrutterer sivil personell som i utgangspunktet har den nødvendige formalkompetansen til å løse sine arbeidsoppgaver. Personellet vil imidlertid i løpet av sin yrkeskarriere i Forsvaret ha behov for å videreutvikle seg faglig. Det vil skje både gjennom erfaring og gjennom ulike former for etter- og videreutdanning. Ansvaret for etter- og videreutdanning for sivile, og permisjonsordninger i forbindelse med dette, skal ligge hos Forsvarets skolesenter og de lokale sjef.

6.7 Forsknings- og kompetansesentra

6.7.1 Utdanningsinstitusjonene

Forsvarets utdanningsinstitusjoner skal primært fokusere på områder som har direkte relevans for Forsvarets kjernevirksomhet. Tatt i betraktning tilgjengelige ressurser, herunder personell, som vil være en kritisk faktor, er det behov for økt konsentrasjon av utdanningsvirksomheten for å etablere slagkraftige enheter på enkelte områder.

Forsvaret må kritisk vurdere hvordan utdanningsvirksomheten kan effektiviseres. I de tilfeller der det eksisterer sivile tilbud som dekker Forsvarets behov like effektivt, skal Forsvaret kjøpe utdanningspakker fra disse. I denne sammenheng bør det også vurderes å kjøpe utdanningsplasser i utlandet, fortrinnsvis hos nære allierte, fremfor å bygge opp nasjonal kompetanse på smale fagfelt. Forsvarets forsknings-, utviklings- og utdanningsvirksomhet skal styrke samarbeidet med sivile fagmiljøer der dette er hensiktsmessig. Det er i denne sammenheng viktig at kjøp av sivile tjenester kvalitetssikres, basert på et helhetlig system.

Både antall utdanningsinstitusjoner og antall årsverk må i fremtiden vurderes og justeres i forhold til hva som er kosteffektivt og kvalitetsmessig forsvarlig. Også utdanningsvirksomheten må gjøres til gjenstand for en helhetlig prioritering, spesielt i lys av behovet for å prioritere operativ virksomhet. Samtidig skal Forsvaret opprettholde høy kompetanse innenfor de spesifikt definerte fagmilitære områder. Den endrede oppgaveporteføljen og det reduserte elevtallet ved Forsvarets utdanningsinstitusjoner totalt sett, innebærer en reduksjon av rammene som tildeles disse. Ytterligere grep i denne retning – også utover de som beskrives i denne proposisjonen, vil bli vurdert i perioden.

Transformasjon stiller økte krav til utdanning, forskning og utvikling på områder av konseptuell art knyttet til militær organisering og anvendelse av militærmakt. Forsvarets kompetansemiljøer må derfor innrettes slik at de kan ivareta disse krav, og understøtte transformasjon, samtidig med at de primært understøtter utdanningen. I dette ligger også behovet for utveksling av informasjon og et nært samarbeid med tilsvarende institusjoner hos våre allierte.

6.7.2 Forskning og utvikling

Forsvarets forskning og utvikling (FoU) er helt sentral for å kunne videreutvikle og effektivisere Forsvarets operative organisasjon, og for å oppnå transformasjon av de militære styrker. Dette gjelder for alle innsatsfaktorer som er relevante for å løse Forsvarets oppgaver. Hovedutfordringen er å identifisere på hvilke områder Forsvaret skal ha egen FoU kapasitet, på hvilke områder Forsvaret skal samarbeide med våre allierte, og på hvilke områder det er hensiktsmessig at Forsvaret benytter FoU som er produsert eksternt. Både kostnadseffektivitet og vurderinger knyttet til kritisk kompetanse er faktorer som vil påvirke svaret på dette. Den siste faktoren gjelder ikke bare spesielt for de enkelte fagområder, men også generelt for å opp-

rettholde nødvendig kompetanse i forbindelse med anskaffelse av varer og tjenester til Forsvaret.

Det vil innenfor den totale rammen til FoU, være muligheter for økt kostnadseffektivitet, spesielt innenfor utviklingsvirksomheten. Utvikling av materiell til eget bruk må begrenses til Forsvarets behov på områder hvor annet alternativ ikke er tilgjengelig eller kostnadseffektivt. Et økt fokus på dette vil kunne åpne for en reduksjon av utgifter til FoU.

FoU som finansieres over forsvarsbudsjettet beløper seg i dag til ca. 1,2 mrd. kr årlig. I størrelsesorden fordeler dette beløpet seg i hovedsak på en drøy tredjedel til FFI, og halvparten til større utviklingsprosjekter og utvikling innenfor større eller mindre anskaffelsesprosjekter. Resten går til finansiering av mindre prosjekter i industrien og ved andre forskningsinstitusjoner, herunder høyskoler og universiteter. Det er på bakgrunn av ovennevnte, samt Forsvarets generelt pressede økonomiske situasjon, gjennomført en kritisk vurdering av den totale rammen med et spesielt fokus på utviklingsvirksomheten, og en reduksjon i FoU-utgiftene anbefales, jf. kapittel 7.5.15.

Den totale FoU-aktiviteten i Forsvaret er svært begrenset sett i internasjonal målestokk. For å skape best mulig grobunn for vellykket og kostnadseffektiv FoU, vil det være hensiktsmessig med en kraftsamling av virksomheten. Det er imidlertid viktig å påpeke at en integrering eller samlokalisering av all FoU-virksomhet i Forsvaret ikke er et mål i seg selv. Den viktigste faktoren vil uansett være at FoU-miljøene i Forsvaret trekker i samme retning og samarbeider på tvers av fagretninger.

Forsvarsdepartementet har gjennom etableringen av integrert ledelse styrket sin kapasitet for styring av FoU i Forsvaret. Den viktigste faktoren for styring vil være identifisering av Forsvarets behov for FoU. I styringen blir det derfor viktig å legge til rette for en dialog mellom FoU-miljøene og Forsvaret for øvrig.

Den FoU som gjennomføres skal holde høy klasse, samtidig som Norge må basere seg på en FoU-strategi hvor potensialet i internasjonalt samarbeid utnyttes til fulle.

6.7.3 Forsvarets skolesenter – FSS

Forsvarets skolesenter (FSS) ble opprettet 1. januar 2002 i henhold til Stortingets vedtak i Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001). Som en følge av nedleggelsen av Forsvarets overkommando og andre omorganiseringer i Forsvaret, er ytterligere funksjoner og avdelinger blitt overført til FSS. Skolesenteret rommer derfor i dag

en rekke oppgaver og enheter. I Forsvarets planer for å styrke utdanningen og FoU-virksomheten, er skolesenteret tiltenkt en sentral rolle. FoU er nødvendig for å kunne tilby master-utdanning i henhold til de retningslinjer som regulerer slik utdanning. Disse forholdene gjør det nødvendig å forbedre skolesenterets organisering og tydeliggjøre dets faglige innretning. FSS skal utvikles til å bli en nasjonalt og internasjonalt anerkjent institusjon for tidsmessig kompetanse innenfor følgende felter: militærmakt – inkludert militær historie og militær tenkning, krigens folkerett, sikkerhets- og forsvarspolitikk, samt fellesoperasjoner og helhetlig militær ledelse. Det vil bli foretatt en gjennomgang av virksomheten ved FSS med en streng prioritering av arbeidsområder.

For å oppnå ambisjonen om forskningsbasert undervisning på militærfaglige områder, skal det foretas en betydelig omorganisering og omprioritering av ressurser. I dette ligger også at forskningsmiljøet ved FSS prioriterer personell med tilstrekkelig kompetanse i et strengt nødvendig antall for å supplere eksisterende forskningskompetanse. Samtidig er det nødvendig å ha en gradvis tilnærming til oppbyggingen av FSS.

Sjefen for FSS har ansvaret for godkjenning av rammeplaner for Forsvarets utdanningsinstitusjoner, og et spesielt ansvar for all akademisk virksomhet i Forsvaret, samt for all fellesutdanning. Sjef FSS har også det overordnede ansvar for kompetanseutvikling i Forsvaret. Som en konsekvens av innføringen av bachelor- og masterutdanning, gis sjef FSS også ansvaret for at bachelor-utdanningen ved krigsskolene oppfyller de formelle vilkårene og at det er sammenheng mellom bachelor- og master-utdanningen.

FSS skal forestå kvalitetssikring av utdanningspakker og kursmoduler som Forsvaret kjøper i det sivile utdanningssystem. Det er et behov for å sentralisere myndigheten til å inngå slike avtaler, og dette må derfor legges til én sentral og overordnet institusjon, for å sørge for at Forsvarets helhetlige behov dekkes på en kvalitetsmessig forsvarlig og kostnadseffektiv måte.

FSS skal støtte utdanningsvirksomheten i Forsvaret for øvrig, herunder krigsskolene og de grenvise utdannings- og kompetansemiljøene. Selv om FSS får nye oppgaver, må ressursrammen tilpasses virksomheten og antall elever i Forsvarets skolesystem, herunder ved Stabsskolen, samt Forsvarets generelt anstrengte ressursituasjon. FSS skal derfor redusere antall årsverk med 20%. Ny organisasjon for FSS skal være etablert senest innen utgangen av 2006.

6.7.4 Krigsskolene

Krigsskolene videreføres med lokalisering som i dag. Krigsskolene skal dekke de forsvarsgrenvise behov for profesjonskompetanse, og legge det kompetansemessige grunnlaget for tjeneste i Forsvaret i leder- og stabstillinger. Krigsskolene skal være forsvarsgrenenes utdanningsmessige kraft-sentrum, og utdanningen må baseres på et tett samarbeid med de operative miljøer og med utdannings- og kompetansemiljøene både faglig og ressursmessig.

Utdanningen ved krigsskolene må baseres på et tett samarbeid med blant annet FSS. Også krigsskolene skal benytte kjøp av sivile utdanningspakker der dette er hensiktsmessig. I lys av ovennevnte, og som en følge av færre kull ved krigsskolene og et redusert elevantall, skal det – snarest mulig og senest innen utgangen av 2007 – foretas en signifikant drifts- og årsverksreduksjon ved krigsskolene, for å bidra til det generelle målet om å frigjøre ressurser til operativ virksomhet i forsvarsgrenene og materiellinvesteringer.

6.7.5 Forvaltningsutdanningen

Høy kompetanse innen forvaltning og logistikk er et premiss for at Forsvarets virksomhet skal være effektiv og rasjonell. Forsvarets virksomhet vil i fremtiden i større grad være sentrert om operasjoner både nasjonalt og internasjonalt, og i vesentlig mindre grad omkring forvaltning og vedlikehold av en relativt sett stor krigsstruktur og baseorganisasjon. Forsvarets kompetansebehov forskyves derfor fra hovedsakelig fredsmessig forvaltning og drift, mot understøttelse av operasjoner. Forvaltningsutdanningen må derfor endres og tilpasses disse endrede kompetansebehovene.

I dag gjennomfører Forsvaret selv utdanning av både kortere og lengre varighet innen generelle forvaltningsdisipliner. Deler av denne utdanningen kjøpes inn som kurs, og deler gjennomføres av egne kompetansemiljøer. Felles for denne utdanningen er at den foregår i regi av Forsvarets utdanningsinstitusjoner, i hovedsak krigsskolene og Forsvarets forvaltningskole (FFS). I fremtiden vil Forsvaret i større grad søke å nytte sivile utdanningstilbud eller militære skoler i utlandet på dette området. Dette gjelder generelt innenfor fagområder som ikke er av unik karakter for Forsvaret, og der relevante kompetansemiljøer er tilgjengelige eksternt. Samtidig er det ønskelig at Forsvarets egne kompetansemiljøer i økende grad retter virksomheten mot militær kjernekompetanse, med hovedvekt på logistisk understøttelse av operasjoner.

Dette medfører et redusert behov for den type utdanning som tilbys ved den nåværende Forsvarets forvaltningsskole. Dreiningen vil også gi seg utslag i endringer på krigsskolenivå.

6.7.6 Teknisk utdanning

Teknisk kompetanse er et viktig fundament for Forsvarets virksomhet. Forsvaret er avhengig av teknisk bruker- og vedlikeholdskompetanse for at de systemer som anvendes skal være tilgjengelige og yte optimalt. Teknisk ekspertise og systemforståelse er viktig for å kunne utnytte teknologien effektivt i operasjoner, og for å kunne implementere systemer som støtter opp omkring operasjonskonseptene på en optimal måte.

I denne situasjonen er det viktig at Forsvaret finner hensiktsmessige måter å dekke dette kompetansebehovet på. Dette vil blant annet innebære å utnytte sivile kompetansemiljøer og utdannings-tilbud der slike er tilgjengelig, og å fokusere egne ressurser mot de behovene som ikke dekkes gjennom sivile utdanningstilbud. Forsvaret har i dag en rekke utdanningstilbud, som på flere områder kan sidestilles med sivile utdanningstilbud, men med en militær rettet fokus eller spesialisering. Som en følge av endringene i befalsordningen, og også selve innretningen av Forsvaret, vil utdanningsbehovet innen disse fagområdene endres. Utdanningsvolumene vil i mange tilfeller reduseres, samtidig som kravene til spesialisering vil øke.

Forsvaret vil i fremtiden søke å utnytte andre og mer kosteffektive måter å organisere denne utdanningen på, gjennom bedre samarbeid internt i Forsvaret, ved å sette hele elementer av denne utdannelsen ut til sivile utdanningsinstitusjoner, eller gjennom samarbeidsløsninger å tilby militært relevante spesialiseringer ved sivile utdanningsinstitusjoner. Spesielt innen teknisk nivågivende utdanning – ingeniør/bachelor – vil det i fremtiden søkes å utnytte fleksibiliteten og mulighetene som ligger i slike organiseringsformer i en større grad. Et nært samarbeid med industrien på relevante områder vil også kunne være en god måte å videreutvikle og opprettholde kompetanse på, både for Forsvaret og industrien.

6.7.7 Forsvarets forskningsinstitutt

Som Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon skal et hovedfokus for FFI være å gi råd med sikte på å bistå FD og Forsvaret i utviklingen av materiell- og investeringsprogrammer, samt å bidra til transformasjon og rasjonell (kostnadseffektiv) drift. Instituttet skal ha spesiell fokus på trekk ved den viten-

skapelige og militærtekniske utvikling som kan påvirke forutsetningene for forsvarsplanleggingen på materiell- og teknologisiden. FFI skal bistå den øverste ledelsen av Forsvaret med å fremskaffe et best mulig beslutningsgrunnlag med tanke på Forsvarets videre utvikling.

FFIs virksomhet skal fokuseres mot å 1) drive langsiktig forskning rettet mot teknologiområder som er avgjørende for den langsiktige utviklingen av Forsvaret, og innenfor fagområder som er særlig viktige for norske forhold; 2) utføre forskning rettet mot militærteknologiske områder som skal gi hurtig effekt innenfor f.eks. militær transformasjon; 3) utføre kost- nytteanalyser av helheten av Forsvarets virksomhet, med spesiell vekt på logistikk- og støttevirksomheten; samt 4) øke vektleggingen av hurtig innføring av standardisert materiell i Forsvaret, fremfor egenutvikling av løsninger. Dette er viktig for å sikre interoperabilitet med allierte og ikke minst ut i fra kostnadshensyn. Den flernasjonale rammen for FoU må tillegges betydelig vekt, og særnorske teknologiske og materiellmessige løsninger må i størst mulig grad unngås.

FFI er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, underlagt et styre som er ansvarlig overfor FD. Forsvarets forskningspolitiske råd (FFR) har all forskning i Forsvaret som sitt ansvarsområde, og skal gi Forsvarsdepartementet råd om faglig retning på FFIs arbeid, basert på Forsvarets behov, og sett i sammenheng med øvrig forskning i og utenfor Forsvaret, i inn- og utland. Rådets medlemmer oppnevnes av Forsvarsdepartementet. Rådets faste medlemmer fordeler seg på syv sivile fra Forsvaret og fra sivile institusjoner/bedrifter, og tre militære. Det legges vekt på å opprettholde en kvinneandel på 40 prosent, noe som er oppfylt med nåværende sammensetting av FFR.

Rådene fra FFR, etatsstyringsdialogen mellom FFI og FD, og dialogen med Forsvaret om den helhetlige prosjektporteføljen, bidrar til å fokusere FFIs virksomhet. Regjeringen vil videreføre opplegget med basisbevilgning, strategiske programmer og oppdragsfinansiering, og samtidig påse at midlene som tilføres FFI reflekterer Forsvarets struktur og virksomhet, og sektorens totale resurstilgang.

FFI skal ha et utstrakt samarbeid med andre kompetansemiljøer i Forsvaret, norske og utenlandske forsknings- og utdanningsmiljøer – inkludert Norges forskningsråd og arbeidet med offentlige forsknings- og utviklingskontrakter – søsterorganisasjoner og industri, samt delta i forsknings-samarbeidet innen NATO og EU. For å unngå dobbeltarbeid og sikre effektiv ressursutnyttelse, må virksomheten ved FFI koordineres med øvrig

forskning sivilt og i Forsvaret, også forskning som utføres ved utdanningsinstitusjoner, herunder ved FSS. Overlappende virksomhet mellom Forsvarets ulike kompetansemiljøer skal unngås. FFI skal nedprioritere forskningsprogrammer på områder som FSS ivaretar, og i stedet trekke på ressursene ved FSS, jf. kapittel 6.7.3. FFI må på sin side med basis i egen forskning bidra til undervisningen ved FSS og andre kompetanseinstitusjoner.

Departementet finner at instituttets tilkynningsform til departementet er hensiktsmessig, og legger til rette for en både politisk og faglig forsvarlig styring. Departementet vil ta initiativ til å gjennomgå den delen av instituttets portefølje som bevilges av FD. Innenfor de kontraktsmessige forpliktelser er hensikten å avslutte uaktuelle prosjekter, for å flytte midlene til prosjekter som i større grad bidrar til transformasjon og Forsvarets langsiktige utvikling. Prosessen vil bli ledet av departementet, i samråd med FFR, for å ivareta de langsiktige forskningsstrategiske interesser, og i samråd med Forsvarets militære organisasjon for å ivareta brukerbehovet.

6.8 Andre personellrelaterte områder

6.8.1 Forsvarets lønnspolicy

Forsvarets lønssystem skal være et sentralt virkemiddel for å rekruttere, videreutvikle og beholde kvalifiserte og motiverte medarbeidere som sikrer god oppgaveløsning. Lønn må sees i et helhetlig perspektiv som en del av Forsvarets personellpolicy, og er et forhandlingsspørsmål mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene.

De personellrelaterte kostnader er i hovedsak knyttet til lønn, EBA, reisevirksomhet og beordringer. I dag utgjør de personellrelaterte kostnader om lag 2/3 av driftskostnadene i Forsvaret. De lønnsrelaterte kostnadene har de siste årene vist en noe høyere vekst enn i samfunnet for øvrig. Denne veksten vanskeliggjør gevinstrealisering i omstillingen. Det er derfor nødvendig å fokusere på ulike tiltak, i dialog med arbeidstakerorganisasjonene, for å redusere disse kostnadene i kommende planperiode.

I perioden 1994–2003 har ca. en tredel av Forsvarets lønnsutgifter til militært ansatte vært knyttet til ulike variable lønsmessige tillegg. Forsvarets lønssystem inneholder et uforholdsmessig stort antall særavtaler. Disse er omfattende, og genererer en vesentlig del av de totale personellrelaterte kostnader i form av lønn, tillegg og andre godtgjøringer. Aktivitetsbaserte tillegg for øving,

trening og pålagt merarbeid, utgjør en betydelig del av inntektsgrunnlaget for mange av Forsvarets medarbeidere. Særavtaler for tjenestegjøring i Norge, øvelser i utlandet og aktiv tjenestegjøring i utenlandsoperasjoner oppfattes som lite koordinert, og delvis i strid med grunnleggende prinsipper om kompensasjon for risiko, ulempe og belastning.

Forsvaret som arbeidsgiver initierer en helhetlig gjennomgang av særavtalene, for å vurdere om disse understøtter Forsvarets kjernevirksomhet på en hensiktsmessig måte. Dette omfatter vurdering av om avtaler og kompensasjonsordninger som ikke tjener overordnede målsettinger kan avvikes eller erstattes av mer hensiktsmessige avtaler. Videre er det et delmål å forbedre og forenkle lønnsystemet, som gir bedre oversikt for arbeidstaker og arbeidsgiver, samt reduserer de administrative kostnader knyttet til selve forvaltningen av lønnsystemet.

Det er på bakgrunn av disse forhold igangsatt et arbeid med en helhetlig gjennomgang av Forsvarets lønnsystem. Målsettingen er å avdekke mulige tiltak som vil redusere de totale personellrelaterte kostnader og bedre styringen av disse mot Forsvarets kjernevirksomhet. Det vil bli trukket opp forslag til retningslinjer for modernisering, forenkling og samordning av avtaleverket, bedre tilpasset Forsvarets nåværende og fremtidige oppgaver og behov. Forholdet mellom regulativlønn og aktivitetsbaserte tillegg i et karrieresperspektiv, vil bli vurdert spesielt.

Lønsmessige tilpasninger som følge av forslaget om ny befals- og utdanningsordning er under utredning. En ny utfordring i denne sammenheng blir i større grad å utvikle og vedlikeholde en balansert personellstruktur tilpasset Forsvarets fremtidige kompetansebehov.

Leveranser fra Golf-programmet, samt etableringen av Forsvarets lønsadministrasjon (FLA) i Harstad, vil i økt grad synliggjøre personellrelaterte kostnader, samt skape et styringsverktøy for en bedre utnyttelse av de totale lønnsmidler. Videre vil det legges grunnlaget for en betydelig effektivisering og rasjonalisering av administrative kostnader knyttet til lønsarbeidet og redusere risiko for feilutbetalinger.

Utviklingen av en overordnet lønnsstrategi for Forsvaret i forbindelse med sentrale og lokale tariffoppgjør samt revisjon av særavtaler, skal styrkes. Revisjon av avtaleverket gjennomføres i forhandlinger med de ansattes organisasjoner. I forbindelse med hovedoppgjøret i 2004 og mellomoppgjøret i 2005 vil en slik gjennomgang, med klare mål om endringer, være et hovedspørsmål fra arbeidsgi-

vers side. Forslagene til tiltak vil bli presentert for arbeidstakerorganisasjonene, og være gjenstand for forhandlinger i tråd med normale prosedyrer.

6.8.2 Arbeid for økt kvinneandel i Forsvaret

Andelen kvinner i Forsvaret har vist en viss økning gjennom de siste år, også ved Forsvarets skoler. Det antas at denne utviklingen skyldes innsatsen for å rekruttere flere kvinner til Forsvaret. Disse målrettede virkemidlene vil bli videreført.

For å rekruttere og beholde kvinnene i Forsvaret, må Forsvaret videreutvikles som en attraktiv arbeidsplass for kvinner. Det tar i gjennomsnitt kortere tid for en kvinne enn for en mann å oppnå et visst gradsnivå, når antall år i tjeneste sammenlignes med oppnådd grad. Samtidig viser det seg at det gjennomsnittlige lønnsnivået for kvinner likevel er noe lavere enn for menn. Departementet vil i løpet av 2004 gjøre ytterligere undersøkelser for å avdekke hva som forårsaker disse forskjellene.

For at Forsvaret skal kunne sette inn bedre og mer målrettede tiltak, er det nødvendig å få økt kunnskap om hvordan kvinner i Forsvaret opplever arbeidsplassen og arbeidsmiljøet. Forsvaret må derfor kontinuerlig vurdere tiltakene som iverksettes opp mot kvinnes ønske og opplevelse av Forsvaret som arbeidssted.

I den kommende perioden skal Forsvaret fokusere ytterligere på å øke rekrutteringen av, samt å beholde kvinner i organisasjonen. Tiltak rettet inn mot dette målet skal innarbeides i forsvarssjefens nye handlingsplanen for økt kvinneandel i Forsvaret. Den nye handlingsplanen skal utarbeides i løpet av 2004.

6.8.3 Forsvaret: en inkluderende og tolerant organisasjon

Forsvaret skal verne om de verdier og prinsipper samfunnet er tuftet på, og skal i størst mulig grad gjenspeile samfunnet. I vår tid preges samfunnet av et større og langt rikere mangfold. Forsvaret skal gi alle likeverdig behandling, uavhengig av bakgrunn, livssyn, etnisk eller kulturell tilhørighet, eller seksuell legning. Forsvaret skal være en organisasjon som gjennomføres av toleranse og respekt for enkeltmennesket. Forsvaret skal være inkluderende og gi tilhørighet for alle ansatte og vernepliktige. Innenfor rammen av Forsvarets rekrutteringsstrategi, skal målet om økt mangfold i Forsvaret prioriteres, og det skal vektlegges å gjøre Forsvaret enda mer attraktivt for alle. Det er et mål å rekruttere bredest mulig til hele Forsvarets personellkorps. Det er derfor spesielt viktig å re-

kruttere ytterligere fra ulike minoritetsgrupper til befalsutdanning. Videre må Forsvarets verdier, uttrykt i Forsvarets verdigrunnlag, baseres på samfunnets verdier og vies oppmerksomhet i all utdanning, samt i tjenesten ved de ulike avdelinger og institusjoner i Forsvaret.

6.8.4 Familiepolitikk

I 2002 nedsatte Forsvarets overkommando en partssammensatt gruppe av representanter fra arbeidstakerorganisasjonene og daværende Forsvarets overkommando, med mandat å utrede og fremme forslag til familiepolitiske tiltak for personell som tjenestegjør i utenlandsoperasjoner. Rapporten, som ble avlevert Forsvarsdepartementet i oktober 2002, konkluderte med at det viktigste for Forsvarets personell er at det skapes en mulighet for å opprettholde relasjonen mellom familien og den tjenestegjørende i forbindelse med utenlandsoperasjoner.

Beordringsplikten til operasjoner i utlandet vil, i tillegg til å sikre økt kompetanse til flere, også ha gunstige familiepolitiske effekter, ved å bidra til å fordele belastningen slik tjeneste medfører, og fordi den vil kunne bidra til å skape økt forutsigbarhet. Innenfor rammen av beordringsplikten vil den

enkelte i stor grad kunne planlegge, i samråd med familien, når det passer med slik tjeneste, fordi det legges opp til rotasjon mellom ulike avdelinger og kapasiteter, noe som gir mulighet for en fleksibel praktisering av beordringsplikten.

Videre vil økt geografisk konsentrasjon av Forsvaret til færre og større enheter være et viktig familiepolitisk tiltak, fordi det gjør det enklere å følge opp personellets familier ved tjenestegjøring i utlandet, og bidrar til å redusere flyttefrekvensen.

Forsvarsdepartementet ønsker også å få mer kunnskap om hvordan personellet og familiene opplever internasjonal tjeneste. Både en kvalitativ undersøkelse blant de forsvarsansatte med internasjonal tjeneste, og en sammenligning av skillsmissestatistikk mellom denne gruppen og en sammenlignbar gruppe i samfunnet for øvrig, vil inngå i undersøkelsen. En slik undersøkelse vil kunne gi kunnskaper om hvordan belastningen ved internasjonal tjeneste gir seg utslag i relasjonene i familien. På grunnlag av funn i denne undersøkelsen vil Forsvaret vurdere å sette i verk målrettede tiltak for familiene. Både personell i internasjonal tjeneste og arbeidstakerorganisasjonene har gitt uttrykk for at familiepolitiske tiltak er av helt sentral betydning.

7 Den videre tilpasning av Forsvarets styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet²

7.1 Overordnede prinsipper og målsettinger for den videre tilpasning av Forsvarets styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet

Det er av grunnleggende betydning for fremtidig operativ evne at Forsvaret drives på en kostnadseffektiv måte. En målsetting med denne langtidsplanen er derfor å skissere forbedringer i form av et sett klare mål og konkrete tiltak innenfor styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet. Ressursene som frigjøres skal bidra til å sikre transformasjon og modernisering av Forsvarets operative styrker. Virksomheten skal først og fremst tjene Forsvarets operative behov. Derfor danner den operative struktur, som beskrevet i tidligere kapitler, utgangspunktet for hvordan logistikk- og støttestrukturen skal videreutvikles.

Som helhet vil de anbefalte tiltakene vri ressursbruken med om lag 2 mrd. kr per år bort fra logistikk- og støttevirksomhet over til operativ virksomhet, herunder internasjonale operasjoner og materiellinvesteringer. Dette er et avgjørende bidrag til å sikre en struktur i balanse.

Følgende grupper av tiltak anbefales gjennomført:

- *Økt tilgjengelighet og relevans i støtten til den operative virksomheten:* Logistikk- og støttevirksomhetens anvendbarhet skal økes betydelig. Dette vil øke relevansen av, og kvaliteten på, støtten som ytes.

² Uttrykket «logistikk- og støttevirksomhet» er hensiktsmessig for å beskrive den delen av Forsvaret som berøres i dette kapittel. Begrepet bidrar til å rette fokus mot at denne virksomheten omfatter *all* aktivitet i Forsvaret som støtter opp om den operative struktur. Virksomheten omfatter organisasjonsledd og aktiviteter innenfor FMO og forsvarssektoren for øvrig som leverer tjenester og produkter som bidrar til at den operative virksomheten når sine mål. Logistikk- og støttevirksomheten skal primært få sine oppdrag og midler gjennom horisontal samhandel med operativ virksomhet, i et strukturert kunde-leverandørforhold. Logistikk- og støttevirksomhet er – i tillegg til all logistikk som ikke direkte understøtter operasjoner – eiendomsforvaltning, forskning og utvikling (FoU) samt administrative og forvaltningsmessige tjenester.

- *Mer effektiv organisering av styrkeproduksjonen:* Mer effektive modeller for styrkeproduksjon legges til grunn. Særlig to hensyn vektlegges: Først og fremst en utvikling i retning av å integrere større deler av dagens utdannings- og kompetansesentre i styrkeproduksjonsavdelingene. Dette er en vesentlig forutsetning for å skape nødvendig personneltmessig rom for å kunne realisere den operative ambisjon.
- Dessuten er det nødvendig å hente ut ytterligere kompetansemessige og økonomiske gevinster ved å *etablere nye, grenovergripende styrkeproduksjonsaktiviteter*, for eksempel gjennom forslaget om å etablere Forsvarets kompetansesenter for logistikk på Sessvollmoen og et felles kompetansesenter for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (KKIS) på Jørstadmoen (Lillehammer).

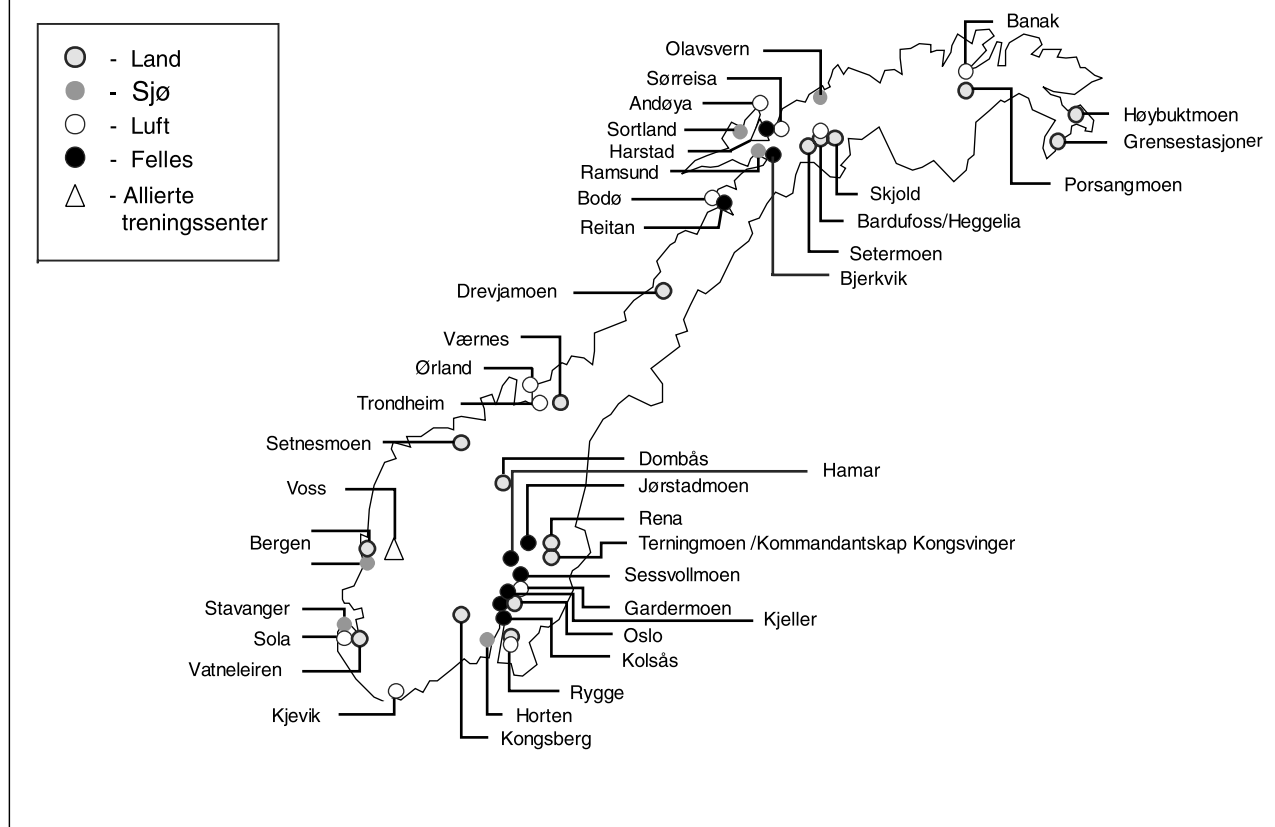
7.2 Faktorer av betydning for tilpasningen av Forsvarets styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomhet

I arbeidet med å tilpasse styrkeproduksjonen og logistikk- og støttevirksomheten, har det vært 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 den pågående omstilling er at helhetstenkning – uavhengig av grentilhørighet – i større grad skal prege virksomheten i Forsvaret. Synergieffekter oppnås i tillegg ved å samlokalisere beslektede virksomheter til ett felles område. På denne måten kan stordriftsfordelene utnyttes, eksempelvis gjennom å etablere felles forvaltnings- og forsyningstjenester, felles utdannings- og kompetansesentra, m.m.

Virksomhet i Forsvaret må, der dette er relevant, kunne sammenlignes med tilsvarende virksomhet i det private næringsliv, slik at både kvalitet og lønnsomhet kan måles og vurderes. Målet er å skape en *mer rasjonell drift*. Samtidig må det

Lokalisering



Figur 7.1 Forsvarets lokalisering

åpnes for både konkurranseutsetting og bortsetting i de tilfelle der private aktører kan levere samme varer og tjenester til en lavere pris, og samtidig oppfylle operative krav, jf. kapittel 8.5.6. Bortsetting kan i denne sammenheng også omfatte overføring av virksomhet fra Forsvaret til andre deler av offentlig sektor.

Både behovet for å skape synergieffekter, og kravet til en mer økonomisk rasjonell drift i Forsvaret, betinger på sikt *større geografisk konsentrasjon* av Forsvarets aktiviteter til et begrenset antall hovedområder, fordelt på landsdeler og regioner. Dette vil også legge til rette for økt samhandel og integrasjon på tvers av forsvarsgrenene. I tillegg vil dette bidra til å styrke personell- og familiepolitikken, ved at personellet i større grad enn tidligere kan etablere seg med fast bopel, uten negative konsekvenser for karriereløpet.

Forsvarets aktiviteter berører en rekke natur- og miljøinteresser. Dette tilsier at *miljømessige hensyn*, og konkrete tiltak for i størst mulig grad å

begrense potensielle negative konsekvenser av Forsvarets virksomhet, må tillegges betydelig vekt. For å videreføre og styrke innsatsen på miljøområdet, er Forsvaret i ferd med å innføre miljøledelse som det overordnede styringssystem for miljøvern innenfor alle deler av virksomheten. Forsvarsdepartementet utarbeidet i 2002 en plan for Forsvarets miljøvernarbeid. Denne planen har som formål å sikre at forsvarssektoren følger opp nasjonale miljømål innenfor de områder Forsvaret forvalter.

For å unngå at foreslåtte endringer av virksomhet bryter med inngåtte NATO-forpliktelser, er det gjennomført en studie for å kartlegge de NATO-relaterte bindinger knyttet til eiendom, bygg og anlegg (EBA) som over tid er finansiert av NATO. Installasjoner som NATO av operative eller andre grunner ikke lenger har behov for, skal tas ut av strukturen og avhendes. Det videre arbeid med å identifisere aktuell EBA, vil bli gjennomført i samarbeid med NATO.

7.3 Nytt logistikk- og støttekonsept for Forsvaret

Den pågående transformasjonsprosess setter fokus på kapasiteter med fleksibilitet, reaksjonsevne, tettere alliansetilpasning og større deployeringsevne. Dette, i kombinasjon med stadig strengere krav til rasjonell drift og effektiv ressursutnyttelse, tilsier at det er behov for en ny tilnærming til Forsvarets logistikk- og støttevirksomhet.

Forsvarssjefen har utarbeidet et logistikk- og støttekonsept som oppfyller de krav som er nevnt ovenfor. Regjeringen anbefaler at konseptet i løpet av kommende langtidperiode skal være retningsgivende for, og søkes implementert i, all logistikk- og støttevirksomhet i Forsvaret, jf. kapittel 7.2.

Forsvarets virksomhet skal på sikt utvikles i retning av en struktur med et begrenset antall hovedbaser med underliggende filialer, understøttet av et mobilt basekonsept. Det skal etableres helhetlige fellesløsninger på tvers av forsvarsgrene. Dublering av kompetanse og strukturer skal unngås, og komplementære miljøer må skapes og utnyttes, jf. kapittel 7.2.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) vil i utgangspunktet være ansvarlig for all basedrift i Norge, og levere logistikk- og støttefunksjoner etter prinsippet om horisontal samhandel med Forsvarets øvrige brukere av basene. Alliert trening ved våre allierte treningssentra koordineres av FOHK, som har et overordnet ansvar for dette, i tett dialog med styrkeprodusentene og FLO lokalt.

7.4 Forutsetningene for de økonomiske beregninger av enkelttiltak

Metode og forutsetninger for de helhetlig økonomiske konsekvensene av regjeringens anbefalinger presenteres i kapittel 8. Her skisseres kun metodikken som er benyttet for å sammenlikne alternativene.

Alle vurderinger av organisasjonsendringer er foretatt i et totaløkonomiperspektiv, som i tillegg til kroner også omfatter kvalitet, fleksibilitet og tilgjengelighet.

Lønnsomheten i de ulike alternativene som er vurdert, er beregnet ved hjelp av nåverdimodellen. Dette for at alle utgiftene knyttet til alternativene, både mht. drift og mht. investeringer i EBA, skal kunne tas i betraktning på en realistisk måte. Nåverdimodellen gir grunnlag for å sammenlikne alternative løsninger med ulike fremtidige inn- og

utbetalinger, gjennom å vise hvordan disse fremtidige kontantstrømmene verdsettes i dag. Fremtidige kontantstrømmer diskonteres med et avkastningskrav. Det er nyttet et 4% reelt avkastningskrav i lønnsomhetsberegningene, basert på at interne omorganiseringer anses å ha lav risiko, og en 20 års tidshorisont. Kun tiltak som er lønnsomme på kortere sikt (fortrinnsvis innenfor et 4-årsperspektiv) er prioritert. Prisutviklingen for Forsvarets driftskostnader er forventet å følge inflasjonen, med unntak av lønnsrelaterte kostnader, der det er forutsatt 2% reallønnsvekst per år.

Kontantstrømmene omfatter i hovedsak inn- og utbetalinger for personell og infrastruktur. Personellrelaterte kostnader er kategorisert i Forsvarets ulike personellkategorier. Infrastrukturutgifter er inndelt i investeringer, salg og avhending, oppgradering og driftskostnader. I de tilfelle der alternativer antas å medføre betydelige forskjeller i materiellkostnader eller andre driftskostnader, er dette beregnet særskilt. Ellers er materiellrelaterte kostnader for totalstrukturen fanget opp i totalberegningene, jf. kapittel 8.

Beregningene er fulgt opp av følsomhetsanalyser, hvor det er studert hvilken innvirkning endringer i de ulike kostnadselementene har for lønnsomhetsvurderingen. Videre er det vurdert hvordan lønnsomheten påvirkes av endringer i avkastningskrav og tidshorisont. Resultatene fra beregningene er videre vurdert og prioritert med hensyn til en kortsiktig mulighet til å realisere nødvendige investeringer innenfor de løpende forsvarsbudsjettene. I alternativer med marginal forskjell i nåverdi, der hvor følsomhetsanalysene viser at alternativenes innbyrdes lønnsomhet er usikker, er rask realisering av innsparingene, samt ikke-kvantifiserbare faktorer, tillagt større vekt. Alle alternativer er undergitt en helhetlig vurdering.

På to områder er det anslått et overordnet potensial for årsverksnedtrekk og driftsinnsparinger, uten at dette er ytterligere konkretisert. For å kunne realisere den operative strukturen denne proposisjonen anbefaler, er det avgjørende å ta inn disse årsverkene. Dette gjelder ledelse, kommandostruktur og utenlandsstillinger på den ene siden, og utdannings-, kompetanse- og skolesektoren på den andre. I disse sektorene er det forutsatt et samlet nedtrekk på netto 750 årsverk, hvorav minimum netto 200 utenlandsstillinger, eller grep som gir tilsvarende innsparinger. Den presise fordeling av disse nedtrekkene/innsparingene, vil bli klargjort gjennom departementets oppfølging av Stortingets behandling av denne proposisjonen.

Det er benyttet ekstern konsulentbistand til de økonomiske beregningene, kvalitetssikring av metode og tallgrunnlag.

7.5 Organisasjonsendringer og andre tilpasninger i kommandostrukturen, styrkeproduksjon og logistikk- og støttevirksomheten

7.5.1 Innledning

Det legges opp til en forbedring av de prosesser og aktiviteter som skal bidra til å stille styrker klare til innsats. Den modell for styrkeproduksjon og basestruktur som anbefales, er tilpasset logistikk- og støttekonseptet.

Det legges opp til en forskyvning i retning av felles styrkeproduksjon på felles baser. Eksempler på dette er forslaget om å etablere Base Sessvollmoen for logistikk og Base Jørstadmoen for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer (KKIS) som rene fellesbaser, med fleksible og kapasitetsdrevne logistikk- og støtteavdelinger samt felles KKIS, jf. kapittel 7.5.7.

7.5.2 Kommandostrukturen og den øverste strategiske ledelse

Det vises til omtalen av ledelses- og kommandostrukturen i kapittel 5.5. Det er nødvendig å tilpasse omfanget av disse funksjonene til en redusert operativ struktur, både for å kunne prioritere operativ virksomhet og materiellinvesteringer, og fordi operativ struktur ikke produserer nok personell til på sikt å kunne bemanne dagens ledelses- og kommandoapparat samt antall utenlandsstillinger. Forsvarsdepartementet har startet opp et arbeid med sikte på effektivisering og rasjonalisering av den nasjonale strategiske ledelsen (departementet og Forsvarsstaben), kommandostrukturen og antallet utenlandsstillinger. Dette vil medføre en betydelig innsparing, bl.a. gjennom en netto reduksjon på mellom 350 og 520 årsverk i forhold til desember 2003, eller tiltak som gir tilsvarende netto driftsinnsparinger, jf. kapittel 7.4. Volummessige reduksjoner i strategisk ledelse, kommandostrukturen og utenlandsstillinger er nødvendige for å motvirke at yngre offiserer avanserer for raskt bort fra stillinger på lavere nivå i Forsvarets organisasjon, og fordi styrkestrukturen ikke er stor nok til å produsere et tilstrekkelig antall offiserer til å fylle det nåværende antall høyere stillinger.

Som et ledd i omleggingen anbefales det at Landsdelskommando Sør-Norge (LDKS) i Trond-

heim legges ned, mens Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) på Reitan rendyrkes som en fremskutt krisestyringskommando for nordområdene, jf. Innst. S. nr. 232 (2000–2001) og St.prp. nr. 45 (2000–2001). Disse tiltakene beskrives nærmere i kapittel 7.5.2.1 og 7.5.2.2 nedenfor.

Reduksjonene i Forsvarets øverste ledelse og kommandostrukturen inkluderer en innsparing gjennom å samle Forsvarets informasjonstjeneste under én felles sjef i en sentral informasjonsavdeling, direkte underlagt forsvarssjefen. Dette tiltaket begrunnes i et stadig voksende behov for en helhetlig og strategisk tilnærming til informasjonsarbeidet. Dette er i overensstemmelse med trenden i sivile virksomheter.

Administrative og forvaltningsmessige informasjons- og beslutningsstøttesystemer skal i størst mulig grad understøtte den strategiske ledelsen samt den operative planlegging, og gjennomføring som skjer i kommandostrukturen.

7.5.2.1 Forslag om avvikling av virksomheten ved Landsdelskommando Sør-Norge

Som en del av omleggingen av kommandostrukturen og den øverste strategiske ledelse, foreslås det å avvikle virksomheten ved Landsdelskommando Sør-Norge (LDKS) i Trondheim.

Dette grepet er hensiktsmessig av tre årsaker: For det første er det nødvendig å gjennomføre en ytterligere rasjonalisering av kommandostrukturen, med det formål å overføre ressurser og ansvar til de operative enhetene. For det andre gjør utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi, at hvert enkelt ledd i kommandokjeden kan håndtere et bredere kontrollspenn. Dette muliggjør en mer strømlinjeformet kommandostruktur. For det tredje har overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et reaksjonsforsvar gjort at behovet for Landsdelskommandoer er redusert, og at oppgavene delvis kan overføres til Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) og delvis til HV-distriktene. Sistnevnte er mulig fordi kvalitetsreformen i HV gjør at hvert enkelt HV-distrikt i større grad vil være i stand til selv å ta kontroll over de territorielle oppgavene.

Oppgaver knyttet til de fremskutte lagrene i Trøndelag ivaretas av FOHK, i samarbeid med det nye sammenslåtte HV-distriktet i Nord- og Sør-Trøndelag, med distriktsledelse på Værnes. Dette innebærer en konsentrasjon av Forsvarets virksomhet i Trøndelag til Værnes, med HV-utdanning og ledelsen for det nye HV-distriktet, jf. kapittel 7.5.6. Aktiviteten i Trondheim konsentreres om utdanningsvirksomheten ved Luftkrigsskolen, mens

Ørland videreføres som operativ base for Luftforsvaret.

Tiltaket medfører en reduksjon på omlag 50 årsverk og en gjennomsnittlig årlig innsparing på ca. 50 mill. kr i perioden, totalt ca. 200 mill. kr.

7.5.2.2 Rendyrking av Landsdelskommando Nord-Norge som krisestyringskommando for nordområdene

Regjeringen legger stor vekt på Forsvarets evne til situasjonsoversikt, kontinuerlig overvåkning og evne til kommando og kontroll, spesielt i nordområdene. I tråd med ovennevnte anbefales det derfor at Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) på Reitan rendyrkes på permanent basis som en krisestyringskommando. Kommandoen på Reitan vil som i dag spille rollen som et fremskutt ledelselement for FOHK, og evnen til å overvåke situasjonsbildet i norske havområder og havområder under norsk jurisdiksjon, skal opprettholdes og forbedres gjennom omleggingsperioden. FOHK vil, som i dag, kunne delegere kommandomyndighet for aktuelle HV-distrikter og andre aktuelle ressurser til kommandoen på Reitan.

Tiltaket vil ikke ha signifikante økonomisk-administrative konsekvenser. Det vil kunne bli foretatt marginale justeringer i personelloppsettet ved LDKN, både som følge av reformen og som følge av behovet for betydelige reduksjoner i ledelse, kommandostrukturen og utenlandsstillinger, jf. kapittel 7.5.2.

7.5.3 Endringer i Hæren

7.5.3.1 Hovedtrekk ved ny organisasjon

Hæren foreslås omorganisert. Formålet med omorganiseringen er en styrking av den operative evne. De prinsipielle endringene i forhold til dagens organisasjon er flere. Hærens operative styrkeproduksjons- og kompetansevirksomhet vil bli organisert i to deler, Hærens styrker (HSTY) og Hærens transformasjons- og doktrinekommando (TRADOK).

Utdanning og trening av Hærens operative kapasiteter vil foregå i de operative avdelingene. Denne delen av Hæren vil videreføres og utvikles i HSTY. Omorganiseringen innebærer at hoveddelen av de våpenvise utdannings- og kompetansesentrene blir videreført i HSTY.

I tillegg etableres det en organisasjon som skal kunne utvikle og tilpasse Hæren, basert på de til enhver tid overordnede militærfaglige føringer eller endrede politiske forutsetninger. Hovedoppgaven vil være innenfor de strategier og rammer som

legges av strategisk ledelse, å forestå utvikling, tilpasning og implementering av nye konsepter for Hæren innen doktrine, strukturelementer, operative kapasiteter og materiell. Denne organisasjonen videreføres og utvikles i TRADOK. I tillegg vil Hæren omfatte Hærens jegerkommando (HJK)/Forsvarets spesialkommando (FSK).

TRADOK lokaliseres til Linderud og Base Østerdalen, med mindre elementer i Base Troms. Ledelsen lokaliseres sammen med Krigsskolen på Linderud, som inngår i TRADOK.

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

Omorganiseringen av Hæren vil i kommende planperiode, i motsetning til forrige periode (2002–2005), ikke ha store konsekvenser i form av nedleggelser av virksomhet. Endringene i Hærens operative ambisjon krever en økning i antall årsverk, spesielt avdelingsbefal og vervede mannskaper.

I det følgende redegjøres det for de avdelinger som formelt legges ned, og som erstattes av ny virksomhet.

7.5.3.2 Endringer i Hærstrukturen

For å legge til rette for den omorganisering av Hæren som beskrives i kapittel 5, er det behov for formelt å nedlegge avdelinger, samtidig som virksomhet videreføres i den nye strukturen.

Virksomheten i staben i Brigade Nord med underavdelinger, Forsvarets innsatsstyrke/Hær (FIST/H) og Hærens utdannings- og kompetansesentra, samt virksomheten i Høybuktnoen/Sør-Varanger og Porsanger, videreføres i HSTY. Unntaket er noen elementer fra utdannings- og kompetansesentrene, som videreføres i TRADOK.

Hærens fremtidige lokaliseringen vil fortsatt være sentrert rundt to geografiske tyngdepunkt: Base Østerdalen, inkludert aktiviteten i gardeleiren på Huseby, og Base Troms, inkludert aktivitetene i Finnmark ved Porsangmoen og Høybuktnoen/Sør-Varanger.

For å etablere mer tilgjengelige og fleksible

hærstyrker med evne til rask deployering, vil antallet stadig tjenestegjørende personell i hærstrukturen øke. Dette er først og fremst dimensjonert av avdelinger med høye krav til reaksjonsevne, men ambisjonen om en deployerbar brigade krever i seg selv et høyt antall stadig tjenestegjørende personell. Omfanget av økningen må vurderes i lys av utviklingen i Forsvarets totale rammevilkår, da særlig budsjettutviklingen, samt fremdriften i arbeidet med å nå de driftsinnsparinger som denne proposisjonen legger opp til.

7.5.3.3 Hærens utdannings- og kompetansesentra foreslås nedlagt

På bakgrunn av beskrivelsen av den nye organiseringen av Hæren i kapittel 7.5.3, foreslås Utdannings- og kompetansesenteret for Hærens Samband (SBUKS), Utdannings- og kompetansesenteret for Hærens kamptropper (KAMPUKS) og Utdannings- og kompetansesenteret for Hærens trenvåpen (LOGUKS) nedlagt. Oppgavene videreføres hovedsakelig innenfor HSTY, Forsvarets kompetansesenter for logistikk på Base Sessvollmoen og Forsvarets kompetansesenter for KKIS på Base Jørstadmoen (Lillehammer), jf. kapittel 7.5.7.

7.5.3.4 Befalsskolen for Hærens kampvåpen, Befalsskolen for Hærens samband og Befalsskolen for Hærens logistikkvåpen foreslås nedlagt. Hovedvirksomheten videreføres som Hærens befalsskole

Hoveddelen av virksomheten ved Befalsskolen for Hærens kampvåpen, Befalsskolen for Hærens samband og Befalsskolen for Hærens logistikkvåpen foreslås overført til en nyetablert Hærens befalskole underlagt HSTY. Hærens befalskole skal ivareta og forestå praktiseringen av den nye grunnleggende befalsutdanningen. Befalsskolenes faglige ansvar for utdannelsens innhold utelukker likevel ikke at gjennomføringen kan skje ute ved Hærens avdelinger, der forholdene ligger til rette for det. Som en følge av dette samt nedleggelsen av utdannings- og kompetansesentrene i Hæren, legges Befalsskolen for Hærens kampvåpen, Befalsskolen for Hærens samband, og Befalsskolen for Hærens logistikkvåpen ned. Hovedvirksomheten ved Befalsskolen for Hærens logistikkvåpen videreføres ved Forsvarets våpentekniske befalskole (FVTS) i Base Sessvollmoen, jf. kapittel 7.5.7.

Ingeniørutdannelsen innen telematikk var tidligere en del av Befalsskolen for Hærens samband. Denne videreføres i hovedsak inntil videre som en

del av Forsvarets kompetansenter for KKIS på Base Jørstadmoen, jf. kapittel 7.5.7.

Tiltaket reduserer personellbehovet for instruktører og støtteapparat med om lag 55 årsverk. Årlig driftsbehov reduseres med ca. 40 mill. kr.

7.5.3.5 Avvikling av Hærens virksomhet i Heistadmoen leir

Grunnleggende utdanning for HMKG foregår i dag primært i Heistadmoen leir i Kongsberg. HMKGs oppgaver og dimensjonering tilsier at fremtidig mottak og utdanning av mannskaper i utgangspunktet kan gjennomføres i Gardeleiren på Huseby. Hærens behov for Heistadmoen leir bortfaller. Dette innebærer en årlig innsparing på ca. 10 mill. kr i husleiekostnader. Se for øvrig kapittel 7.5.6 mht. Heimevernets virksomhet på Heistadmoen.

7.5.4 Endringer i Sjøforsvaret

7.5.4.1 Hovedtrekk i organisasjonen

Det legges ikke opp til nye og omfattende endringer av Sjøforsvarets virksomhet i kommende planperiode. Imidlertid tas det til orde for en videre tilpasning og effektivisering av kompetanse- og styrkeproduksjonsmiljøene, jf. kapittel 7.5.10.

7.5.4.2 Sjøforsvarets basestruktur

Sjøforsvarets virksomhet er i dag lokalisert til Base Bergen (Haakonsværn Orlogsstasjon, Sjøkrigsskolen), Base Ramsund, Base Olavsværn, Base Sortland (Kystvakten), Base Horten (Befalsskolen for Sjøforsvaret), Base Trondenes (KJK) og Base Stavanger (KNM Harald Haarfagre, Avmagnetiserings- og kalibreringsanlegg – FORACS).

7.5.4.3 Kystjegerkommandoen (KJK) foreslås flyttet fra Trondenes til Olavsværn

Avdelingens ambisjon er endret, jf. kapittel 5.6.1, og vil bestå av i underkant av 90 årsverk. Som en følge av dette vil Base Olavsværn, med mindre justeringer, tilfredsstillende KJKs behov for en kompakt base. KJK vil være en mobil kapasitet, som vil trene med norske og allierte styrker fra så vel Olavsværn som 6. divisjon i indre Troms, Ramsund og Åsegarden (Harstad).

KJK er etablert på Trondenes. Dersom KJK skal få tilfredsstillende baseforhold ved Trondenes, vil dette kreve betydelige EBA-investeringer, i størrelsesorden 250–350 mill. kr, først og fremst knyttet til kai- og vedlikeholdsfasiliteter for KJKs

fartøyer. Dette vil ikke være nødvendig ved Olavsvern, som i dag oppfyller kravene til en kompakt base, hvor kai- og vedlikeholdsfasiliteter for avdelingens fartøy er i umiddelbar nærhet til KJKs øvrige underavdelinger. Dette vil legge forholdene til rette for en mer hensiktsmessig integrasjon av avdelingens ulike funksjonsområder. Olavsvern er dessuten base for allierte fartøyer som oppholder seg eller trener i Nord-Norge. Det er et investeringsbehov opp mot 70 mill. kr ved Olavsvern for å bringe infrastrukturen opp på et nivå som tilfredsstiller KJKs behov. Dette vil bli søkt redusert til et minimum. Eventuelle EBA-investeringer på Olavsvern må, som andre EBA-prosjekter, nå opp i prioriteringen innenfor de årlige rammer. Flytting er mulig umiddelbart, slik at investeringen kan innføres i forhold til øvrige prioriteringer.

7.5.4.4 Forslag om justering av virksomheten ved Befalsskolen for Sjøforsvaret (BSS) i Horten for økt fleksibilitet mellom Horten og Bergen

Det er ønskelig å opprettholde Horten som en rekrutteringsportal på Østlandet. Den grunnleggende befalsutdanningen i Sjøforsvaret vil derfor bli utført i Horten, med bruk av skoleskipene, mens spesialisering og fagutdanning vil finne sted ved Sjøforsvarets skoler og utdanningsavdelinger. Dette vil bli en kosteffektiv løsning, som sikrer kompetansesamling i Bergen og viktig tilstedeværelse i Horten, samtidig som det frigjør en del bygningsmasse som det ikke lenger er bruk for og som kan videreutvikles til andre formål i samarbeid med Horten kommune. Løsningen vil også muliggjøre en mer synlig bruk av seilskutene, en bruk som så langt har vært meget vellykket.

Samlet sett gir endringene i den grunnleggende befalsutdanningen og den foreslåtte virksomhetsendringen ved Befalsskolen, en reduksjon på 40 årsverk. Det vil være potensial for å redusere driftskostnadene for EBA. Frigjøringen av familieboliger på Karljohansvern forventes å kunne gi betydelige avhendingsinntekter. Annen overflødig infrastruktur vil bli utfaset og avhendet. Base Horten vil med denne løsningen fungere administrativt som i dag, med tanke på andre avdelinger ved Karljohansvern.

7.5.4.5 Bruk av ulike former for offentlig-private løsninger ved ombygging og utvidelse av fregattdokk ved Haakonssvern

Det vises til Stortingets beslutning om at det skal investeres i ny og utvidet fregattdokk ved Haakon-

svern med en samlet kostnad på 235 mill. 2002-kr. (252 mill 2004-kr), jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002). Arbeidet med prosjektering er i gang i henhold til og innenfor rammene av Stortingets vedtak.

I St.prp. nr. 12 (2003–2004) og i St.prp. nr. 1 (2003–2004), informerte regjeringen om at det kan være aktuelt å vurdere offentlig privat samarbeid (OPS) på en rekke områder for å realisere viktige kapasiteter i Forsvaret (jf. kapittel 8.5.6 for en mer utfyllende beskrivelse av ulike former for offentlig-private løsninger). Innenfor rammen av dette arbeidet, og som en del av den pågående prosjekteringen, vurderes det nå alternative muligheter for fregattdokken.

Fregattdokken skal tilfredsstille behovet for vedlikehold av skrog og installasjoner under vannlinjen for de nye fregattene som er under anskaffelse. Etter initiativ fra verftsindustrien i Bergen, er det foreslått mulige løsninger som både kan ivareta Forsvarets og industriens behov ved en felles utnyttelse av dokkkapasiteten. En vurdering er under utarbeidelse for å se om de foreslåtte løsninger er realiserbare. Vurderingen vil omfatte mulige samarbeidsløsninger både på Haakonssvern og utenfor. Dette betyr at det er tre mulige alternativer; to OPS-alternativer henholdsvis innenfor og utenfor Haakonssvern, i tillegg til det opprinnelige alternativet ved å bygge i Forsvarets regi på Haakonssvern.

Den vedtatte rammen på 235 mill. kr gjør det kun mulig å realisere en minimumsløsning dersom en dokk skal bygges tradisjonelt med Forsvaret som eneste finansieringskilde. En rekke fartøyer fra NATO-allierte kan ikke dokkes ved en slik løsning. Dette begrenser kundemassen, og vil kunne øke kostnadene for kunden som følge av redusert utnyttelsesgrad, og dokken er ikke sikret oppdrag for Sjøforsvaret dersom andre verft kan tilby billigere løsninger enn FLO.

Sjøforsvaret er ikke forpliktet til å kjøpe vedlikeholdstjenester utelukkende fra FLO. Å bidra til en OPS-løsning som kan sikre et bredere kundegrunnlag, der kundemassen vil omfatte flere enn Sjøforsvarets kunder, vil kunne bidra til tryggere arbeidsplasser. I tillegg vil arbeidskraft og øvrige ressurser kunne utnyttes til felles verdiskapning i regionen.

Som en følge av den generelt pressede situasjon Forsvaret er i på investeringssiden, vil det i det pågående arbeidet bli søkt å redusere ressursbruken på fregattdokken fra ca. 250 til ca. 150 mill. kr, hvilket antagelig bare vil være mulig gjennom en OPS-løsning. Utover de økonomiske gevinster man kan oppnå ved en OPS-løsning, vil det samtidig være mulig å beholde nødvendig systemkom-

petanse internt i Forsvaret. I tillegg vil kapasiteten ved fregattdokken utnyttes bedre enn ved en løsning for Forsvaret isolert sett, og det er også åpnebare gevinstmuligheter for industrien. Ulike OPS-løsninger kan være aktuelle, både vedrørende finansieringsordninger og driftsløsninger, og departementet vil arbeide videre med dette.

Ingen konklusjoner er trukket på det nåværende tidspunkt. Dersom konklusjonene for en alternativ løsning er av en slik art at de vil bidra til en mer lønnsom løsning med større oppdragsmuligheter, og dermed være til beste for både industrien og Forsvaret, vil disse bli fremlagt for Stortinget.

7.5.5 Endringer i Luftforsvaret

7.5.5.1 Hovedtrekk i organisasjonen

Det legges ikke opp til omfattende endringer i Luftforsvarets virksomhet i kommende planperiode. Imidlertid anbefales en videre tilpasning og effektivisering av kompetanse- og styrkeproduksjonsmiljøene, jf. kapittel 7.5.10.

7.5.5.2 Luftforsvarets basestruktur

Luftforsvaret er i dag lokalisert på følgende baser: Base Bardufoss, Base Andøya, Base Sørreisa, Base Bodø (hovedflystasjon) herunder Banak deployeringsbase, Base Ørland (hovedflystasjon), Trondheim (Luftkrigsskolen), Base Sola, Base Kjevik (Luftforsvarets skolesenter), Mågerø, Base Rygge og Base Gardermoen. Grunnet endringer i aktivitet, anbefales det nedenfor enkelte endringer i basestrukturen.

7.5.5.3 Til informasjon: Samlet vurdering av virksomhetene ved Base Gardermoen, Base Rygge og Luftforsvarets hovedverksted (FLO/TV/LHK) på Kjeller

Forsvarsdepartementet har igangsatt et arbeid med å finne frem til en hensiktsmessig fordeling av Luftforsvarets virksomheter ved Base Gardermoen, Rygge og Kjeller. I den forbindelse vil en relokalisering av virksomhetene ved de tre stedene bli vurdert. Samtidig vil de operative hensyn være styrende for eventuelle anbefalinger om intern flytting av virksomhet mellom de nevnte lokaliseringer.

Det tas sikte på å flytte 335-skvadronen til Base Rygge. Det er sterke fagmilitære og operative argumenter for en slik flytting. Nærheten til Oslo lufthavn Gardermoen – og den økte sivile flytrafikken som kan forventes i fremtiden – tilsier at flystasjonen i stadig mindre grad er egnet for militære operasjoner. Øvelser, evalueringer og trening

med militære flyskvadroner foregår derfor allerede i stor grad på Rygge.

En flytting vil frigjøre EBA på Gardermoen som kan utnyttes av FLOs øvrige virksomhet på Base Gardermoen, jf. kapittel 7.5.8. Gardermoen militære flyplass vil beholdes, og forsterker sin betydning for Forsvaret.

Videre utredes en flytting av flyverkstedene ved FLO/TV/LHK til Base Gardermoen. Dette vil kunne frigjøre EBA, særlig knyttet til flystripen på Kjeller, som kan avhendes og selges til markedspris.

Departementet vil komme tilbake med konkrete forslag i forbindelse med St.prp. nr. 1 (2004–2005).

7.5.5.4 Virksomheten ved Luftforsvarets stasjon Mågerø foreslås flyttet til Base Rygge. Luftforsvarets stasjon Mågerø foreslås nedlagt

Programmeringssenteret og Luftforsvarets kontroll- og varslingskole (LKVS) er underlagt Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS), men er lokalisert til Mågerø. Disse, samt Kontroll- og varslingscenteret (CRC), foreslås flyttet til Base Rygge i 2007. Dette tiltaket innebærer en ytterligere samling av fagkompetanse, samtidig som det gir muligheter for bedre å utnytte synergier mellom skolemiljøene i Luftforsvaret, de luftoperative miljøene samt utviklings- og eksperimenteringsmiljøene.

Tiltaket innebærer redusert behov for ansatte og mannskaper tilknyttet støttevirksomheten. Investeringsbehovet i EBA på Rygge er beregnet til om lag 70 mill. kr i perioden 2005–2007. Flyttekostnadene er beregnet til ca. 20 mill. kr. Samtidig bortfaller et betydelig oppgraderings- og investeringsbehov på Mågerø i samme tidsperiode. Når flyttingen er gjennomført, påregnes en årlig driftsbesparelse på ca. 15 mill. kr tilknyttet personell og redusert infrastruktur.

7.5.5.5 Forsvarets ammunisjonsskole (FASK) foreslås flyttet til Base Sessvollmoen

Forsvarets ammunisjonsskole (FASK) foreslås flyttet fra Luftforsvarets skolesenter Kjevik (LSK) til Base Sessvollmoen i forbindelse med etableringen av Forsvarets ammunisjons- og EOD-skole (FAES), jf. kapittel 7.5.7. Denne flyttingen er en del av prosessen med å konsentrere en rekke grenvise kompetansemiljø sammen i fellesmiljøer som kan produsere tjenester til hele Forsvaret.

Tiltaket innebærer at syv årsverk overføres til Base Sessvollmoen.

7.5.5.6 Forslag om nedleggelse av Evenes, Torp, Langnes, Værnes og Flesland som mobiliseringsflyplasser

Evenes, Torp, Langnes, Flesland og Værnes foreslås nedlagt som mobiliseringsflyplasser. Overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar tilsier at det ikke lenger er behov for mobiliseringsflyplasser. Dette er i samsvar med utviklingen i NATO, og departementet vil arbeide for at flyplassene slettes fra NATO-inventaret. Dette vil verken berøre alliert trening og øving eller vår evne til å innkvartere og gjennomføre slik aktivitet.

Det vil imidlertid fortsatt være allierte forpliktelser knyttet til Værnes, både knyttet til de fremskutte lagre og som tilleggskapasitet for aktiviteten på Ørland. Derfor beholdes og vedlikeholdes noe bygningsmasse på denne flyplassen. Det vil ikke være behov for personell fra Luftforsvaret i denne forbindelse.

Tiltaket gir en årlig innsparing på ca. 25 mill. kr i driftsutgifter tilknyttet EBA.

7.5.5.7 Styrkeproduksjon til luftvern (NASAMS) ved Base Bodø og Base Ørland foreslås samlet ved Base Ørland. Tilsvarende virksomhet ved Base Bodø legges ned

I forslaget til styrkestruktur er det lagt opp til en volumreduksjon på luftvernssiden. En konsentrasjon av luftvern styrkeproduksjon til Ørland vil innebære en nødvendig samling av all NASAMS-aktivitet til én kampflybase. Dette er en operativt og økonomisk gunstig løsning, som gir gode og realistiske treningsforhold for luftvernutdanningen. Tilsvarende virksomhet i Bodø legges ned.

Tiltaket innebærer reduksjon av ca. 20 årsverk i ledelsesapparatet og FLO, men krever noe investeringer til bygningsmessige tilpasninger på Ørland. Salg av Bodin Leir i Bodø vil gi inntekter. Forventede driftsbesparelser i forhold til dagens løsning i Bodin Leir utgjør om lag 20 mill. kr per år, hovedsakelig gjennom redusert personellbehov og reduserte EBA-kostnader.

Tiltaket er også en del av den oppfølging departementet ble bedt om å foreta i forbindelse med Stortingets behandling av Innst. S. nr. 93 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004), der det ble bedt om at den totale arbeidsfordelingen mellom Ørland og Bodø, herunder spørsmålet om teknisk vedlikehold, plassering av luftvern, arbeidsplasser,

kompetanse og læringer blir nærmere utredet, jf. også nedenstående punkt.

7.5.5.8 Mellomnivå ettersyn av F-16

Det anbefales at mellomnivå ettersyn av F-16 sentraliseres til Base Bodø i tråd med tidligere vedtak.

Ved behandling av Innst. S. nr. 244 (1997–1998), jf. St.prp. nr. 45 (1997–1998), besluttet Stortinget at mellomnivå ettersyn av F-16 sentraliseres ved Bodø hovedflystasjon innen utløpet av 2000. I påvente av innfasing av nye kampfly, ble det lagt opp til en mellomløsning ved at både Bodø og Ørland i en periode skulle utføre dette vedlikeholdet, jf. også St.prp. nr. 1 (2001–2002).

Det er en målsetting å øke den operative flytimeproduksjonen ved Base Ørland gjennom en bedre utnyttelse av FLOs personell der. Sentralisering av mellomnivå ettersyn til Bodø fører til at Ørland kan øke sin flytimeproduksjon med ca. 15% uten økning i bemanningen, mens dagens reservekapasitet for mellomnivå ettersyn ved Bodø kan utnyttes fullt ut.

Tiltaket vil gi økt effektivitet og styrket kompetanse i Bodø og på Ørland og vil ikke kreve investeringer eller medføre endringer i personellstrukturen.

Sentraliseringen av vedlikeholdsressursene til Base Bodø vil ikke ha store konsekvenser for lærlingordningen. Det vil bli etablert flere opplæringsmoduler for læringer i Bodø.

7.5.5.9 Til informasjon: Luftving til støtte for spesialstyrkene opprettes på Base Rygge

Det etableres en integrert luftving med øremerkede helikoptre (seks Bell) og et ledelseselement med kapasitet til å lede annen luftstøtte, innledningsvis basert på 720-skvadronen. Avdelingen opprettes innen utgangen av 2005. Dette vil innebære at en luftving vil bli en integrert del av spesialstyrkene, med utgangspunkt i ressurser fra dagens struktur.

7.5.5.10 Til informasjon: Omorganisering av Luftforsvaret befalsskole

Som en følge av innføringen av ny grunnleggende befalsutdanning, jf. kapittel 6.5.2, vil Luftforsvarets befalsskole bli omorganisert for å gjennomføre nytt grunnleggende befalskurs på Kjevik og ved Luftforsvarets avdelinger.

Tiltaket reduserer personellbehovet innen instruktører og støtteapparat med ca. 25 årsverk. Årlige driftskostnader reduseres med ca. 15 mill. kr.

7.5.5.11 Til informasjon: Konsentrasjon av fremtidig helikoptervirksomhet på Sola

Ved behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), besluttet Stortinget bl.a. å benytte Sola som base for maritime helikoptre i 330-skvadron (redningstjenesten), 334-skvadron (fregatt) og 337-skvadron (kystvakt) i forbindelse med innføring av NH-90 for fregatter og kystvakt. Disse helikoptrene vil bli innfaset fra 2005. Etableringen på Sola medfører et investeringsbehov i hangarplass, verksteder, lager og kontorer.

På Sola eksisterer det et sivilt helikoptermiljø som Forsvaret vil søke å oppnå synergieffekter med gjennom ulike former for offentlig privat partnerskap (OPP). Gjennom ulike alternativer som leie, bortsetting, partnering eller offentlig privat samarbeid, kan man oppnå effektiviseringsgevinster og samtidig redusere behovet for egne investeringer. Rammen for kostnader ved en konsentrasjon av virksomheten på Sola er satt til totalt 165 mill. kr.

7.5.5.12 Omorganisering av Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS)

Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS) er en samlebetegnelse for Luftforsvarets utdannings- og kompetansevirksomhet på Base Rygge, som består av Luftoperativt inspektorat (LOI), Luftkommando- og kontrollinspektorat (LKKI), Bakkebasert støtteinspektorat (BBSI) og Luftvernets utdannings- og kompetansesenter (FLVUKS), jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001). For å skape større likhet mellom utdannings- og kompetansemiljøene i forsvarsgrenene, foreslås inspektoratene nedlagt som selvstendige enheter, og virksomheten videreføres under LUKS på Base Rygge.

Den endelige organiseringen av LUKS på Rygge vil bli sett i sammenheng med den pågående effektivisering og videre tilpasning av kompetanse- og styrkeproduksjonsmiljøene, jf. kapittel 7.5.10.

7.5.6 Endringer i Heimevernet

7.5.6.1 Hovedtrekk ved foreslått organisasjon

Kvalitetsreformen i Heimevernet, jf. kapittel 5.6, muliggjøres i stor grad gjennom endringer i HVs ledelse og styrkeproduksjon, samt støtte og basestruktur. Sistnevnte skal hovedsakelig fylle to funksjoner: Territoriell kommando og styrkeproduksjon. Den overordnede endring i HVs struktur er at 18 distrikter foreslås redusert til 12. De anbefalte tiltakene innebærer en endring av basestruk-

turen i HV, noe som vil muliggjøre en løsning av oppgavene med en begrenset vekst i budsjettene. Det tas sikte på at HV, gitt at denne proposisjonens forutsetninger for øvrig realiseres, innen 2008 skal tilføres betydelig mer ressurser enn i 2004. Økningen er hovedsakelig tenkt fordelt til materiellinvesteringer, men også noe til drift. Når det gjelder distriktenes navn, vil departementet gi oppdrag til forsvarssjefen om å utrede dette nærmere.

Den anbefalte omleggingen av basestrukturen er nødvendig for å finansiere kvalitetsreformen i HV (jf. kapittel 5.6.1). For å synliggjøre det forventede økonomiske bidraget fra baseendringene, er det foretatt en sammenligning med et alternativ der kvalitetsreformen gjennomføres, mao. at alle HV-distrikter styrkes sammenlignet med dagens situasjon, men uten å gjøre endringer i dagens distriksstruktur i HV. I anbefalingene nedenfor anbefales det tilsvarende at antall årsverk på de 12 gjenværende HV-distriktbaser øker noe sammenlignet med dagens struktur, for bedre å kunne løse økte territorielle oppgaver og styrkeproduksjonsoppgaver.

HV viderefører dagens grunnleggende befalsutdanning ved Porsangmoen og på Værnes, og tilpasser gjennomføringen til de endringer som foretas i forbindelse med grunnleggende befalsutdanning. HVs egen befalsutdanning vil fortsette som før, og vil komplettere ordningen med overføring av vernepliktig befal fra forsvarsgrenene. Heimevernsmannskapenes sivile kompetanse legges til grunn ved utvelgelse av ledere og utdanning av disse til befal i HVs operative struktur. Denne utdanningen gjennomføres ved en rekke korte, målrettede kurs. Volumet på utdanningen må ses i sammenheng med tilførselen på vernepliktige befal, slik at HVs behov blir dekket.

7.5.6.2 Kriterier for etablering av distrikter og lokalisering av baser

Det er først og fremst demografiske forhold, geografisk plassering i distriktet og i forhold til spesielt viktige områder, nærhet til skyte- og øvingsfelt samt økonomi som er tillagt vekt ved lokalisering av baser. Der det oppnås økonomiske gevinster og faglige synergieffekter, er basene lokalisert i tilknytning til øvrige baser i Forsvaret. Det har også vært en intensjon å samlokalisere distriktsstabene og distriktenes treningssentra i den grad dette er hensiktsmessig og økonomisk lønnsomt. Videre er det lagt vekt på at basen skal være «kompakt» og tilfredsstillende fremtidige EBA-behov, først og fremst ved å utnytte allerede eksisterende bygningsmasse. Ved etablering av nye

distrikter har spesielt hensynet til sammenfall med sivile administrative grenser (fylker og politidistrikt) vært lagt til grunn.

Basene skal også dekke behov for å kunne ivareta den nødvendige styrkeproduksjon til Luftheimevernet (LUHV) og Sjøheimevernet (SHV). Dette innebærer et samarbeid med forsvarsgrenenes utdannings- og kompetansesentra.

7.5.6.3 Endringer i basestrukturen

Følgende baser vil inngå i ny heimevernstruktur: Lutvann (Oslo), Rygge (Moss, distriktsstab samt Luftheimevernets treningsaktivitet underlagt Heimevernets kompetansesenter), Kongsberg, Terningmoen (med underlagt kommandantskap på Kongsvinger festning), Kjevik (Kristiansand), Vatneleiren (Sandnes), Bergenhus med treningssenter Ulven (Bergen), Setnesmoen (Åndalsnes), Værnes (Stjørdal), Drevjamoen (i Vefsn kommune, flyttes fra Mosjøen sentrum), Setermoen (Indre Troms), Høybuktnmoen (Kirkenes) og Dombås (Heimevernets kompetansesenter). Det vil være heimevernsaktivitet ved Porsangmoen (Lakselv, utdanningsvirksomhet), Haakonvern (Bergen, Sjøheimevernets treningsaktivitet underlagt Heimevernets kompetansesenter) og Olavsvern (Tromsø, Sjøheimevernets treningsaktivitet underlagt Heimevernets kompetansesenter).

Følgende baser foreslås avviklet i løpet av peri-

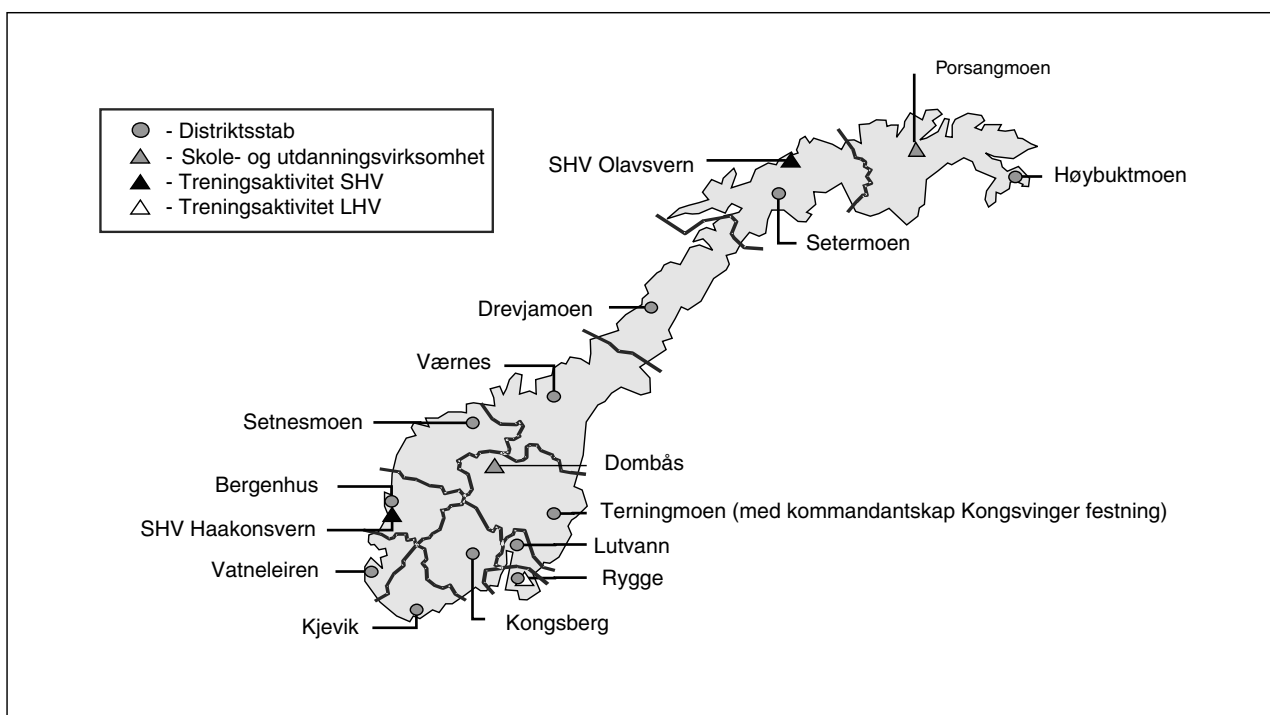
oden: HVs distriktsstaber ved Eggemoen (Hønefoss), Ravneberget (Sarpsborg), Skei (Jølster), Persaunet (Trondheim), Steinkjer, Elvegårdsmoen/Bjerkvik (Narvik kommune) og Altagård (Alta).

7.5.6.3.1 HV-01, HV-02, HV-03, HV-04, HV-05 og HV-06 foreslås nedlagt. Fire nye HV-distrikt med distriktsstaber på Lutvann, Rygge, Kongsberg og Terningmoen foreslås opprettet

HV-01, HV-02, HV-03, HV-04, HV-05 og HV-06 foreslås nedlagt. Fire nye HV-distrikt med distriktsstaber på Lutvann, Rygge, Kongsberg og Terningmoen foreslås opprettet innen 1. januar 2006.

Et nytt HV-distrikt som omfatter Oslo og hele Akershus fylke foreslås opprettet med distriktsstab på *Lutvann i Oslo*. Distriktets geografiske og befolkningsmessige tyngdepunkt, i tillegg til økonomiske vurderinger, tilsier at distriktsstaben bør være lokalisert til Lutvann. Tiltaket medfører en vesentlig forenkling og avstemming mellom distriktsgrenser og sivile administrasjonsgrenser. Tiltaket har begrensede økonomiske konsekvenser.

Et nytt HV-distrikt med distriktsstab på *Rygge ved Moss* foreslås opprettet. Distriktet vil omfatte Østfold og Vestfold fylker. Dette forslaget medfører at Oslofjordområdet omfattes av ett HV-di-



Figur 7.2 Heimevernets lokaliseringer

strikt som sammenfaller med fylkesgrenser, noe som er operativt gunstig. I tillegg vil dette forenkle samarbeidet i forhold til sivile myndigheter. Dette vil være spesielt viktig relatert til de operative utfordringene som finnes i området. Distriktsstaben lokaliseres på Rygge, samlokalisert med Luftforsvarets virksomhet. En slik lokalisering vil sikre distriktet gode skyte- og øvingsfasiliteter, i tillegg til gode muligheter for samhandling med Forsvarets øvrige virksomheter i området. Rygge har tilfredstillende EBA. Tiltaket krever marginale investeringer.

Et nytt distrikt med ny distriktsstab opprettes i *Kongsberg* innen 2006. Distriktet tilpasses sivile administrasjonsgrenser og vil omfatte Telemark og Buskerud fylker. Kongsberg er geografisk sentralt plassert i distriktet. Distriktsstaben med tilhørende øvingssenter søkes inntil videre lokalisert i en avgrenset del av Heistadmoen leir i Kongsberg. Tiltaket krever kun marginale tilpasningskostnader. Heistadmoen leir foreslås lagt ned og eventuelt avhendet når endelig lokalisering er besluttet. Skyte- og øvingsfeltene i tilknytning til Heistadmoen og på Hengsvann vil dekke HVs fremtidige behov.

Et nytt distrikt med ny distriktsstab foreslås opprettet på *Terningmoen i Elverum*, med et underlagt kommandantskap på *Kongsvinger festning*. Distriktet vil omfatte Hedmark og Oppland fylker. En slik lokalisering vil sikre distriktet gode skyte- og øvingsfelter. Terningmoen ligger gunstig til i distriktet. Samarbeidspartnerne på sivil side er i hovedsak lokalisert i Mjøs-regionen. På Terningmoen oppnås betydelige synergier gjennom bl.a. felles forvaltning, personell disponering og faglig samarbeid innenfor Base Østerdalen.

På *Kongsvinger festning* opprettes det et kommandantskap underlagt den nye distriktsstaben på Terningmoen, for å ivareta Forsvarets forpliktelser ovenfor festningsanlegget. Bruk og forvaltning av Kongsvinger festning i fremtiden vil bli vurdert innenfor rammen av en arbeidsgruppe ledet av AAD, jf. kapittel 7.5.18.

Tiltakene medfører samlet sett en vesentlig forenkling av grenser og ansvarsforhold mellom sivile og militære myndigheter. Ravneberget leir og eventuelt Grønvaad avhendes, noe som gir vesentlige økonomiske innsparinger. HVs virksomhet ved Eggemoen leir opphører.

Tiltaket krever kun marginale investeringer. Når tiltaket er implementert i 2005, forventes årlig reduserte driftskostnader på ca. 70 mill. kr, relativt til en situasjon der kvalitetsreformen gjennomføres uten at det gjøres endringer i distriktsstrukturen.

7.5.6.3.2 HV-07 med distriktsstab på Kjevikforeslås formelt lagt ned. Nytt distrikt foreslås opprettet samme sted

Distriktet vil som tidligere omfatte Aust-Agder og Vest-Agder fylker. Distriktsstaben videreføres på *Kjevik i Kristiansand*. Dette er fortsatt den mest hensiktsmessige lokalisering sett i forhold til øvrig forsvarsaktivitet i regionen.

7.5.6.3.3 HV-08 med distriktsstab i Vatneleiren foreslås formelt lagt ned. Nytt distrikt foreslås opprettet samme sted

Distriktet vil som tidligere omfatte Rogaland fylke. Distriktsstaben videreføres i *Vatneleiren i Sandnes*. Dette er den mest hensiktsmessige lokalisering sett i forhold til øvrig forsvarsaktivitet i regionen, blant annet skyte- og øvingsfelt. Videre er nærheten til Stavanger, med utstrakt olje- og gassvirksomhet, av stor betydning. Distriktsstaben er i dag lokalisert i nye og hensiktsmessige lokaler.

7.5.6.3.4 HV-09, HV-10 og HV-11 foreslås lagt ned. To nye distrikter med distriktsstaber på Setnesmoen og Bergenhus foreslås opprettet

HV-09, med distriktsstab i Åsane i Bergen, HV-10, med distriktsstab på Skei i Jølster, og HV-11, med distriktsstab på Setnesmoen, foreslås lagt ned. To nye distrikter med distriktsstaber på Setnesmoen og Bergenhus foreslås opprettet innen 1. januar 2006.

Et nytt distrikt med ny distriktsstab opprettes på *Bergenhus i Bergen*. Distriktet omfatter hele Hordaland fylke og søndre del av Sogn og Fjordane. Basen er lokalisert til Bergenhus Festning med treningssenter Ulven, hovedsakelig ut i fra geografiske og demografiske forhold.

Et nytt distrikt med ny distriktsstab opprettes på *Setnesmoen, Åndalsnes*. Distriktet har ansvar for hele Møre og Romsdal fylke og nordre del av Sogn og Fjordane. Basen legges til Setnesmoen. Dette er begrunnet ut fra en vurdering av tilgjengelige EBA og treningsfasiliteter, samt geografisk plassering i distriktet. De økonomiske beregningene som er foretatt, viser at en slik organisering også er økonomisk fordelaktig.

Tiltakene krever ingen investeringer. Når tiltaket er implementert, forventes årlige reduserte driftskostnader på ca. 15 mill. kr, relativt til en situasjon der kvalitetsreformen gjennomføres uten at det gjøres endringer i distriktsstrukturen.

7.5.6.3.5 HV-12 og HV-13 foreslås lagt ned. Nytt distrikt med distriktsstab foreslås opprettet på Værnes

HV-12 med distriktsstab på Persaunet og HV-13 i Steinkjer foreslås lagt ned. Nytt distrikt med distriktsstab foreslås opprettet på Værnes i Stjørdal innen 1. januar 2006.

Distriktet omfatter Sør- og Nord-Trøndelag fylker. Ansvarsområdet for ett HV-distrikt i Trøndelag vil ikke bli større i utstrekning enn andre tilsvarende distrikt. De viktigste oppdragene til distriktet vil i stor grad være konsentrert rundt Trondheimsfjorden. EBA vil bli frigjort og avhendet.

Hensyn til militær tilstedeværelse av et visst omfang på Værnes grunnet allierte forpliktelser, har vært avgjørende for valg av Værnes. Det vil være hensiktsmessig å plassere distriktsstaben på Værnes snarest. Værnes ligger gunstig til i forhold til distriktets utstrekning. Leksdal og Frigård skytefelt har kapasitet til å dekke det totale behov for førstegangstjeneste og skyte- og treningsfelt for distriktet.

Tiltaket krever kun marginale investeringer. Når tiltaket er implementert, forventes årlige reduserte driftskostnader på ca. 35 mill. kr, relativt til en situasjon der kvalitetsreformen gjennomføres uten at det gjøres endringer i distriktsstrukturen.

7.5.6.3.6 HV-14 med distriktsstab i Mosjøen foreslås formelt lagt ned. Nytt distrikt foreslås opprettet på Drevjamoen i Vefsn kommune

HV-14 ble i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), vedtatt lokalisert til Mosjøen i Vefsn kommune. Departementet orienterte i St.prp. nr. 1 (2003–2004) om at man søkte en løsning med samling av all virksomhet på ett sted i kommunen. Virksomheten er i dag spredt på fire steder, både i leide og eide bygningsarealer, noe som gir uforholdsmessig store driftsutgifter. Drevjamoen ble vurdert som den mest økonomisk fordelaktige løsning for lokalisering og samling av HV-14s aktiviteter.

Distriktet vil i ny organisasjon som tidligere omfatte Nordland fylke, unntatt den nordlige delen.

7.5.6.3.7 HV-15 og HV-16 foreslås lagt ned. Nytt distrikt med distriktsstab foreslås opprettet på Setermoen

HV-15, med distriktsstab på Elvegårdsmoen/

Bjerkvik i Narvik kommune, og HV-16, med distriktsstab på Setermoen, foreslås lagt ned. Nytt distrikt med distriktsstab foreslås opprettet på Setermoen, Indre Troms innen 1. januar 2006.

Distriktet vil få sammenfallende grenser med Troms og Midtre Hålogaland politidistrikter. Distriktsstaben legges til Setermoen. Dette er den mest hensiktsmessige lokalisering sett i forhold til forsvarsgrenenes lokalisering, samt at det ligger innenfor et av de definerte kjerneområder. Her oppnås betydelige synergieffekter gjennom bl.a. å kunne benytte eksisterende skyte- og øvingsfelt og felles forvaltning.

Tiltaket krever investeringer på ca. 10 mill. kr i EBA. Når tiltaket er implementert i 2005, forventes årlige reduserte driftskostnader på ca. 30 mill. kr, relativt til en situasjon der kvalitetsreformen gjennomføres uten at det gjøres endringer i distriktsstrukturen.

7.5.6.3.8 HV-17 og HV-18 foreslås lagt ned. Nytt distrikt med distriktsstab foreslås opprettet på Høybuktnoen

HV-17 med distriktsstab i Alta og HV-18 med distriktsstab på Høybuktnoen foreslås lagt ned. Nytt distrikt med distriktsstab foreslås opprettet på Høybuktnoen, Kirkenes innen 1. januar 2006.

Ett sammenslått distrikt vil få samsvarende grenser med Vest- og Øst-Finnmark politidistrikter og Finnmark fylke. Ved en lokalisering til Høybuktnoen oppnås vesentlige synergieffekter ved å være samlokalisert med annen militær virksomhet i distriktet. Nærheten til riksgrensen er også tillagt vekt.

Tiltaket krever kun marginale investeringer. Når tiltaket er implementert, forventes årlige reduserte driftskostnader på ca. 25 mill. kr, relativt til en situasjon der kvalitetsreformen gjennomføres uten at det gjøres endringer i distriktsstrukturen.

7.5.6.3.9 Til informasjon: Heimevernets skole på Dombås

Heimevernets skole på Dombås videreføres.

7.5.7 Etablering av fellesfunksjoner

Det foreslås en ytterligere konsentrasjon av virksomhet rundt eksisterende leire på Base Sessvollmoen – spesielt innenfor fagmiljøet logistikk. Dessuten foreslås det å opprette et felles KKIS-kompetansesenter på Base Jørstadmoen, Lillehammer. Opprettelsen av disse fellesbasene vil være i tråd med det nye logistikk- og støttekonsep-

tet som foreslås, samt med målsettingen om større tilgjengelighet, mer robuste kompetansemiljøer og mer økonomisk rasjonell drift.

7.5.7.1 Base Sessvollmoen

Base Sessvollmoen vil omfatte leirene Sessvollmoen med filial Hauer seter, FLO/Forsyningslager Sør-Norge og Romerike tekniske verksted. Forsvarets kompetansesenter Logistikk (FKL) foreslås etablert. FKL vil omfatte Forsvarets logistikk-skole (FLSK), Forsvarets våpentekniske befalsskole (FVTS), Forsvarets kompetansesenter for vognføreropplæring (FKV), Forsvarets militærpolitiskole (FMPS), Forsvarets hundeskole (FHSK), Forsvarets ammunisjons/EOD skole (FAES), Transportkompani FKL og Forsvarets ARBC-skole (FARBC). Medisinsk utdannings- og kompetansesenter (MUKS) videreføres uten vesentlige endringer.

Basen vil bli et kompetansesenter innen logistikk, forvaltning, sanitet og ARBC for Forsvaret. Dette er kapasiteter som er nødvendige for å understøtte deployering og drift av operativ struktur. Underavdelingene etableres med bidrag til deployerbare styrker.

7.5.7.1.1 Forslag om opprettelse av Forsvarets kompetansesenter Logistikk (FKL)

Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL) foreslås etablert. Senteret forutsettes å videreføre hoveddelen av aktiviteten i følgende eksisterende avdelinger: Utdannings- og kompetansesenter for Hærens trenvåpen (LOGUKS), som foreslås nedlagt, jf. kapittel 7.5.3, Hærens logistikk-skole, Forsvarets kompetansesenter for vognføreropplæring, Forsvarets hundeskole, Forsvarets militærpolitiskole og Forsvarets ammunisjons-/EOD-skole og deler av virksomheten ved Befalsskolen for Hærens logistikkvåpen.

³ TEF er en forutsetning for en vellykket deployering. Denne settes normalt sammen av elementer fra alle forsvarsgrenene innenfor logistikk, ingeniør, samband, sanitet og deployerende avdeling for å etablere infrastruktur for styrken i innsatsområdet. Ingeniørressurser som TEF har behov for inngår i Hærens styrkers treningssenter i Base Østerdalen og Luftforsvarets basesett, og må trekkes inn som ressurs i den del av TEF som deployeres. TEF stab vil organiseres som integrert del av Forsvarets Kompetansesenter Logistikk på Sessvollmoen, men enheten skal raskt settes sammen og deployeres for å klargjøre innsatsområdet/ deployeringsområdet på ordre fra FOHK.

7.5.7.1.2 Til informasjon: Forsvarets logistikk-skole (FLSK)

Hærens logistikk-skole og Nasjonalt støtteelement/Telemark bataljon legges ned. FLSK skal bli en kompetansebrønn som skal kunne skille ut forsyningsselementet/nasjonalt støtte-element (NSE) samt transportkontrollenheter og sammen med TEF (Theatre Enabling Force)³, avgis FLO og Forsvarets operative ledelse og utgjør en deployeringsenhet. Denne skal være i stand til på kort tid å deployere som del av forparti i nye innsetningsområder, mens FLO setter opp resten av logistikkbasen. Sessvollmoen anses som riktig sted å etablere FLSK, fordi det der er investert betydelig i funksjonelle treningsfasiliteter for logistikk i tidligere omstillingstiltak. Nærhet til FLO og hovedflyplass vil gi optimale muligheter for effektivisering og samarbeid mellom beslektede aktiviteter innen transport, forsyning og vedlikehold.

Tiltaket har ingen betydelige personellmessige eller økonomiske konsekvenser.

7.5.7.1.3 Til informasjon: Forsvarets våpentekniske befalsskole (FVTS)

Befalsskolen for Hærens Logistikkvåpen legges ned, jf. kapittel 7.5.3. FVTS opprettes og skal dekke teknisk befalsutdanning for Forsvaret. Synergien med nærhet til verkstedaktivitetene på Sessvollmoen vil være stor, med tanke både på utnyttelse av lærekrefter og fasiliteter samt nærhet til tunge verkstedmiljøer.

Tiltaket har ingen betydelige personellmessige eller økonomiske konsekvenser.

7.5.7.1.4 Til informasjon: Forsvarets kompetansesenter for vognføreropplæring (FKV) og Transportkompani

Kompetansesenteret ble opprettet som del av LOGUKS gjennom nåværende omstilling. Hovedmålsettingen var en kvalitetsheving og styrking av vognførerutdanningen i Forsvaret, dels for å styrke trafikk-sikkerheten, men også for å kunne tilby den vernepliktige formell sivil kompetanse etter fullført førstegangstjeneste. Dette styrker den enkelte muligheter på arbeidsmarkedet etter fullført førstegangstjeneste. Etter ett driftsår ved FKV er det grunnlag for en videreutvikling av virksomheten for ytterligere å rasjonalisere produksjonen. All vognførerutdanning i Forsvaret bør kanaliseres gjennom FKV på Sessvollmoen. Det er hensiktsmessig at de regionale kjøreskoler faglig og kom-

mandomessig underlegges FKV ved Base Sessvollmoen.

Forsvaret skal kunne stille ett transportkompani som felles innsatsstyrke. Dessuten har Forsvarets innsatsstyrker fra land, luft og fellesavdelinger et felles behov for en tilgjengelig landtransportstøtte for deployering og understøttelse av operasjoner i utlandet. Det etableres derfor en stående, tilgjengelig transportkapasitet med lastevogner, tungtransportvogner og bergingsvogner. Transportkapasiteten vil utover operativ trening og innsats, kunne bli stilt til disposisjon for FLO/Driftsdivisjonen og således bidra til økonomisering og effektivisering av Forsvarets transportsystem. For å oppnå maksimal fleksibilitet mellom kompetansemiljøet og innsatsmiljøet for militær landtransport, forutsettes det at FKV og Transportkompaniet/FKL etableres under én felles sjef.

Tiltaket innebærer en økning i antall vervede, noe som medfører økt behov for forlegninger og messefasiliteter på Base Sessvollmoen, jf. kapittel 7.5.7.

7.5.7.1.5 Til informasjon: Forsvarets militærpolitiskole (FMPS)

Skolen ble opprettet som en del av LOGUKS, og er i dag lokalisert til Sessvollmoen, der felles militærpolitiutdanning i Forsvaret er konsentrert. Samordning av ressurser, kompetanseheving og helhetlige løsninger ble lagt til grunn for etableringen. FMPS leverer i dag tjenester og utdanning til hele Forsvaret, og står kommandomessig under sjef LOGUKS. GIH er i dag gitt fagansvar for MP i Forsvaret.

Endret organisasjon i Forsvaret innebærer at sjef FMPS blir ansvarlig for koordinering av styrkeproduksjon og spesialistutdanning av MP-personell i Forsvaret.

7.5.7.1.6 Til informasjon: Videreutvikling av Forsvarets hundeskole (FHSK)

Skolen ble etablert på nytt i 2003, og lokalisert i nye, funksjonelle fasiliteter i Hauer seter leir ved Sessvollmoen. Virksomheten dreier seg om fagmyndighet og dressur av Forsvarets hunder, samt opplæring og trening av hunde-ekvipasjer til Forsvarets avdelinger. Plasseringen av FHSK er hensiktsmessig, og vil skape faglig synergi med andre aktiviteter på Base Sessvollmoen. Annen hovedaktivitet vil ikke bli lagt til Hauer seter på grunn av særegenheten i skolens aktivitet. Virksomheten videreutvikles til å kunne stille tilgjengelige hundeequipasjer på kort varsel for innsatsstrukturen.

7.5.7.1.7 Forslag om opprettelse av Forsvarets ammunisjons- og EOD-skole (FAES)

Skolen etableres på Base Sessvollmoen, og Forsvarets ammunisjonsskole i Kjevik (FASK) legges ned, jf. kapittel 7.5.5. Ammunisjonsutdanningen ved LOGUKS er vedtatt flyttet fra Helgelandsmoen til Sessvollmoen sommeren 2004, og nye, funksjonelle lokaliteter og treningsanlegg for ammunisjonsopplæring, «Explosive Ordnance Disposal» (EOD) og «Improvised Explosive Device Disposal» (IEDD) er under bygging på Sessvollmoen.

Fagmiljøet er lite og spesialisert, og for å levere denne kapasiteten trengs personell fra alle forsvarsgrener. Miljøet må derfor videreutvikles som en felleskapasitet, og konsentrasjon av kompetansemiljøet er en nødvendighet. Dette vil gi faglig synergi og nødvendig robusthet. FAES vil utgjøre grunnstammen i et fleksibelt, deployerbart EOD-kompani, til nasjonal og internasjonal anvendelse.

Den nye skolen får ansvaret for overordnet styring av all ammunisjons- og eksplosivryddeutdanning i Forsvaret, samt fagmyndighet for EOD/IEDD i Forsvaret. Det forutsettes fortsatt et tett samarbeid med tilsvarende miljø i Sjøforsvaret og Luftforsvaret.

Årsverkrammen for enheten vil økes etter flyttingen, slik at kapasiteten blir tilgjengelig, og dette vil kunne bidra til et behov for ekstra forlegningsskapasitet, jf. kapittel 7.5.7.2. Utover dette er det ingen økonomiske konsekvenser som følge av tiltaket.

7.5.7.1.8 Forslag om relokalisering av Forsvarets ARBC-Skole (FARBCS)

FARBCS foreslås lagt til Base Sessvollmoen. Planlagt flytting fra Hvalsmoen til Rena sommeren 2004 som en del av opprettelsen av KAMPUKS, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001), foreslås kansellert.

FARBCS skal være Forsvarets kompetansesenter for beskyttelse mot masseødeleggelsesvåpen. I tillegg har FARBCS en sentral rolle knyttet til totalforsvaret og den sivile nasjonale beredskap. Skolens virksomhet er også rettet mot å støtte forsvarsgrenene kompetansemessig innen ARBC-vern. Det er på dette grunnlaget vurdert som mest hensiktsmessig å lokalisere FARBCS til et større fellesmiljø i Forsvaret, for å oppnå tettere samarbeid med fagmiljøer, særlig sanitets- og veterinærtjenestene. FARBCS har også behov for et tett samarbeid med militære og sivile forskningsmiljøer og sivile myndigheter lokalisert i Oslo og på Kjeller, særlig FFI.

7.5.7.2 Oppsummering av tiltak knyttet til Base Sessvollmoen

Etablering av Base Sessvollmoen vil innebære endringer i personellstrukturen for å skape tilgjengelige innsatslementer ved flere av avdelingene som ligger på basen. Nye EBA-investeringer på Base Sessvollmoen er foreløpig beregnet til om lag 50 mill. kr. Dette beløpet skal dekke tilrettelegging av virksomheten, eksempelvis forlegninger, kontorer, undervisningsfasiliteter, forpleining og servicefunksjoner.

7.5.7.3 Forslag om etablering av Forsvarets kompetansesenter for KKIS (kommando-, kontroll- og informasjonssystemer) på Base Jørstadmoen, Lillehammer

Det foreslås opprettet et kompetansesenter for KKIS, herunder en operativ KKIS-enhet, på Jørstadmoen. Utdannings- og kompetansesenteret for Hærens samband på Jørstadmoen nedlegges. Det nye senteret vil bestå av ledelse/stab, felles styrkeproduksjon, Forsvarets kompetansesenter for informasjonsforvaltning og sikkerhet (FOKIS) og en operativ KKIS-enhet.

Organiseringen og virksomheten innenfor KKIS-området i Forsvaret i dag kjennetegnes ved små, høykompetente fagmiljøer som er spredt, delvis fragmentert og dermed sårbare. Etablering av et felles kompetansesenter vil bidra til å legge grunnlaget for en felles informasjonsstruktur, noe som er viktig i forbindelse med utviklingen i retning av et nettverksbasert forsvar (NBF). Gjennom et kompetansesenter for KKIS etableres en felles ramme for utvikling av materiell og organisasjon. Mulighetene for interoperabilitet vil bedres, både nasjonalt og internasjonalt. Omleggingen vil gjøre hoveddelen av personellet operativt tilgjengelig.

Etableringen av et felles kompetansesenter vil i betydelig grad styrke styring og koordinering av aktiviteter og utvikling innen KKIS, både nivåmessig og mellom forsvarsgrenene. Dette vil øke muligheten for å anvende fellesløsninger, for derved å unngå ineffektiv ressursbruk. Det vil bli en bedre kostnadskontroll ved at det blir færre grensesnitt mot andre aktører som må håndteres.

Sted for utøvelse av felles styrkeproduksjon innenfor KKIS i Forsvaret må inneha et kompetansemiljø som representerer Forsvarets KKIS på tvers av alle forsvarsgrener. Det må videre være egnet infrastruktur og EBA, som på Jørstadmoen, samt egnet og utfordrende topografi til trening og klargjøring av strategiske og taktiske strukturelementer innen KKIS.

Opprettelse av en felles operativ KKIS-enhet innebærer endringer fra nåværende virksomhet gjennom en justering i personellsammensetning for å skape tilgjengelige innsatslementer jf. kapittel 5.6.1. Tiltaket innebærer også opprettelse av et antall stillinger for vervede mannskaper.

Opprettelsen av kompetansesenteret forutsettes gjennomført uten EBA-investeringer.

7.5.7.4 Forslag om samling av Forsvarets forvaltningsskoles (FFS) virksomhet til Base Sessvollmoen og Forsvarets stabsskole, Akershus festning

Forsvarets egen utdanningsvirksomhet knyttet til forvaltning og logistikk vil i fremtiden i hovedsak bli innrettet mot logistikk og understøttelse av operasjoner. Fokuset vil i mindre grad bli rettet inn mot administrativ forvaltning. Det eksisterer et omfattende sivilt tilbud på dette området, og Forsvaret vil søke å utnytte dette for å ivareta sitt kompetansebehov. Den akademiske del av utdanningen vil i tillegg bli knyttet nærmere til Forsvarets stabsskole på Akershus festning.

Forslaget innebærer at Forvaltningsskolens virksomhet i Halden, i første rekke kursvirksomheten, avvikles eller bortsettes. Gjenværende forvaltningsutdanning videreføres ved Base Sessvollmoen, og ved Forsvarets stabsskole, Akershus festning.

7.5.8 Den videre omstilling av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

7.5.8.1 Innledning

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 internstruktur 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). Pågående omstilling av FLO er rettet mot å samordne tjenester og etablere felles prosesser mellom forsvarsgrenene. Dette har vært og er en helt nødvendig prosess. Nye militære behov, som følge av blant annet den pågående omstillingsprosessen, kombinert med ambisiøse krav til effektivisering og innsparing i logistikk- og støttevirksomheten, gjør det maktpåliggende å se på FLO med helt nye øyne. Forsvarets operative behov må i enda større grad være avgjørende for hvilke tjenester og produkter FLO skal være an-

svarlig for. Videre må aktiviteter som også kan drives av andre, identifiseres og vurderes i forhold til hvordan man best kan ivareta dem i fremtiden. Dette krever en ny og radikal tilnærming til det fremtidige FLO, gjennom å vurdere andre drifts- og eierformer, styringsprinsipper og konsepter, deriblant offentlig-privat partnerskap (OPP), jf. kapittel 8.5.6.

Den videre omstilling av FLO frem til 2008 bør skje med utgangspunkt i en målsetting om at FLO senest i 2009 kun skal være ansvarlig og dimensjonert for tjenester og produkter som av operative eller kostnadmessige hensyn må produseres i Forsvaret. Hovedfokuset skal være på Forsvarets kjernevirksomhet. FLO skal bidra med logistikkressurser til den operative virksomhet. Tilgjengeligheten i logistikk- og støttevirksomheten skal økes betydelig. FLO skal være en styrkebrønn for logistiktjenester til operative styrker ved øvelser, deployeringer og internasjonale operasjoner. Dette tilsier at FLO må ha en minimumskapasitet av personell og tjenester som kan rykke ut ved operative oppdrag.

Både for at FLO bedre skal tilpasses den nye operative strukturen, og for å kunne overføre ressurser til operativ drift og materiellinvesteringer, må FLO gjennomgå en ytterligere omlegging i tråd med prinsippene i logistikk- og støttekonseptet, jf. kapittel 7.3. I og med at Forsvaret råder over en gitt ressursramme, er det slik at jo mindre man makter å effektivisere logistikk- og støttevirksomheten, jo mer vil man bli tvunget til fortsatt å skjære ned på operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Av denne grunn alene er det av overordnet betydning raskest mulig å ta ut mulige innsparinger innenfor støttestrukturen, ikke minst i FLO.

I den videre tilpasning av FLO vil det bli vurdert en videreføring og mer målrettet bruk av et vidt spekter av virkemidler, slik at FLO i fremtiden i større grad kan fokusere på kjernevirksomheten. Et sentralt virkemiddel i denne sammenheng er offentlig-privat partnerskap (OPP), som kan omfatte bortsetting og offentlig-privat samarbeid, jf. kapittel 8.5.6. I tillegg vil nye tilknytningsformer bli vurdert der dette gir økonomiske besparelser og er operativt forsvarlig. Flere områder innenfor FLOs virksomhet egner seg for konkurranseutsetting. Av den konkurranseutsatte virksomheten vil en del funksjoner kunne egne seg for bortsetting, eller bli gitt ny tilknytningsform. Disse virkemidler vil uansett bli vurdert for de typer av virksomheter som ikke er kjernevirksomhet, og som Forsvaret ikke vil prioritere i årene som kommer, også sett i lys av potensialet for å oppnå økonomisk gevinst.

På bakgrunn av ovenstående, anbefales neden-

stående nye tiltak og innsparingsmål for FLO, utover de målsettinger som ble fastsatt i Innst. S. nr. 93 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004), fordelt på de enkelte divisjoner.

7.5.8.2 FLO/Driftsdivisjonen

Driftsdivisjonen skal ved utgangen av 2005 bestå av maksimalt 2 750 årsverk, jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004) og St.prp. nr. 12 (2003–2004). Dette inkluderer 850 årsverk fra FLO/IKT som er overført til Driftsdivisjonen.

Driftsdivisjonen skal ha ansvaret for daglig drift, vedlikehold og forsyningstjeneste ved base- ne. Hovedtyngden av personell og tjeneste som skal understøtte den operative struktur, vil måtte hentes fra Driftsdivisjonen. Dette tilsier at det må være en klar grenseoppgang mellom virksomhet som settes bort eller avvikes, og den kapasitet og kompetanse som opprettholdes i Driftsdivisjonen.

Det er potensial for en betydelig reduksjon av driftsutgifter og årsverk i Driftsdivisjonen, som skal søkes realisert i perioden frem til utgangen av 2008.

Virksomheter som kan være aktuelle for konkurranseutsetting og bortsetting, vil bli vurdert i henhold til konseptet for OPP i forsvarssektoren, jf. kapittel 8.5.6.

7.5.8.3 FLO/Materielldivisjonen og FLO/IKT-divisjonen

Materielldivisjonen innehar, koordinerer og utøver forvaltnings- og fagmyndighet for Forsvarets materiell. Divisjonen har i tillegg ansvaret for gjennomføring av anskaffelsesprosjekter. Materielldivisjonen skal ved utgangen av 2005 bestå av maksimalt 1 000 årsverk, jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004) og St.prp. nr. 12 (2003–2004).

IKT-divisjonen har fagmyndighet og forvaltningsmyndighet for IKT-materiell og IKT-tjenester. I tillegg er divisjonen leverandør av tekniske ingeniørtjenester til Driftsdivisjonens produksjon. IKT-divisjonen skal ved utgangen av 2005 bestå av maksimalt 300 årsverk, jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004) og St.prp. nr. 12 (2003–2004).

FLO/IKT-divisjonen vil i perioden bli integrert i Materielldivisjonen. Dette vil sikre en best mulig utnyttelse av den totale kompetanse hva angår anskaffelser og fagmyndighet, samt redusere administrasjonskostnadene. Satsningen på nettverksbasert forsvar (NBF) og nye data- og kommunikasjonssystemer tilsier et økt kvalitativt fokus på IKT i Forsvaret.

Flere funksjoner i Materielldivisjonen vil kun-

ne effektiviseres betydelig. Videre vil flere funksjoner i Materielldivisjonen kunne konkurranseutsettes, eventuelt bortsettes. Dette gjelder bl.a. ingeniørtjenester, som i større grad enn i dag vil kunne kjøpes fra private kompetansemiljøer.

Et sentralt virkemiddel i fremtiden vil bli at de fleste materiellanskaffelser i Forsvaret rutinemessig skal vurderes gjennomført innenfor en flernasjonalt ramme, eller på annen måte gjennom internasjonalt samarbeid. I prinsippet skal det anskaffes «hylleware» der dette er mulig. Anskaffelsene skal dessuten rutinemessig vurderes for ulike løsninger innenfor OPP. Kun unntaksvis – og basert på en strategisk beslutning – kan det utvikles egne nasjonale materiellløsninger.

Det er for den nye Materielldivisjonens vedkommende potensial for en meget betydelig reduksjon av driftsutgifter og årsverk innen utgangen av 2008.

7.5.8.4 FLO/Tungt vedlikeholdsdivisjonen (FLO/TV)

Det tas sikte på at FLO/TV snarest mulig og senest innen utgangen av perioden blir omorganisert til et statlig/privat eid aksjeselskap, og skilt ut fra Forsvarets organisasjon. Det er en forutsetning at et slikt selskap skal kunne konkurrere på like vilkår med private leverandører om de tjenestene Forsvaret etterspør på området, og at det samtidig skal kunne levere tjenester i det private marked. Det er ingen sentrale grunner for at staten skal være langsiktig eier i en slik verkstedsvirksomhet når den konkurranseutsettes. Dersom det ikke er hensiktsmessig å etablere selskapet som privat-eid i første omgang, bør det – etter at det er forsvarlig etablert – overføres til Nærings- og handelsdepartementet, og forvaltes derfra ut fra ordinære krav til avkastning inntil selskapet kan privatiseres.

Som en forberedelse til dette, vil departementet arbeide videre med å utdype og konkretisere grunnlaget for drift av FLO/TV på kommersiell basis, og med de økonomiske konsekvensene av en utskilling, herunder behovet for kapitaltilførsel. Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet vil bli trukket aktivt inn i denne prosessen.

Virksomhetene innenfor FLO/TV dreier seg i stor grad om tyngre/industrielt vedlikehold av kjøretøy, fly og marinefartøyer. Dette er en type virksomhet som Forsvaret ikke selv må utføre, men som kan kjøpes inn fra nasjonale og/eller internasjonale aktører. Ved en utskillelse vil dessuten FLO/TV få muligheten til å konkurrere om oppdrag i markedet for øvrig, både nasjonalt og internasjonalt.

Endringen i tilknytningsform er først og fremst begrunnet i målsettingen om å skape bedre overensstemmelse mellom faktisk vedlikeholdsbehov og eksisterende produksjonskapasitet i Forsvaret, for dermed å skape større fleksibilitet ved svingninger i markedet og i oppdragporteføljen. Videre vil en slik omgjøring av tilknytningsformen føre til et sterkere fokus på effektivisering, bl.a. ved at det etableres et klart skille mellom Forsvaret som kunde og FLO/TV som leverandør av varer og tjenester. Dette vil legge forholdene bedre til rette for reell horisontal samhandel og vil samtidig åpne for at FLO/TV kan konkurrere om oppdrag på det åpne markedet.

Omorganiseringen vil innebære at årsverksomfanget i FLO/TV på utsettingstidspunktet, omfattende maksimalt 1 250 årsverk ved etableringen, tas ut av FMO, jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004) og St.prp. nr. 12 (2003–2004).

7.5.8.5 Regionale støttefunksjoner (RSF) og basedrift

Alle administrative støttefunksjoner tilknyttet RSF og andre støttetjenester under basevirksomheten overføres til FLO snarest mulig og senest innen 1. januar 2006. Virksomheten blir i første omgang direkte underlagt sjef FLO. Det vil være nødvendig å se virksomheten i RSF, forsvarsgrenenes øvrige basetjenester og støttetjenester i FLO i sammenheng. Dette vil sikre helhetlige løsninger og gi størst potensial for gevinstuttak. FLO vil utrede en hensiktsmessig struktur og organisasjon for RSF som del av FLO, under hensyntagen til krav om tilgjengelighet på personell direkte knyttet til støtte av operativ virksomhet. Det er en målsetting at den endelige organiseringen av RSF skal være iverksatt snarest mulig og senest innen utgangen av 2006.

Departementets målsetting er at RSFs andel av den samlede personelloppsetning ved en base (inkludert basedrift) bør reduseres til maksimalt 8 %. Dette er på linje med beste praksis i Forsvaret i dag, og for sivile virksomheter ligger tilsvarende tall mellom 5 og 8 %, selv om denne virksomheten erfaringsmessig har et noe lavere omfang enn Forsvarets RSFer.

Administrative støttefunksjoner, med unntak av et minstemål av bestillerkompetanse, er ikke definert som en kjernevirksomhet i Forsvaret. I prinsippet kan alle virksomheter innenfor RSF konkurranseutsettes, eventuelt også settes bort, med unntak for det personell som må være tilgjengelig til enhver tid. RSF skal i størst mulig grad bemannes av sivil personell.

Bortsetting av basedrift vil resultere i ytterlige-

re nedbemanning. Det er igangsatt arbeid med et pilotprosjekt for eventuell bortsetting av basedriften på Haakonsværn.

7.5.8.6 Samlokalisering av divisjoner og integrering av FLOs ledelse

FLOs ledelse består av konsernstab, divisjonenes ledelsesstaber og tilhørende fagstaber, som etter etableringen 1. januar 2004 utgjør om lag 350 årsverk. I dag er stabene lokalisert på flere steder (bl.a. Kolsås, Kjeller og Akershus festning).

Det tas sikte på å samlokalisere og integrere FLOs samlede ledelse på Kolsås innen utgangen av 2006. Dette vil skape synergieffekter gjennom utnyttelse av felles ledelsesfunksjoner og administrative støttefunksjoner, samt gi grunnlag for bedre samordning. Det vil også gi en mer enhetlig og målrettet ledelse, og vil legge forholdene bedre til rette for horisontal samhandling. Innsparingspotensialet på interndrift i FLO anslås til minimum 20 % i forhold til dagens organisering.

For å oppnå størst mulig styrings-, kompetanse- og kostnadssynergier vil det, i tillegg til ovenstående organisatoriske grep, bli foretatt en samlokalisering av alle hovedfunksjoner i den nye Materielldivisjonen til Kolsås.

7.5.8.7 Oppsummering

Departementet anser det realistisk, gjennom et bredt spekter av effektiviserings- og rasjonaliseringstiltak, å oppnå årlige, reelle innsparinger på om lag 15 % i forhold til et alternativ uten omlegging av FLO, dvs. driftsreduksjoner samlet sett på minimum 600 mill. kr årlig fra 2008, inkludert de samlede driftsreduksjoner tilknyttet RSF, i forhold til reduksjonskravet som er nedfelt i Innst. S. nr. 93 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004). Dette forutsetter at det potensial som ligger i forslagene til bruk av nye virkemidler, i første rekke OPP, (herunder konkurranseutsetting og bortsetting), samt samlokalisering av ledelse og virksomheter, kan utnyttes fullt ut, samt at det i perioden tas i bruk og utnyttes nye løsninger knyttet til informasjonsteknologi. Potensialet for årsverksreduksjoner i FLO er meget betydelig. En gjennomgang av investeringsporteføljen for større investeringer frem til og med 2014, viser at de aller fleste prosjektene kan utføres i samarbeid med ett eller flere andre land. Innsparingspotensialet på lengre sikt ved et slikt samarbeid er anslått til å være i størrelsesorden opp til 10 % på investeringsrammen innenfor utvalgte systemer. Dette tilsvarer 1–3 mrd. kr i perioden frem til 2014. I tillegg kommer

et betydelig innsparingspotensial når det gjelder driftskostnadene, anslagsvis 20 %. Videre vil OPP-anskaffelser gjennomgående bli vurdert som alternativ til tradisjonell anskaffelse.

7.5.8.8 Til informasjon: Fremtidig vedlikehold av Forsvarets maritime helikoptre

Gjennom behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), sluttet Stortinget seg til at 337-skvadron skulle overføres til Sola flystasjon i forbindelse med innføring av NH-90, at 334-skvadron skulle opprettes på samme sted og at 339-skvadron skulle videreføres på Bardufoss. Dette gjennomføres som vedtatt.

Et endret drifts- og operasjonsmønster for Sjøforsvaret og Kystvakten medfører at det fremtidige NH-90 skal operere fra fartøy og være stasjonert på Sola i perioder for tyngre vedlikehold. Samtidig har Forsvarets logistikk- og støttekonsept endret seg vesentlig siden Stortinget behandlet Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001). Det legges opp til at FLO utnytter potensialet som ligger i OPP hva angår infrastruktur, logistikk og støtte, jf. kapittel 7.5.5.11.

Brukervedlikehold av de maritime helikoptrene vil bli ivarettatt om bord på fartøyene helikoptrene skal operere fra. Fasevedlikeholdet, som er større periodiske ettersyn, skal utføres ved helikopterbasen på Sola. Det er derfor ikke behov for delt vedlikehold for de maritime helikoptrene mellom Bardufoss og Sola.

7.5.8.9 Lokalisering av Produksjonsenhet Landsdekkende i FLO/Driftsdivisjonen

Det anbefales at Produksjonsenhet Landsdekkende (PRE L) samlokaliseres med Produksjonsenhet Øst-Norge (PRE Ø), og at disse lokaliseres til Base Gardermoen.

Ved behandling av Innst. S. nr. 93 (2002–2004), jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004), ba Stortinget regjeringen utrede alternative lokaliseringer av Produksjonsenhet Landsdekkende (PRE L) i FLO/Driftsdivisjonen, herunder bl.a. Hovemoen ved Lillehammer, og komme tilbake med resultatet våren 2004.

I tillegg til de lokaliseringer som ble vurdert i utarbeidelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004), har departementet vurdert mulig lokalisering til FLO/Hovedarsenalet på Hovemoen. Det vises til Innst. S. nr. 93 (2003–2004), vedlegg 3, der de logistikkfaglige og personellmessige kriterier for lokalisering er beskrevet. Kostnader knyttet til etablering på Hovemoen eller Gardermoen er anslått til i un-

derkant av 1 mill. kr. Når det gjelder driftskostnader knyttet til EBA, anslås disse å være tilnærmet sesvis like ved en etablering av PRE L på Gardermoen eller Hovemoen. Derimot vurderes en samlokalisering av PRE L med PRE Ø til Gardermoen sammenlignet med Hovemoen, bl.a. som følge av muligheter for synergier, å gi en årlig innsparing på anslagsvis 4 mill. kr. Imidlertid vil det foreslått nyopprettede kompetansesenter på Jørstadmoen innebære høyteknologiske og interessante arbeidsplasser til Lillehammerområdet.

7.5.9 Reduksjoner i Forsvaret musikk

Det foreslås i tråd med forsvarssjefens anbefaling å videreføre en struktur med tre korps, bestående av Forsvarets stabsmusikkorps (Oslo), Forsvarets distriktsmusikkorps Vestlandet (Bergen) og Forsvarets distriktsmusikkorps Nord-Norge (Harstad), i tillegg til Gardens musikkorps. Dette innebærer at Kongelige norske marines musikkorps (Horten) og Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag (Trondheim) legges ned.

Forsvarets musikk utgjøres i dag av fem profesjonelle korps, i tillegg til Hans Majestet Kongens Gardes musikkorps, to heimevernkorps og et vernepliktig korps ved KNM Harald Haarfagre. Hovedoppgaven til Forsvarets musikk skal først og fremst være å profilere Forsvaret, bidra til bedre rekruttering samt skape forståelse for Forsvarets rolle og oppgaver i samfunnet. I tillegg har Forsvarets musikk seremonielle oppgaver for Kongehus, Storting og Regjering.

I lys av de betydelige strukturendringer og reduksjoner i Forsvarets øvrige virksomhet og operative enheter som bl.a. følger av Stortingets vedtak knyttet til behandlingen av 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), anbefales det å videreføre en struktur med tre profesjonelle korps, i tillegg til Gardens musikkorps og amatørkorpsene.

Gjenstående profesjonelle korps bør primært lokaliseres til steder med betydelig innslag av annen militær virksomhet. I den fremtidige forsvarsstrukturen vil Bergensområdet utgjøre tyngdepunktet for Sjøforsvares virksomhet. Det anses derfor naturlig å videreføre et korps med utgangspunkt i Bergen. Korpset vil være Marinens primærkorps, og ha uniformssett fra så vel Sjøforsvaret som Hæren.

I tillegg vil Østlandet og Nord-Norge være blant kjerneområdene for den fremtidige forsvarsaktiviteten. En videreføring av Forsvarets stabsmusikkorps (FSMK), Oslo og Forsvarets distriktsmusikk-

korps Nord-Norge (FMKN), Harstad, anses derfor som den beste løsningen fordelt mellom landsdeler og tilpasset Forsvarets operative struktur.

FSMK (Stabsmusikken) skal i hovedsak utføre oppdrag for Slottet, Stortinget og regjeringen. Disse representasjonsoppgavene er betydelige og det er derfor nødvendig med ett korps i Oslo. Korpset videreføres med Hærens uniformer.

FMKN i Harstad ligger sentralt i det militære kjerneområdet i nord og vil dekke Forsvarets behov for musikk i landsdelen, eksempelvis Bodø, Ørland og 6. divisjon. Korpset vil ha uniformssett fra så vel Luftforsvaret som Hæren.

Anbefalingen innebærer at Forsvarets musikk kraftsamles der Forsvaret for øvrig har hoveddelen av sin virksomhet, med ett korps i Nord-Norge, ett på Østlandet og ett på Vestlandet. Sammen med amatørkorpsene vil dette gi en god geografisk fordeling av korpsene.

Forsvarets musikk vil med dette forslaget bestå av Forsvarets stabsmusikkorps, lokalisert til Oslo, Forsvarets distriktsmusikkorps Nord-Norge lokalisert til Harstad, og Forsvarets distriktsmusikkorps Vestlandet lokalisert til Bergen.

Det vil bli lagt vekt på å utnytte de gjenværende korps best mulig, slik at de på en effektiv måte støtter opp under den operative virksomheten. Korpsene forutsettes å ha stor grad av mobilitet for å løse oppdrag i hele landet, og koordineres av Forsvarsstaben og musikkinspektøren.

Tiltaket har et innsparingspotensial på om lag 65 årsverk og årlige driftskostnadsreduksjoner på ca. 35 mill. kr.

7.5.10 Videreutvikling av felles og forsvarsgrensvise utdannings- og kompetansesentra

En redusert operativ struktur bestående av avdelinger med en høyere grad av kontinuitet på befal og mannskaper, vil endre det økonomiske og funksjonsmessige rasjonale for hvordan Forsvarets utdannings- og kompetansemiljøer er organisert, samt hvilke behov de skal dekke. For å tilpasse denne virksomheten og for å frigjøre ressurser til den operative virksomheten, er en videreutvikling av disse miljøene nødvendig, både i form av effektivisering av virksomheten og en ytterligere integrering av utdannings- og kompetansesentra i styrkeproduksjonsavdelingene. Det forutsettes en innsparing på minimum netto 150 mill. kr årlig, bl.a. gjennom en netto reduksjon på mellom 200 og 450 årsverk, eller tiltak som gir tilsvarende netto driftsinnsparinger, jf. kapittel 7.4.

7.5.11 Til informasjon: Ytterligere drifts- og årsverkreduksjoner i FMO

Det er departementets målsetting kontinuerlig å identifisere og gjennomføre tiltak i perioden for å effektivisere logistikk- og støttefunksjonene ytterligere.

Det er identifisert et potensial for å redusere reiseutgiftene i Forsvaret, blant annet som en konsekvens av etableringen av nye fellesbaser. På årsbasis dreier dette seg om ca. 120 mill. kr. Også denne gevinsten vil bli realisert i løpet av perioden.

7.5.12 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er forvalter av all bygningsmasse i Forsvaret. Samhandlingen gjennomføres som et kunde-leverandør forhold med fastsettelse av husleie.

Forsvarsbygg må ikke bare ha økt fokus på sine leveranser, men i like stor grad på kostnadsreduksjoner gjennom effektivisering av interne prosesser og tilpasning av tjenestespekteret til endringer i Forsvarets behov. Forsvarsbygg skal ha fokus på salg av overflødig bygningsmasse. Investeringer i bygningsmasse som ikke gir effekt i form av et mer relevant og anvendbart forsvar, skal unngås. Dette stiller krav til utvikling av nye flerbbrukskonsepter og lette, flyttbare gjenbruksløsninger som kan tilpasses skiftende behov. Ressursbruken må dreies fra faste kostnader i eiendom, bygninger og anlegg, til aktiviteter som gir reell forsvarsevne. Forsvarsbygg vil derfor kontinuerlig måtte tilpasse virksomheten til endrede forventninger fra øvrige deler av Forsvaret.

Det legges opp til at Forsvarsbygg gjennomfører en kostnadsreduksjon på minimum 20 % innen 2006 og ytterligere minimum 10 % innen utgangen av 2008, utover de kostnadsreduksjoner som er en konsekvens av arealnedtrekk fra 4,0 til 3,5 mill. kvm. Administrasjon og støttefunksjoner skal effektiviseres. Dette skjer både ved interne forbedringsprosesser og ved bruk av andre leverandører der egne støttetjenester ikke blir konkurransedyktige. Leveranser fra RSF forutsetter at disse blir konkurransedyktige i forhold til interne tjenester og eksterne leverandører.

I tillegg vil Forsvarsbygg anvende felles integrerte forvaltningssystemer dette er hensiktsmessig.

7.5.13 Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet har det overordnede sektorovergripende ansvar

for forebyggende sikkerhet i henholdsvis sivil og militær sektor. NSM er det utøvende organ for de to departementers ansvar, og skal bidra til å sikre vitale objekter og informasjon i samfunnet mot sikkerhetstruende virksomhet gjennom å utvikle, motivere for, godkjenne og kontrollere forebyggende tiltak. NSM er opprettet som et direktorat administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet er etatsstyrende departement for NSM. Justisdepartementet skal innvirke på prosess og resultat i styringen av NSM så lenge dette har relevans for oppgaveutførelsen i sivil sektor.

I perioden vil det bli prioritert å videreutvikle NSMs rolle som fag- og tilsynsmyndighet innenfor forebyggende sikkerhet, og dermed samarbeidspartner i samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av militær og sivil sektor. Dette vil særlig være viktig i forhold til et fremtidig tilsyn med forebyggende sikkerhetstiltak for samfunnsskritisk infrastruktur.

NSMs virksomhet finansieres i sin helhet over forsvarsbudsjettet. NSM må på samme måte som andre støttefunksjoner i Forsvaret, foreta driftsinnsparinger. Det vil i den forbindelse være viktig at NSM utvikler sitt samarbeid med sivile etater, særlig Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, for å skape synergier på området. I forbindelse med mulige driftsinnsparinger, vil det i perioden bli gjennomført en vurdering for å se på alternativ finansiering av NSMs virksomhet i sivil sektor, herunder brukerfinansiering.

7.5.14 Forslag om nedleggelse av Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV)

Som beskrevet i kapittel 5.3.2, tas det sikte på at FOKIVs arbeid med å samle militære erfaringer fra internasjonale operasjoner videreføres ved FOHK. FOKIV i sin nåværende form foreslås derfor nedlagt.

Kompetansen knyttet til fredsoperasjoner, spesielt fredsbevarende operasjoner i FN-rammen, vil imidlertid bli ivarettatt innenfor rammen av undervisning og kursvirksomhet ved Forsvarets skolesenter, samt ved det operative miljøet ved FOHK, som skal styre alt norsk personell som deltar i operasjoner i utlandet.

Forslaget vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser.

7.5.15 Forskning og utvikling

I 2003 brukte Forsvaret i underkant av 1 200 mill. kr på forskning og utvikling (FoU). Av dette gikk om lag 450 mill. kr til Forsvarets forskningsinsti-

tutt (FFI), og om lag 540 mill. kr til større utviklingsprosjekter, hvorav det største var Norsk sjømålsmissil, og utvikling innen større materiellanskaffelser, som inkluderer Joint Strike Fighter System Development & Definition (JSF SDD). Det resterende, om lag 175 mill. kr ble brukt på andre prosjekter innen FoU og eksperimentering. Dette ble utført i Forsvarsbygg, ved Norwegian Battle Lab & Experimentation (NOBLE), i industrien og ved andre forskningsinstitusjoner (som for eksempel NUPI, SINTEF, universiteter og høyskoler).

Gjennom en lavere ambisjon innen utviklingsområdet, skal de årlige kostnadene til FoU reduseres med om lag 330 mill. kr snarest mulig og senest innen 2008. Potensialet for reduksjoner knytter seg i første rekke til et tettere internasjonalt materiellsamarbeid, og bortfall av store nasjonale utviklingsprosjekter. Kjøp av hylleware ved materiellanskaffelser vil fordele FoU-kostnadene knyttet til materiell på flere kjøpere. Kostnadene ved utviklingsprosessen blir fordelt på flere, samtidig som risikoen blir minimalisert, og Forsvaret unngår å ende opp som enekunde.

7.5.16 Effektivisering av støttefunksjonene ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

Det foreslås å fortsette effektiviseringen av støttefunksjonene ved FFI. En utredning av virksomheten ved FFI har identifisert en mulig kostnadsreduksjon på 30 %, relativt til virksomhetsåret 2002. Denne effektiviseringen er godt i gang, og vil bli fulgt opp av departementet gjennom etatsstyringsdialogen. Årlig kostnadsreduksjon anslås til om

lag 30 mill. kr basert på en omsetning på 475 mill. kr. Noe av dette vil kunne tas ut i form av lavere basisfinansiering. Også ytterligere reduksjoner i FFIs ressurstilgang vil bli vurdert.

7.5.17 Til informasjon: Forsvarsmuséet

Nytt styre for Forsvarsmuséet vil bli gitt i oppdrag å utarbeide forslag til fremtidig organisasjons- og driftsmodell som ivaretar behovet for en helhetlig og kostnadseffektiv virksomhet.

Forsvarsdepartementet vil vurdere om driftskostnadene bør dekkes av en større andel av egeninntekter enn i dag, blant annet som følge av at muséene har et besøkstall på om lag 300 000 per år. En større grad av samordning av forskningsvirksomheten med FSS vil også bli vurdert. Forsvarsmuséets tilknytning vil bli vurdert nærmere.

7.5.18 Til informasjon: Festningenes fremtid

Forsvarsdepartementet vil videreføre samarbeidet med å se på fremtidig forvaltning av nasjonale festningsverk og kulturminner som Forsvaret i dag står som eier av. For å ivareta dette arbeidet, er det etablert en arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, med deltakelse fra Miljøverndepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Forsvarsdepartementet, Statsbygg, Forsvarsbygg og Riksantikvaren. Det vises til rapport fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet i St.prp. nr. 1 (2003–2004).

8 Gjennomføring av den videre omleggingen

8.1 Innledning

Helheten av de tiltak som er beskrevet i denne proposisjonen innebærer en omstilling av Forsvaret i retning av økt relevans og operativitet, samt mer effektiv oppgaveutførelse innenfor logistikk- og støttevirksomheten. Tiltakene muliggjør – dersom de implementeres på en effektiv og tidsmessig måte – en videre omlegging i retning av et mer moderne og fleksibelt Forsvar. Omstillingen må bygge på følgende prinsipper:

- *Kontinuerlig omlegging:* Forsvaret må kontinuerlig tilpasses endringene i det sikkerhetspolitiske bildet og videreutvikle organisasjonen i retning av mer ressurseffektive tjenester. Dette innebærer at ytterligere tiltak vil identifiseres i perioden for å nå de overordnede målsettingene med omleggingen.
- *Strategisk styring og klare ansvarsforhold:* Hovedansvaret for å gjennomføre omleggingen ligger hos forsvarssjefen som leder for Forsvarets militære organisasjon, og han har i denne egenskap ansvaret for å oppnå de overordnede omleggingsmålene (jf. kapittel 8.2 nedenfor). Disse vil brytes ned slik at den enkelte sjef vil få et selvstendig ansvar for resultatene av omleggingen.
- *Kraft og tempo:* Tiltakene må gjennomføres raskt og med kraft straks nødvendig implementeringsplanlegging er gjennomført. Dette er særlig viktig ettersom realiseringen av operativ ambisjon forutsetter en betydelig frigjøring av ressurser innenfor logistikk- og støttevirksomheten.
- *Åpenhet og kommunikasjon:* Det er en forutsetning for å lykkes at Forsvarets ansatte, og andre som blir sterkt berørt av den videre omleggingen, holdes orientert på en etterrettelig og tidsriktig måte, og inkluderes i en dialog om de utfordringer og muligheter prosessen medfører.

8.2 Overordnede målsettinger

Det viktigste målet for omleggingen 2005–2008, er

at Forsvaret skal bli best mulig i stand til å håndtere fremtidens utfordringer, og kunne fremstå som et mest mulig effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel. Dette forutsetter en modernisering av den operative struktur som skissert i kapittel 5, gjennomføring av de personellpolitiske tiltak som skisseres i kapittel 6, samt en overføring av ressurser fra logistikk- og støttevirksomheten til operativ drift og investeringer, jf. kapittel 7.

Følgende omstillingsmål anbefales derfor, på bakgrunn av tiltakene skissert i denne proposisjonen:

Ved full effekt forskyves minimum 2 mrd. 2004-kr fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer, relativt til 2004-nivået. Av dette frigjøres netto minimum 600 mill. kr fra Forsvarets logistikkorganisasjon.

Samtidig søkes følgende økonomisk-administrative delmål oppnådd: Anslagsvis 34 mrd. 2004-kr avsettes totalt til materiellinvesteringer i perioden; antall årsverk i Forsvarets militære organisasjon bringes ned til anslagsvis 15 000, eksklusive gevinster knyttet til den videre modernisering av FLO (jf. kapittel 8.5.6); Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg reduseres til maksimalt 3,5 mill. kvm (målet med pågående omlegging er en reduksjon fra 6 mill. til 4 mill. kvm); og husleieutgiftene pr. kvm reduseres med inntil 20 %.

Målene skal oppnås snarest mulig og senest innen utgangen av 2008. Som skissert i kapittel 1, ligger de overordnede målsettinger for perioden frem til og med 2005, fast. Bl.a. gjelder dette målet om at Forsvarets militære organisasjon skal bestå av maksimalt 15 300 årsverk ved utgangen av 2005. Ovennevnte mål utgjør en ytterligere ambisjon, utover dette.

8.3 Økonomiske rammer

8.3.1 Samlet forsvarsramme

Den forsvarstruktur som Stortinget vedtok våren 2001 i tilknytning til langtidsplanen for 2002–2005, inkludert kostnadene som følger av norske PCC-

forpliktelser, innebar et budsjettbehov for 2005–2008 betydelig over dagens nivå, som varslet i St.prp. nr. 55 (2001–2002).

Gjennom de tiltak som anbefales i denne proposisjonen, blir dette ressursbehovet betydelig redusert. I sum legger Regjeringen opp til at Forsvaret i perioden 2005–2008 tilføres 118 mrd. 2004-kroner. Dette gir et årlig gjennomsnittsnivå på 29,5 mrd. kr i perioden, hvilket innebærer en moderat økning i forhold til budsjettnivået for 2004. Regjeringen legger med andre ord opp til en fortsatt betydelig satsning på Forsvaret.

Det er av overordnet betydning å sikre tilstrekkelig ressurser til materiellinvesteringer, og dermed sikre fundamentet for moderniseringen av Forsvaret. Derfor er dette også gjort til et hovedmål for omleggingen, jf. kapittel 8.2 ovenfor. Materiellinvesteringene økes gradvis, og vil ved en vellykket omlegging utgjøre ca 29 % av totalbudsjettet.

Effektiviserings- og innsparingstiltakene muliggjør en svak reduksjon av driftsutgiftene i perioden, ned til et nivå som i 2008 er ca. 900 mill. kr lavere enn 2004-nivået. Samtidig vil i størrelsesorden 1,5 mrd. kr overføres fra drift av logistikk- og støttevirksomheten til operativ drift inkludert deltagelse i utenlandsoperasjoner. Denne vridningen av ressursstrømmen er et hovedelement i omleggingen, og, ved siden av det økte materiellinvesteringsnivået og anbefalingene på personellsiden, det som skal gjøre Forsvaret enda bedre i stand til å løse sine oppgaver.

Det må påregnes en betydelig kostnad for å få realisert omstillingen og besparingspotensialet. Det er imidlertid viktig å merke seg at en betydelig andel av de omstillingsutgiftene som vises i tabell 8.1, relaterer seg til allerede vedtatt omstilling.

Kontroll med driftskostnadsutviklingen

En absolutt forutsetning for å realisere denne utviklingen, er at det gripes fatt i de underliggende faktorer som driver Forsvarets kostnadsutvikling. Etterberegninger viser at spesielt Forsvarets driftsutgifter gjennom årene har økt mer enn inflasjonen, samtidig som materiellinvesteringskostnadene øker som følge av et stadig høyere teknologisk nivå. På driftskostnadssiden er det maktpåliggende å oppnå en fremtidig utvikling som er på linje med utviklingen i samfunnet ellers. De kostnadsberegninger som ligger til grunn for anbefalingen om økonomiske rammer, er derfor basert på satser for driftskostnadsvekst som er betydelig lavere enn de historiske. De utfordringer som kostnadsutviklingen medfører, både på drifts- og materiellinvesteringssiden, søkes håndtert gjennom overordnede mål knyttet til Forsvarets driftskostnader og en rekke konkrete tiltak. Disse inkluderer blant annet:

- Forsterket styring av tildelingen av driftsmidler, med prioritet til operativ aktivitet foran støtteaktivitet
- Forslag og tiltak i tilknytning til personell med mål å ha den samme lønnsutvikling som samfunnet for øvrig (befalsordning, utdanning, revisjon av Forsvarets lønnssystem mv.)
- Flernasjonalt samarbeid og strengere prioritering av prosjekter for å få en bedre utnyttelse av ressursene som brukes på materiellinvesteringer og drift av materiellet.

Tabell 8.1 Anslått utvikling innenfor Forsvarets viktigste kostnadselementer som følge av omleggingen 2005–2008 (mrd. 2004-kroner)

	2004	Gjennomsnitt 2005–2008	Status etter fullført omlegging (gitt videreført budsjetttramme)
Investeringer totalt	9,3	9,8	10,3
Materiellinvesteringer	7,4	8,5	9,4
EBA-investeringer	1,9	1,3	0,9
Drift totalt	18,6	18,1	17,7
Drift operativ og styrkeproduksjon	8,6	9,5	10,0
Drift logistikk- og støttevirksomheten	10,0	8,6	7,7
Internasjonale operasjoner (merutgifter)	0,7	0,8	0,8
Omstillingstiltak	0,6	0,8	0,7
Sum	29,2	29,5	29,5

8.4 Kostnader ved omleggingen

Personellrelaterte omstillingskostnader

Behov for midler til avgangsstimulerende tiltak (AST) for personell er på omlag 3,2 mrd. 2004-kr i perioden 2005–2008, jf. tabell 8.1. Av dette er 1,7 mrd. kr kostnader som følger av allerede vedtatt omstilling. Om lag 75 % av de totale omstillingskostnadene i 2005 er relatert til allerede vedtatte forslag. Tiltakene som foreslås i denne proposisjonen vil innebære kostnader på 1,4 mrd. kr. Ettersom det er ønskelig å realisere besparelsene tidligst mulig, påløper en stor del av kostnadene de første årene.

Investeringer i eiendom, bygg og anlegg

De organisatoriske endringene som følger av forslagene, krever relativt moderate investeringer i eiendom, bygg og anlegg. Kraftsamlingen til færre baser og nyinvesteringer i kvarter som følge av nye vervede, medfører behov for EBA-investeringer. På den annen side vil nytt logistikk- og støttekonsept, omstillingen av FLO, færre lagre og verksteder, samt redusert antall distrikter som følge av kvalitetsreformen i HV, bidra til å redusere det totale behovet for EBA. Samlet sett er det avsatt 5 mrd. kr til EBA-investeringer i perioden, hvorav en betydelig andel er knyttet til den allerede pågående omleggingen.

8.5 Sentrale virkemidler i omleggingen

Selv om omleggingen 2002–2005 i all hovedsak har vært vellykket, er det blitt klargjort et behov for ytterligere virkemidler knyttet til styringen av omleggingen. Dette gjelder spesielt på personellområdet. De viktigste virkemidler for perioden 2005–2008 skisseres nedenfor.

8.5.1 Strategisk mål og resultatstyring

Forsvarsdepartementet arbeider kontinuerlig med videre utvikling av helhetlig og sammenhengende styring av prosessene fra planstadiet til oppfølging av resultatene. Departementets styringskonsept bygger på strategisk mål- og resultatstyring av underlagte etater, der formulering av mål og resultatkrav/resultatindikatorer står sentralt. Forsvarets militære organisasjon (FMO) og de øvrige etater vil bli fulgt opp i etatsstyringen fra departe-

mentets side gjennom de ovenfor skisserte målene, konkretisert gjennom resultatkrav, samt gjennom oppfølging i forhold til et sett av definerte resultatindikatorer og identifiserte risikofaktorer. Et viktig bidrag til dette vil være at FMO og de øvrige etater i størst mulig grad anvender felles integrerte forvaltningssystemer (FIF).

Som en del av styringskonsept inngår proaktiv risikostyring (PR) og balansert målstyring (BM). PR skal benyttes på et hvert styringsnivå, og har til hensikt å sikre måloppnåelse ved å identifisere og håndtere de mest kritiske risikofaktorene i forhold til utvalgte mål. BM setter på sin side fokus på gjennomføringen av vedtatt strategi for forsvarssektoren, uttrykt gjennom et strategisk målbilde. Hvert mål skal formuleres slik at hensikten med selve målet og slutttilstand ved måloppnåelse klart fremgår. I tråd med prinsipper for god mål- og resultatstyring, angir målbildet dermed hva som skal oppnås eller leveres, uten i unødig grad å angi hvordan dette skal skje. Ledere på ethvert styringsnivå er forutsatt å planlegge, prioritere og gjennomføre egen aktivitet innenfor gitte rammer, slik at de fastsatte målene nås.

Forsvarssjefen står ansvarlig for måloppnåelsen samlet sett i FMO, og skal rapportere avvik og forventet måloppnåelse gjennom virksomhetsåret til Forsvarsdepartementet. Forsvarssjefen og de andre etatsjefene, og hver enkelt sjef under dem i Forsvaret, har ansvaret for å ta ut gevinsten av omleggingen og identifisere oppgaver som ikke lenger skal utføres i lys av nye prioriteringer. Særlig viktig er dette med tanke på den formidable oppgaven det er å få redusert den faktiske driftskostnadsveksten Forsvaret har erfart de siste årene, slik at den blir i tråd med forutsetningene som Forsvarssjefen har lagt til grunn i sin militærfaglige utredning (MFU).

Etatene er forventet å håndtere risiko innenfor egen virksomhet, ved å identifisere og følge opp risiko.

Proaktiv risikostyring sammen med balansert målstyring vil forbedre evnen til å nå de fastsatte målene for forsvarssektoren, og det forventes en ytterligere forbedring av måloppnåelsen de kommende år.

8.5.2 Personellpolitiske virkemidler

Anbefalingene skissert i kapittel 6 er kritiske for omstillingen. Her er ikke minst den nye befalsordningen og tiltak i tilknytning til denne avgjørende, gjennom å:

- innføre beordringsplikt for alt befal, offiserer og enkelte kategorier sivile til internasjonale

operasjoner, og integrere denne oppgaven på lik linje med operasjoner i Norge – tiltaket vil styrke Forsvarets operative evne og sikre forutsigbar tilgang på personell, samt fordele belastning og kompetanseoppbygging på hele personellstrukturen;

- skape forutsetninger for en aldersstruktur og kompetanseprofil i tråd med Forsvarets behov, også på lengre sikt, og gjennom dette bidra til å styrke kompetansen på det lavere nivå i Forsvarets organisasjon; og
- legge grunnlaget for endringer i utdanningsordningen som bidrar til effektivisering og til kvalitetsheving.

Disse tiltakene vil gi en relativt rask bedring av den operative evnen, og vil på sikt også i stor grad sikre at personellprofilen enklere kan tilpasses Forsvarets behov. Forsvaret har imidlertid også et betydelig og mer kortsiktig behov for å nedbemanne organisasjonen. Dette løses i 2005–2008 først og fremst gjennom:

- nye oppsettingsplaner som kontinuerlig må oppdateres;
- etablering av en støtteorganisasjon for, og tidlig identifisering av, overtallige; og
- videreføring av tidligere og nye ulike avgangsstimulerende tiltak (AST).

Omlegging og nedbemanning skal skje parallelt. Ettersom det ikke er samsvar mellom kravene som stilles til nye stillinger i operativ virksomhet og det personellet som forventes frigjort i logistikk- og støttevirksomheten, forventer man en betydelig transformasjonsutfordring på personellsiden. Det vil derfor være nødvendig å styre bevisst i henhold til Forsvarets reelle kompetansebehov når man utformer og gjennomfører nedbemanningsprosessen.

Det vil parallelt med Stortingets behandling av denne proposisjonen bli laget nye oppsettingsplaner. Disse vil bli fullført snarest mulig i etterkant av Stortingets vedtak, og tilpasses den derav følgende årsverksreduksjon. Personell som ikke får ny stilling ved bemanning av den nye oppsettingsplanen, blir overtallige. Overtallige i forhold til ny struktur skal være identifisert snarest mulig og senest innen 1. august 2006. Overtallig personell blir tilbudt en økonomisk kompensasjon i form av en sluttpakke. Sivilt overtallige som ikke ønsker å ta imot en sluttpakke, vil bli oppsagt. Militært personell kan med dagens stillingsvern ikke sies opp, og overtallige (befal uten fast stilling, BUFS) som ikke ønsker å ta imot en sluttpakke, vil derfor bli overført til en ressursorganisasjon som ivaretar de

overtallige. Ressursorganisasjonen vil også bistå sivile med å finne annet arbeid i oppsigelsesperioden, eventuelt også i perioden der de mottar ventelønn.

Hensikten med denne organisasjonen er på en best mulig måte å hjelpe de overtallige over i ny jobb utenfor Forsvaret. Dette er i samsvar både med personellets og Forsvarets interesser. Personell med kompetanse Forsvaret ønsker å beholde, skal ikke overføres til en slik organisasjon, men raskest mulig tilbakeføres til en relevant stilling i Forsvarets militære organisasjon innenfor den årsverkproduksjonsrammen som er definert.

I tillegg til dette organisatoriske virkemiddelet, benyttes økonomiske virkemidler i form av avgangsstimulerende tiltak (AST). Tilbud om avgangsstimulerende tiltak skal kun gis i henhold til spesifikke retningslinjer, og skal differensieres/tilpasses etter en individuell vurdering av den overtallige. AST skal tilbys i individuelle samtaler, der den enkeltes alternativer blir klart presentert.

Yrkesbefal har i dag et absolutt vern mot oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold. Dette begrenser muligheten for å nå de nedbemanningsmål for Forsvaret som Stortinget har sluttet seg til, fordi det innebærer at yrkesbefal må slutte frivillig, jf. kapittel 6.4.2. Hva angår inneværende omstilling, har Forsvaret per januar 2004 oppnådd en reduksjon på om lag 2 000 årsverk i forhold til det vedtatte nedbemanningsmålet på 5 000 årsverk. Regjeringen vil vurdere å harmonisere det ekstraordinære stillingsvernet for yrkesbefal med stillingsvernet for tjenestemenn i staten for øvrig, dersom det viser seg nødvendig for å sikre at vedtatte nedbemanningsmål nås. Dette foreslås ikke i denne proposisjonen eller i forslaget til ny lov om personell i Forsvaret som fremmes i egen Odelstingsproposisjon.

8.5.3 Kontroll med årsverksrammen og driftsutgiftene

For å unngå at Forsvaret pådrar seg driftsutgifter som det senere viser seg umulig å betjene uten betydelige negative konsekvenser, vil økningen av årsverksrammen og driftsutgiftene innen operativ virksomhet bli koblet direkte opp mot tilsvarende reduksjoner innenfor logistikk- og støttevirksomheten. Oppnås måltallet for nedbemanning i en periode, åpnes det for oppbemanning i perioden deretter. Oppnås måltallet ikke, gis heller ikke tilatelse til ytterligere oppbemanning. På denne måten gis et insentiv for å oppnå nedbemanningen, samtidig som det holdes kontroll med driftsutgiftene.

8.5.4 Innføring av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

Utvidet og tilpasset bruk av teknologi vil være ett viktig virkemiddel i den videre omleggingen av Forsvaret. Nye løsninger, spesielt innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien, skaper et vesentlig potensial for ytterligere effektivisering, både innenfor operativ virksomhet, og i særlig grad innenfor logistikk- og støttevirksomhet. Her vil en økt bruk av standardiserte løsninger, kombinert med begrensninger i typen og antall av eksisterende løsninger og en bedre samordning av disse, kunne gi store gevinster. Dette både mht. kostnadseffektivitet, og med tanke på å kunne utnytte informasjon på en bedre måte, også som et grunnlag for den operative virksomheten.

For å få tatt full effekt ut av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi, kreves det også at en samtidig endrer de prosesser, organisasjonsmønstre og strukturer som skal omgi denne. Utviklingen i retning av nettverksbasert forsvar, jf. boks 5.4, er et eksempel på dette. Dette har også viktige kostnadsmessige aspekter. Moderne teknologi kan være dyr isolert sett, og også bidra til å øke driftkostnadene i enkelte deler av Forsvarets IKT-virksomhet. Ved bevisst å bruke innføring av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi som et integrert ledd i en bredere omlegging, vil man allikevel oppnå en samlet reduksjon i de totale driftskostnader gjennom gevinstuttak i andre deler av organisasjonen.

Som et ledd i den pågående omleggingen, vil følgende prinsipper bli lagt til grunn for den videre utviklingen av Forsvarets informasjonsinfrastruktur:

- Sammenhengen og strukturen i teknologianvendelsen, samt de standarder som legges til grunn, må bidra til at Forsvaret effektivt kan operere sammen med nåværende og nye samarbeidspartnere, både nasjonalt og internasjonalt;
- det må legges vekt på å etablere tjenester som er organisert på en slik måte at de muliggjør rask og fleksibel støtte til ny og endret virksomhet, og i tråd med endringer som foretas av allierte der systemsamarbeid forefinnes; og
- det skal tilstrebes en utvikling der typen og antallet informasjons- og kommunikasjonsløsninger reduseres og samordnes bedre, både innenfor og på tvers av ulike graderingsnivåer. Dette vil også utgjøre et viktig bidrag til interoperabilitet.

8.5.5 Innføring av et Felles integrert forvaltningssystem (FIF)

Gjennom program Golf skal Forsvaret innføre ett felles styringssystem, med fokus på styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner. Forsvarets organisasjon og prosesser innenfor disse områdene skal tilpasses dette systemet, slik at det oppnås betydelige innsparinger og effektiviseringer. Innføring av ny informasjonsteknologi skal også gi reell beslutningsstøtte i planlegging og gjennomføring av Forsvarets virksomhet, herunder strategisk ledelse og styring. Etableringen av et felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret vil således utgjøre et viktig redskap i den videre omleggingen.

8.5.6 Ulike former for offentlig-private løsninger

For å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og reelle kostnadsreduksjoner, vil Forsvaret aktivt benytte ulike former for løsningsmodeller som involverer privat virksomhet. Disse mulige formene er *bortsetting*, *partnering* og *offentlig privat samarbeid (OPS)*. Internt i forsvarssektoren vil disse løsningene inngå i et «konsept for offentlig-privat partnerskap» (OPP). De enkelte elementer forklares nærmere nedenfor.

Konkurranseutsetting innebærer at Forsvaret bruker markedet aktivt, og inviterer interne og eksterne leverandører (offentlige eller private) til å konkurrere om å levere definerte ytelser. Forut for den merkantile anbudsprosessen vil Forsvaret gjennomføre en sammenlignende konkurranse. Forsvarets egen virksomhet sammenlignes med eksterne leverandørers leveranser som en metodisk del av vurderingen om det aktuelle virksomhetsområdet skal konkurranseutsettes med anbudsrunde i markedet. Denne eksponeringen kan medføre bortsetting, men kan også resultere i at egen virksomhet effektiviseres som et resultat av konkurransen. Ved reell konkurranseutsetting med anbudsrunde i markedet, kan interne aktører delta i konkurransen dersom dette er hensiktsmessig. Dette krever imidlertid en endret tilknytningsform til Forsvaret for vedkommende virksomhet, slik at konkurransen skjer på like vilkår i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Hensikten er å oppnå best mulig ressursutnyttelse, ved at tjenesten produseres så rimelig som mulig.

Bortsetting er prosessen med å overlate hele eller deler av en avdelings funksjon(er) til en eller flere eksterne leverandører, som forpliktes til å

levere avtalte ytelser tilbake. Bortsetting kan i denne sammenheng også omfatte overføring av virksomhet fra Forsvaret til andre deler av offentlig sektor. Bortsetting kan skje på bakgrunn av konkurranseutsetting, men kan også skje direkte uten at Forsvarets interne aktører får anledning til å delta i konkurransen. Sistnevnte vil i så fall være resultat av en strategisk beslutning om at de aktuelle oppgaver ikke lenger skal utføres av Forsvaret. En slik beslutning vil basere seg på en helhetlig vurdering, der avveininger knyttet til hva som er totaløkonomisk mest lønnsomt for Forsvaret, tillegges avgjørende vekt. Bortsetting er aktuelt for store deler av Forsvarets støttevirksomhet, og en rekke initiativer og prosjekter vil bli vurdert i perioden.

Partnering som begrep anvendes i mange ulike sammenhenger. Generelt kan man slå fast at begrepet betegner ulike typer gjensidig forpliktende, langsiktige avtaler mellom to eller flere parter, hvor integrerte samarbeidsformer ofte anvendes, og hvor finansieringen i sin helhet eller i all hovedsak forestås av den offentlige part. Dette gjelder både investerings- og driftsfasen, selv om leverandøren til en viss grad vil kunne skyte inn egeninnsats/-kapital i en eller begge disse faser hvis dette er hensiktsmessig. Målet er en best mulig ressursutnyttelse, ved at Forsvaret og den private part utnytter hverandres komplementære kjerneressurser til felles beste. En rekke initiativer og prosjekter vil bli vurdert i perioden.

Offentlig privat samarbeid (OPS) er en samarbeidsform der privat leverandør finansierer størstedelen av en utbygging eller materielleveranse, og stiller sitt produkt til rådighet for det offentlige mot leie i et antall år. OPS vil kun unntaksvis bli vurdert benyttet, og aldri hvis motivet er alternativ finansiering alene. Forsvaret vil kun vurdere OPS-løsninger i de tilfeller der risikoveiet pris for finansiering, anskaffelse, drift og vedlikehold samlet sett blir billigst for staten. Beslutning om bruk av OPS skal i alle tilfeller forelegges Forsvarsdepartementet for avgjørelse.⁴

8.5.7 Strategier for investeringsstyring

Det er en sentral utfordring å legge til rette for bedre strategisk styring av investeringsvirksomhe-

ten i Forsvaret. Denne virksomheten skal gjennomføres på en måte som sikrer at Forsvaret totalt sett får dekket sine kapasitetsbehov på en mest mulig helhetlig og balansert måte innenfor foreliggende rammer. Samlede operative behov skal tilfredsstilles raskere og bedre enn i dag. Dette må skje gjennom å styrke styringsprosessene for å anskaffe, eller på annen måte sørge for tilgang til prioritert materiell. Det vil bli lagt økt vekt på strategisk styring av de tidlige faser av investeringsvirksomheten, hvor premissene legges. Dette er viktig for å sikre reell politisk kontroll, raskere gjennomføring og størst mulig handlefrihet.

For å sikre at investeringsvirksomheten i størst mulig utstrekning er en refleks av de samlede operative behov, skal det etableres en tett kopling mellom det grunnleggende og helhetlige planarbeidet og denne virksomheten. En sentral oppgave for strategisk nivå er å sikre at alle relevante alternativer, blir vurdert i de innledende faser. Materiell som Forsvaret skal ha eller få tilgang til, må gjøres til gjenstand for grundige vurderinger og avdømming i langtidsplanprosessene. Det må i større grad vektlegges hvilke elementer av arven som ikke lenger er å anse som funksjonell eller tilstrekkelig prioritert – med andre ord hva som bør utfases, jf. kapittel 8.5.9. Aktiviteter for å fremskaffe prioritert materiell må også gjenspeile tydelige prioriteringer mht. hvilke alternativer og initiativ det ikke skal brukes ressurser på. Det beste fundamentet for evne til å foreta endringer og justeringer ved behov, er en gjennomarbeidet og samtidig fleksibel plan som er satt inn i en helhet. På et slik grunnlag kan investeringsvirksomheten tilpasses potensielt raskt oppdukkende krav til omprioriteringer, slik at Forsvaret på den beste måte kan dekke summen av de operative behov. Det må sikres at de alternativ som i hver fase blir forelagt for beslutning, er de som gir Forsvaret helhetlig og langsiktig den beste løsning, gitt strategisk fastsatte mål om utvikling av forsvarsstrukturen.

For å imøtekomme dagens krav til rask tilgjengelighet og kostnadseffektivitet, vil det bli lagt økt vekt på andre strategier enn tradisjonelt kjøp og utvikling, bl.a. OPP-løsninger og bruktkjøp, jf. kapittel 8.5.6. Det er viktig at Forsvaret, når det er formålstjenlig, benytter næringslivet, nasjonalt og internasjonalt, til å levere varer og tjenester ikke bare i anskaffelsesfasen, men også under drifts- og avhendingsfasen. En slik tilnærming vil over tid ofte gi billigere helhetlige løsninger.

Porteføljehåndteringsevne på strategisk nivå er et nøkkelbegrep i utvikling av investeringsstyringen. Porteføljehåndteringsevne skal i et *planperspektiv* bidra til at det fremskaffes materiell og in-

⁴ En gjennomgående karakteristikk for alle samarbeidsformene er at Forsvaret definerer krav til kapasiteten i form av ytelses- og kvalitetskrav, mens den private part har ansvaret for å foreslå, utvikle (alene eller sammen med Forsvaret) og levere løsninger basert på disse kapasitetskravene.

frastruktur slik at fastsatt forsvarsstruktur får den kapasiteten den trenger til rett tid. I et *gjennomføringsperspektiv* skal porteføljestyling bidra til å sikre at investeringsmidlene brukes der det totalt sett er best tjenlig innenfor den tilgjengelige ramme. En strukturert og felles organisering av plan- og gjennomføringsporteføljene hos alle berørte aktører, vil gi bedre mål- og resultatstyring.

Totalprosjektering, som innebærer at alle konsekvenser for materiell, personell, organisasjon og bygg og anlegg utredes, samt etablering av bedre kvalitet i beregning av livsløpskostnader (*Life Cycle Cost* – LCC), er sentrale elementer i innføring av en helhetlig porteføljetilnærming. Det er på denne bakgrunn satt økt fokus også på driftskonsekvenser av materiellanskaffelser, og det vil med dette formål bli gjennomført konkrete tiltak for å forbedre beslutningsgrunnlaget for investeringsvirksomheten. Med sikte på å redusere de samlede kostnadene, må det legges til rette for at Forsvaret eventuelt kan bruke mer midler i investeringsfasen for å gjennomføre grundige beregninger av alternative konsepter og livsløpskostnader. Det skal ikke tilveiebringes materiell som ikke i tilstrekkelig grad er vurdert i levetidsperspektivet, og nye driftskonsepter, både innenfor vedlikehold, logistikk og øvrige administrative tjenester, må ses i sammenheng med øvrige reorganiseringsprosesser, herunder økt flernasjonalt militært samarbeid.

Flernasjonalt samarbeid er generelt en grunnleggende forutsetning for å finansiere tilgang til nye kapasiteter, jf. kapittel 4.2. Sammen med andre kan mindre land som Norge få tilgang på kapasiteter Forsvaret alene ikke vil kunne anskaffe og drifte. Det vil i planperioden bli lagt til rette for en nasjonal kapasitetsplanlegging innenfor en bred flernasjonal tilnærming. Det er behov for å oppnå styrket gjennomgående interoperabilitet mellom norske og allierte militære kapasiteter. Et sentralt element er å få til en størst mulig grad av felles materiell. Det vil da i større utstrekning være mulig å trekke på felles understøttelse, gjennomføre felles kompetansebygging, felles anskaffelser og felles drifts- og vedlikeholdsløsninger. Krav til transformasjon og satsing på bredere flernasjonalt samarbeid, vil innebære at større materiellanskaffelser i fremtiden i all hovedsak bør skje innenfor en flernasjonal ramme. Kun unntaksvis bør Norge i fremtiden foreta større materiellanskaffelser på egen hånd. En forutsetning for flernasjonalt samarbeid er økonomisk handlefrihet. En slik handlefrihet kan kun skapes gjennom god planlegging. Dette forhold forsterkes ved at prosessene tilknyttet investeringsvirksomheten må være fleksible og kunne gjennomføres hurtig.

Det har vært en sterk trend mot økt internasjonalt samarbeid og konsolidering innenfor forsvarsrelatert industri, jf. kapittel 4.2. Dette skyldes blant annet en kombinasjon av reduserte forsvarsbudsjetter og teknologisk fordyrelse. Behovet for tidlig å realisere en del kostbare kapasiteter knyttet til utviklingen av en mer deployerbar styrkestruktur, vil trolig forsterke denne utviklingen. Norsk forsvarsrelatert industri bør så tidlig som mulig søke å knytte seg an til nye flernasjonale samarbeidsformer. Dette gjelder også for forsvarsrelatert forskning og utvikling.

8.5.8 Nye EBA-løsninger

Målsettingen om et mer mobilt og fleksibelt forsvar stiller også større krav til en fleksibel EBA-struktur og kostnadseffektive løsninger. Forsvarsdepartementet legger vekt på at EBA-investeringer skal gjennomføres til satser per kvadratmeter for sammenlignbare investeringer i offentlig og privat sektor. For at omstillingen skal lykkes, er det en forutsetning at EBA-investeringer prioriteres i henhold til det effektiviseringspotensial de kan frigjøre, og gjennomføres i henhold til plan.

Det er behov for fleksibilitet både når det gjelder valg av standard og type EBA-løsninger i forhold til brukergrupper og formål, jf. f.eks et behov for flere containerbaserte lagre. Kraftsamlingen til færre baser betyr også at det i fremtiden i svært lite omfang vil foretas nyinvesteringer utenfor Forsvarets kjerneområder. Det vil bli tatt i bruk midlertidige løsninger i selve omstillingsperioden, slik at omstillingen kan gjennomføres så raskt som mulig. Samtidig vil man søke å se disse midlertidige løsningene i sammenheng med Forsvarets økte fremtidige behov for flyttbare eller mobile løsninger, slik at investeringene også har en verdi i et mer langsiktig perspektiv.

En hovedutfordring også i perioden 2005–2008 vil være å avhende overflødig bygningsmasse til markedspris.

I tillegg til ovennevnte er det lagt til grunn et sett konkrete EBA-tiltak for å oppnå nødvendige innsparinger. For det første vil satsene for investeringer bli redusert i tråd med nivå for tilsvarende bygg i det sivile. Dette innebærer en reduksjon per kvadratmeter med 10–20 % i forhold til dagens kostnadsnivå, som i 4-års-perioden tilsvarer reduserte investeringer på ca 200 mill. kr. For det andre vil kvadratmeternormen for kontor og administrasjon bli redusert fra 25 til 20 kvadratmeter per person ved bygging av administrasjonsbygg iht. til eksterne måltall. Lavere norm krever økt bruk av landskapsløsninger og nye bruksmønstre. For det

tredje vil Forsvaret ikke bygge egne personellboliger i tettbebygde strøk.

8.5.9 Utfasing og avhending

Det er et kontinuerlig behov i Forsvaret for å gjennomføre materiellavhendinger. I 2005–2008 vil betydelige endringer og omlegging i hærstrukturen medføre at store mengder materiell vil bli utfaset, samtidig som noe blir omfordelt til Heimevernet. I tillegg vil endringer i forsvarsgrenenes administrasjon innebære at betydelige mengder intendantur og annet type materiell vil kunne avhendes.

På dette området er det ikke mulig å kvantifisere eksakt hvilke inntekter som kan forventes. Det er også knyttet usikkerhet til tidspunktet for planlagt utfasing av større systemkomponenter. Et mulig salg av for eksempel RB-70, Lynx helikopter og enkelte fartøy (MTB Hauk-klassen og KNM Horten) vil kunne generere inntekter. Dette vil bli innarbeidet i de årlige budsjetter.

Store mengder EBA vil bli utrangert og avhendet til markedspris iht. avhendingsinstruksen.

Fellesfinansiert NATO-infrastruktur, som ikke benyttes i dag eller er planlagt brukt, vil bli søkt slettet fra NATOs inventarlistene, samtidig som annen bruk innenfor Forsvaret blir vurdert. Der hvor ingen har bruk for infrastrukturen, vil den bli søkt avhendet. NATO-infrastruktur som ikke er lagt inn i noen av NATOs planer som en ressurs, men fortsatt ønskes benyttet innenfor Forsvaret til annet enn det som det primært ble bygd for, vil bli søkt slettet fra NATOs inventarlistene.

Forslagene til nedleggelser medfører ikke grunnlag for å forvente en netto inntekt på forsvarsbudsjettet når også utgifter i tilknytning til avhending tas i betraktning.

8.5.10 Regionalpolitiske forhold

Regjeringen vil føre en fremtidsrettet og mulighetsorientert distrikts- og regionalpolitikk. Opprettholdelse av bosettingsmønster og sikring av likeverdige levevilkår i alle deler av landet er en sentral målsetting i regjeringens politikk. Forsvaret med sin landsomfattende virksomhet har tradisjonelt hatt mye å si for bosetting, sysselsetting og annen aktivitet i en rekke lokalsamfunn. Den omfattende omleggingen av Forsvaret innebærer at flere kommuner og lokalsamfunn vil bli berørt. Dette vil føre til færre arbeidsplasser direkte tilknyttet Forsvaret, og redusert etterspørsel etter varer og tjenester, både lokalt og sentralt. Enkelte steder vil forsvarsvirksomheten bli lagt ned, flyttet eller slått sammen, og andre steder vil få tilført ny

virksomhet. Det viktigste er å sikre Forsvarets evne til å møte fremtidens utfordringer. Dette kan bare oppnås gjennom å videreføre omleggingen av Forsvaret, jf. kapittel 1.

Regjeringen vil, så langt det er i samsvar med de overordnede målene for utviklingen av Forsvaret, søke å gjøre omstillingen så skånsom som mulig, og begrense de negative konsekvensene for distriktene. Det legges i denne forbindelse stor vekt på at omstillingsprosessen skal være så fleksibel og oversiktlig som mulig for alle parter.

I forbindelse med den pågående omleggingen av Forsvaret har Forsvarsdepartementet etablert et nært samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Forsvarsdepartementet har med hjelp av ekstern konsulentbistand vurdert konsekvensene for befolknings- og sysselsettingsutviklingen for de 10 mest berørte kommuner. Samlet sett viser disse vurderingene at kommunene i liten grad vil bli rammet av de tiltak som anbefales, og at konsekvensene ikke er av en slik karakter at det bør påvirke valg av løsninger.

De distriktpolitiske konsekvensutredningene viser allikevel at noen få kommuner vil bli forholdsvis sterkt berørt av omstillingen av Forsvaret. I enkelte kommuner vil virkningene være så omfattende for kommunenes økonomi og sysselsetting at det vil kunne være behov for å tilføre ekstraordinære omstillingsmidler. Regjeringen anbefaler derfor å sette av en økonomisk ramme på til sammen totalt 60 mill. kr for hele perioden, for å håndtere de distriktpolitiske konsekvensene av omleggingen, og anbefaler at arbeidet organiseres på samme måte som i den pågående omleggingen. Hovedhensikten med denne omstillingsbevilgningen er å bidra til etablering og videreutvikling av arbeidsplasser i de mest berørte kommunene.

For omstillingstiltak og bistand til ny næringsutvikling generelt, kan det være aktuelt at de berørte kommuner vurderer ordinære distriktpolitiske virkemiddel under fylkeskommunen og Innvasjon Norge.

8.5.11 Næringspolitiske forhold

De næringspolitiske aspektene ved Forsvarets virksomhet, og den tilnærming som legges til grunn for Forsvarets materiellanskaffelser, må først og fremst bidra til å bygge opp under den videre utviklingen av Forsvaret. Dette innebærer at utformingen av Forsvarets investeringsportefølje må baseres på de konkrete oppgaver Forsvaret er satt til å løse, og at Forsvarets operative behov må veie tyngst ved materiellanskaffelser.

Forsvarsmarkedets egenart, jf. kapittel 4.2, og Forsvarets behov for kapasiteter som det kan være vanskelig å få tilgang til i markedet på grunn av materiellets sensitivitet og av hensyn til nasjonal sikkerhet, innebærer særskilte utfordringer. Dette gjør det nødvendig enten å opprettholde tilstrekkelig kompetanse i Forsvaret for, eller å inngå i et forpliktende internasjonalt samarbeid om, produksjon av denne type materiell.

Flernasjonalt samarbeid knyttet til anskaffelse og utvikling av forsvarsmateriell blir stadig viktigere for mindre land og for deres forsvarsindustri, jf. kapittel 4.2. Flernasjonale løsninger med prioriterte samarbeidspartnere må derfor etterstrebes, og internasjonalt materiellesamarbeid gis økt prioritet. I fremtiden må bl.a. potensialet som ligger i samarbeidet mellom våre viktigste allierte, inkludert landene i Nordsjøstrategien, jf. boks 3.4, utnyttes fullt ut.

Dette vil 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.

Forsvaret vil i større grad legge til grunn at sivil kompetanse og produkter nyttes der dette gir en god nok tilfredsstillelse iht. kravspesifikasjonene. Nasjonale utviklingsprosjekter finansiert av Forsvaret skal kun gjennomføres etter strategisk beslutning og dersom det er tilstrekkelig godtgjort at dette tjener Forsvarets interesser best. Kjøp av kompetanse skal prioriteres fremfor å opprettholde en egen kompetanseorganisasjon i Forsvaret på områder der dette er kostnadseffektivt.

Forsvarets ressursbruk knyttet til industriprosjekter vil fokuseres til prosjekter som kan bidra til en mer effektiv løsning for Forsvaret og understøtte behovet for interoperabilitet med allierte. Tidlig aktivitet og konkurransefremmende kompetanseutvikling i industrien på forsvarsmateriellsektoren skal ta utgangspunkt i Forsvarets behov.

Offentlig privat partnerskap, jf. kapittel 8.5.6, der Forsvaret og eksterne aktører inngår et partnerskap mht. bl.a. anskaffelse og eventuelt finansiering og drift av materiell over tid, vil også kunne ha positive konsekvenser for norsk næringsliv i form av oppdrag og arbeidsplasser.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–02), sluttet Stortinget seg til en begrenset justering i retningslinjene for gjenkjøp, men understreket samtidig betydningen av å videreføre ordningen. Denne ligger således fast. I fremtiden bør gjenkjøpsordningen fortsatt praktiseres slik at den i størst mulig grad bidrar til å understøtte Forsvarets behov.

8.6 Konklusjon

De prinsipper, økonomiske rammer og virkemidler som er beskrevet i det foregående, skaper til sammen et godt grunnlag og den nødvendige handlefrihet for å lykkes i den videre omleggingen av Forsvaret. Dette arbeidet vil være krevende, og medføre betydelige utfordringer også i perioden 2005–2008.

Skal utviklingen i Forsvarets driftsutgifter holdes innenfor de rammer som er omtalt ovenfor, må alle de tiltak som beskrives i kapittel 5–8 gjennomføres med kraft og hurtighet. Alternativet til fortsatt omlegging er stagnasjon og en gradvis svekkelse av Forsvarets relevans og troverdighet. Dette vil verken det norske samfunnet eller Forsvaret være tjent med.

Gjennom å bygge videre på de gode resultater som er oppnådd i inneværende langtidsperiode, vil en gjennomføring og aktiv oppfølging av de tiltak og grep som er beskrevet i denne proposisjonen, bidra til å gi oss et enda bedre norsk forsvar. Dette forsvaret vil være av høy kvalitet og stå godt rustet til å kunne møte fremtidens utfordringer, både nasjonalt og internasjonalt. Med andre ord vil vi råde over et relevant forsvar, i dag og for fremtiden.

9 Premisser for utviklingen av Forsvaret

Omleggingen vil bidra til at Forsvaret står bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer. Gevinster ved omleggingen hentes derfor ikke bare ut i inneværende og neste langtidsperiode. De grep som foretas nå, er også med på å legge grunnlaget for et bedre norsk forsvar i perioden etter 2008. Nedenfor skisseres kort noen av de utfordringer Forsvaret blir stilt overfor, hvordan de grep som foretas i den pågående omleggingen bidrar til å styrke Forsvarets evne til å kunne møte disse, samt hvilke utfordringer som gjenstår.

9.1 Uforutsigbarhet krever et kontinuerlig fleksibelt forsvar

Norsk sikkerhet er blitt radikalt forbedret i forhold til klassiske sikkerhetstrusler, men nye sikkerhetsutfordringer er kommet til. Arten og omfanget av disse er avhengige av en rekke ulike og sammensatte faktorer, og er vanskelig å forutsi med stor nøyaktighet. Dette aksentueres av de strategiske utviklingstrekk som er utfyllende beskrevet tidligere, jf. kapittel 3: der risikobildet preges av uforutsigbarhet og nye trusler, internasjonale samarbeidsmønstre er i dynamisk endring, og den teknologiske utvikling går svært raskt.

Et fleksibelt forsvar – som kan møte et bredt spekter av mulige sikkerhetsutfordringer, som er forandringsdyktig og løpende kan tilpasse seg endringer i omgivelsene – vil være den beste garanti for at Norge kan møte de utfordringer som måtte oppstå. Dette forutsetter evne til å tenke langsiktig og til å oppdage og analysere nye utviklingstrekk på et tidlig stadium, strukturer og organisasjonsformer som er tilpasningsdyktige samt høy kompetanse og endringsvilje hos personellet.

Den pågående omleggingen bidrar sterkt til å utvikle Forsvaret i denne retning, ikke minst gjennom det fokus som er satt på behovet for transformasjon, der en sentral målsetting nettopp er å være i forkant av utviklingen i det tidsperspektiv man har rimelig oversikt over.

For å kunne håndtere uforutsigbarhet og tilpasse seg stadige endringer i omgivelsene, må Forsvarets styrker og ledelses- og kommandostruktur

utformes slik at det grunnleggende legges til rette for en nettverksbasert organisasjon med intensjonsstyrte, selvorganiserte enheter. En slik organisasjon må tillate desentralisert ledelse og problemløsning gjennom intensjons- og rammestyring, slik at man får en enhetlig utviklingsretning som likevel tillater handlefrihet, tilpasningsdyktighet og fleksibilitet. Gitt den uforutsigbarhet som ligger i det lengre tidsperspektiv, kan det ikke tas for gitt at det er mulig å planlegge realistisk for fremtidige strukturer. Det bør derfor heller søkes å utvikle organisk tilpasningsdyktige strukturer.

9.2 Fortsatt høy oppslutning om Forsvaret er avgjørende

Oppslutningen om Forsvaret i Norge er høy. Dette er av stor betydning både for Forsvarets forankring i befolkningen, for Forsvarets evne til å rekruttere kvalifisert personell og for Forsvarets økonomiske grunnlag. En fortsatt høy oppslutning om Forsvaret vil være avgjørende for Forsvarets fremtid. Utviklingen både i og utenfor Forsvaret gjør imidlertid dette mer krevende.

Samtidig som Forsvaret har fått økt reaksjonsevne, er det blitt volummessig mindre, og er lokalisert og driver sin virksomhet på færre steder i landet enn tidligere, fordi virksomheten er konsentrert innenfor den enkelte region. De betydelige endringene i Forsvaret har også gjort at færre gjennomfører førstegangstjeneste. Alt dette er nødvendige konsekvenser av utviklingen, med et sterkt endret risikobilde, endret teknologi og behovet for å skape et mer operativt og kvalitativt forbedret forsvar for å kunne ivareta Norges sikkerhet i en ny tid. Samtidig vil kontaktflatene og berøringspunktene mellom Forsvaret og samfunnet kunne bli redusert.

Videre har dyptgripende endringer i risikobildet og i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser medført at den omfattende og klart definerte trusel mot norsk sikkerhet som tidligere eksisterte, har falt bort. Denne er erstattet av et risikobilde som er uforutsigbart og sammensatt. Utfordringene mot norsk sikkerhet fremtrer ikke like klart

som tidligere, og er i mye sterkere grad knyttet til forhold og utviklingstrekk som har sitt opphav og spilles ut langt utenfor Norge og norske nærområder. Det gjør at årsaksrekkene fra disse fenomener til norsk sikkerhet er kompliserte, hvilket gjør det vanskeligere å kommunisere sammenhengene, og dermed Forsvarets rasjonale og funksjon.

De ovennevnte utfordringer kan imidlertid ikke møtes ved å gjeninnføre gårsdagens forsvar, og lukke øynene for utviklingen i Norges bredere omgivelser. Noe slikt ville være uforsvarlig så vel sikkerhetspolitisk som organisatorisk og økonomisk.

I fremtiden må det derfor legges stor vekt på tiltak som bidrar til at Forsvaret fortsatt fremstår som et synlig og troverdig verktøy for å trygge Norge og det norske samfunnets sikkerhetsinteresser, og som bidrar til å underbygge en oppfatning av at Forsvaret fortsatt fyller en minst like sentral og nødvendig funksjon som tidligere. Dette fordrer en aktiv utadrettet virksomhet fra Forsvarets side. Den viktigste forutsetning vil imidlertid være å sørge for at Forsvaret forblir relevant, og i stand til å håndtere alle sine oppgaver på en effektiv og troverdig måte, ikke minst de nasjonale oppgavene i Norge og norske nærområder. Et hovedmål i den pågående omleggingen er nettopp å bidra til dette, gjennom å utvikle et forsvar av høy kvalitet, som er deployerbart, med reaksjonsevne og mobilitet, og som dermed er tilgjengelig for norske myndigheter ved å kunne settes inn der og når behovet oppstår. Det er ikke minst for å kunne håndtere fremtidens utfordringer nasjonalt at Forsvaret må transformeres. Dette vil være en kontinuerlig og krevende prosess.

9.3 Operativ evne må være kjernen i Forsvarets virksomhet

Også på sikt må Forsvarets evne til å håndtere utfordringer knyttet til uforutsigbarhet og et bredt oppgavespekter være dimensjonerende for utvikling av organisasjonen. Det å hurtig kunne reagere på kriser med hensiktsmessige operative løsninger, vil være et suksesskriterium. Dette forsterkes av endringstakten hva angår den teknologiske utvikling. Innenfor en realistisk ressursramme må det derfor foretas strenge prioriteringer, for å sikre at investeringer i nytt materiell gir den ønskede fleksibilitet og effekt. Fokus mot flernasjonale løsninger vil i fremtiden måtte bli langt sterkere. Alle disse forhold stiller store krav til organisatorisk og mental fleksibilitet.

Selv om mye er oppnådd på forsvarssektoren i

Norge i løpet av de siste år, er forsvarstransformasjon i Norge og i NATO bare så vidt påbegynt. Internasjonalt er det et økt fokus på teknologiske løsninger og plattformer som øker deployeringsevnen, reduserer logistikkbehovet og optimaliserer den fordel moderne informasjonsteknologi gir. Norge, må som en småstat med begrensede ressurser, legge avgjørende vekt på hvilke valg våre nære allierte gjør angående forsvarsinvesteringer. Felles og enhetlige plattformer på tvers av landegrensene øker interoperabilitet og kostnadseffektivitet, ved at det skaper muligheter for en mer felles logistikk- og støttestruktur. Dette vil kunne gi betydelige stordriftsfordeler. De store investeringene som vil komme i etterkant av denne planperioden, vil måtte vurderes med dette for øyet.

Utviklingen av nettverksbaserte løsninger vil bli videreført. Eksisterende løsninger og organisasjon må derfor vurderes med et kritisk blikk. Også på dette området ser vi kun konturene av hva som blir de fremtidige organisatoriske løsninger og muligheter, samt hvilke konsekvenser dette har for den operative virksomheten. I et langsiktig perspektiv fremstår det som stadig mindre sannsynlig at den formen for militær organisasjon vi kjenner i dag, vil bli videreført.

Vårt forsvar må fortsatt vektlegge en kontinuerlig forbedring av sin operative evne, gjennom et nært samarbeid med våre allierte innenfor rammen av nye organisatoriske løsninger som utnytter moderne teknologi. Tettere flernasjonalt samarbeid bl.a. gjennom Nordsjøstrategien, jf. boks 3.4 vil være helt sentralt for Norge for å skape et fremtidsrettet forsvar med økt operativ evne. Likeledes er vektleggingen av kvalitet i den operative strukturen, av kritisk betydning. Dette er et helt sentralt aspekt ved den pågående omleggingen, og underbygges ytterligere gjennom den betydelige overføringen av ressurser fra logistikk- og støttevirksomheten til operativ virksomhet som anbefales i denne proposisjonen.

9.4 Forsvaret må rekruttere rett personell med rett kompetanse

I inneværende planperiode (2002–2005) har Stortingets pålegg om reduksjon av 5 000 årsverk i Forsvaret, gjort at fokus har vært på nedbemanning. Dette har vært nødvendig på grunn av reduksjoner i strukturen samt endrede oppgaver. Det er imidlertid, både i dag og i fremtiden, en like sentral utfordring for Forsvaret å sikre seg rett kompetanse gjennom god rekruttering. Forsvaret må rekruttere de best egnede og mest motiverte, og sikre at

kompetansebehovet på alle nivåer, og innenfor alle tjenestefelt, dekkes. Dette gjelder særlig innenfor befals- og offiserskorpset, men også på sivil side. Det er derfor viktig å prioritere og videreutvikle strategier for rekruttering.

Det stadig stigende innslaget av avansert teknologisk forsvarsmateriell vil gjøre teknologisk kompetanse helt sentralt. Samtidig må teknologiens muligheter forankres i dynamiske konsepter og doktriner, slik at effekten optimaliseres. Det å se nye muligheter i skjæringspunktet mellom teknologi, operasjonskonsept og organisasjon vil i fremtiden bli stadig viktigere. Forsvaret må ha personell som kombinerer økt spesialisering med et blikk for helheten. Endringsevne og -vilje må institusjonaliseres og premieres.

I det tradisjonelle Forsvaret har offiserskarrieren vært preget av stort fokus på breddekompetanse gjennom variert tjeneste. Dette har medført hyppige utskiftninger, og tjenesten har i stor grad blitt betraktet som utdanning for neste nivå på karrierestigen. Avansert teknologi vil stille store krav til spesialisert kompetanse og kontinuitet. Dette vil innebære at personellet står lenger i de ulike stillinger, og spesialiseres innenfor mer avgrensede tjenestefelt. Horisontale karrierer vil derfor kunne bli mer vanlig, noe som også har implikasjoner for lønnsystemet.

Innenfor nettverksbaserte operasjoner blir tradisjonelle skillelinjer mellom forsvarsgrener mer utydelige. Målet er en flatere organisasjon, noe som utfordrer tradisjonell tenkning om inndeling av kommandokjeden i et strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Behovet for internasjonalt samarbeid, flernasjonale løsninger og integrerte strukturer vil øke. Dette stiller også kompetansekrav som må oppfylles, hvilket vil ha konsekvenser for offisersutdannelsen og tjenestemønstre, der det i fremtiden må legges økt vekt på fellesoperativ kompetanse innenfor en flernasjonal ramme.

Ett av hovedbudskapene i denne proposisjonen er at kvalitet må prioriteres fremfor kvantitet. Som følge av den teknologiske utvikling, og av forventningen fra samfunnet om at Forsvaret skal løse sine oppgaver på en optimal måte, må dette også prege Forsvarets kompetansemiljøer. Mindre og mer konsentrerte kompetansemiljøer med få medarbeidere kan produsere vel så stor effekt som personellrike miljøer, forutsatt at man rekrutterer personell med kompetanse, motivasjon og interesse for det aktuelle fagfelt. Det vil imidlertid være en nedre grense for hva som kan karakteriseres som et forskningsmiljø. For å skape synergi må slike miljøer kobles bedre til Forsvarets organisasjon for øvrig.

På sikt vil rekruttering, spesialisering, kvalitet og kontinuitet være nøkkelord for Forsvarets personellpolitikk, og være avgjørende for Forsvarets videre utvikling. Denne proposisjonen legger grunnlaget for at disse hensyn kan ivaretas i fremtiden, gjennom blant annet en ny befalsordning og et nytt utdanningssystem. Endringene på personellområdet som er foreslått i denne proposisjonen, utgjør de viktigste strukturelle grep for å oppnå målet om et mer fleksibelt forsvar som løpende kan tilpasses utviklingen i rammebetingelsene og utfordringene i sikkerhetsbildet, både på kort og lengre sikt.

9.5 Forsvaret må få kontroll over utgiftsveksten og gjennom ytterligere rasjonaliseringer, skape rom for å prioritere materiellinvesteringer

Gjennom de tiltak som skisseres i denne proposisjonen, tas det betydelige grep for å få kontroll over Forsvarets utgifter og bidra til å gi rom for større materiellinvesteringer. Likevel vil betydelige utfordringer gjenstå, knyttet til faktorer Forsvaret selv ikke har kontroll over. Disse vil måtte møtes gjennom ytterligere effektivisering av virksomheten, både i og etter perioden 2005–2008.

Forsvaret har tradisjonelt, og spesielt de siste 20 år, opplevd en sterk vekst i sine utgifter. Forsvarets *driftsutgifter*, i første rekke personellkostnadene, har økt betydelig mer enn kostnadsutviklingen i samfunnet for øvrig. Anbefalingene ovenfor, om etableringen av et korps med avdelingsbefal, er viktige tiltak for å få kontroll over dette i tillegg til at de sikrer en hensiktsmessig kompetanseprofil. Det samme er anbefalingene om at Forsvarets lønnspolitikk gjennomgås og revideres, med sikte på å oppnå større kontroll og forutsigbarhet, og med sikte på at kostnadsveksten per årsverk ikke kan overstige den tilsvarende veksten i samfunnet for øvrig. Forslagene til overordnede og konkrete mål knyttet til Forsvarets driftskostnader og årsverksutvikling for neste planperiode, er av sentral betydning i denne sammenheng. At Forsvaret lykkes i å oppnå disse målene, er helt avgjørende for dets videre utvikling.

Uansett er det en realitet at det er aspekter ved utviklingen av driftskostnadene Forsvaret ikke selv har kontroll over. For å oppfylle de forutsetninger med hensyn til kostnadsvekst som ligger til grunn for kostnadsberegningene av den ovenfor anbefalte strukturen, må Forsvaret derfor gjennomføre kontinuerlige rasjonaliseringstiltak – ut-

over de som konkretiseres i denne proposisjonen. Bare slik kan det skapes rom til å satse på Forsvarets operative enheter, både hva angår drift og materiellinvesteringer.

Med hensyn til nettopp materiellinvesteringer, kommer imidlertid ytterligere en utfordring i tillegg til driftskostnadsveksten, nemlig at utgiftene knyttet til Forsvarets materiellinvesteringer blir stadig høyere per enhet (såkalt teknologisk fordyrelse). Dette skyldes et stadig høyere teknologisk nivå, som gjør at prisen per enhet i de fleste tilfelle øker betydelig fra en generasjon utstyr til den neste. Til en viss grad er dette en faktor utenfor vår kontroll, fordi den er avhengig av de store aktørenes vilje til å betale ekstra for ekstra ytelse. Foreløpig er det lite som tyder på at denne trenden har bremsset opp.

En viss kontroll med denne utviklingen kan likevel oppnås, delvis gjennom nye måter å anskaffe på, delvis gjennom en dypere og bredere bruk av flernasjonalt samarbeid og ferdigutviklede løsninger med hensyn til anskaffelser, og delvis ved å redusere antall «plattformer» (fartøy, fly, kjøretøy m.m.) etter som hver enkelt plattforms yteevne forbedres. Med hensyn til å redusere antall plattformer, er imidlertid handlingsrommet innenfor en nasjonal ramme begrenset, fordi vi på de fleste områder kan identifisere en «kritisk masse» – det vil si det minste antall organisasjonen må ha for å klare å produsere og vedlikeholde tilstrekkelig kompetanse. En strategi for betydelige volumreduksjoner, vil derfor i stor grad måtte kombineres med en strategi der vi går inn i et bredere flernasjonalt samarbeid. Dette er for eksempel meget aktuelt hva angår den nye generasjon kampfly, jf. boks 9.1.

Gitt at Stortinget slutter seg til og følger opp denne proposisjonens anbefalinger hva angår struktur og finansiering, vil Forsvaret ha gode muligheter til å utvikle seg videre i positiv retning i

omleggingsperioden. *På lengre sikt* – i perioden 2010–2020 – står Forsvaret likevel overfor meget betydelige utfordringer, bl.a. knyttet til å fornye store deler av Hærens og så godt som hele Luftforsvarets materiellparker. Hvor stor denne utfordringen vil bli, avhenger av i hvilken grad Forsvaret lykkes i å få kontroll med driftskostnadsveksten, samt å finne strategier for å minimalisere virkningene av den teknologiske fordyrelse. Selv med de mest optimistiske prognoser, vil det imidlertid ikke være mulig å gjennomføre alle disse materiellanskaffelsene innenfor rammen av en flat budsjettutvikling.

I denne situasjonen vil regjering og storting stå overfor tre mulige valg: å finansiere deler av investeringene gjennom tilleggsbevilgninger, å la enkeltkapasiteter utgå fra strukturen i sin helhet eller å la Forsvaret inngå i forpliktende flernasjonalt samarbeid som er både dypere og bredere enn det som gjennomføres i dag. I boks 9.1 utdypes disse alternativene knyttet til jagerflykjøpet. En manglende oppfølging av finansieringsforutsetningene i denne proposisjonen, vil føre til at disse problemstillingene materialiserer seg raskere og i større bredde enn det her forutsettes.

Hovedpoenget hva angår Forsvarets fremtidige økonomiske utfordringer, er at ressursbehovet innenfor operativ virksomhet og materiellinvesteringer er så betydelig at det ikke finnes noe alternativ til å ta ut maksimale rasjonaliserings- og effektiviseringsgevinster innenfor logistikk- og støttevirkomheten. Selv om det alltid vil kunne rettes innsigelser mot slike innsparingstiltak, er alternativet – redusert operativ struktur og dermed redusert forsvarsevne – betydelig verre. I den videre utvikling av Forsvaret – både i omleggingsperioden 2005–2008 og deretter – må derfor en mest mulig rasjonell drift av Forsvaret være et mål i seg selv.

Boks 9.1 Finansiering av nye kampfly

Etter 2010 vil F-16-flyene raskt nå slutten av sin operative levetid. Flyene vil da ha vært i bruk i mer enn 30 år. Dersom Norge skal videreføre en nasjonal kampflykapasitet, må derfor innføring av en ny flytype til erstatning for F-16 starte omkring 2015.

Kampfly er helt avgjørende for at Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver i fremtiden. Kampflyvåpenet er en av de mest fleksible kapasiteter Forsvaret råder over, ikke minst hva angår nasjonal suverenitetshevdelse og krisehåndtering. En effektiv kampflykapasitet er en grunnleggende forutsetning for at Forsvaret for øvrig skal kunne fungere i tråd med fastlagte ambisjoner, uten at risikoen for betydelige tap øker drastisk. De siste tiårs væpnede konflikter har vist til fulle hvor maktesløst et forsvar er dersom motparten uforstyrret kan benytte luftrommet til sitt formål.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), vedtok Stortinget en forsvarsstruktur som omfatter 48 kampfly. Videre fattet Stortinget vedtak om at anskaffelse av nye kampfly skulle forberedes. Forsvarskomiteen understreket i behandlingen av proposisjonen, jf. Innst. S. nr. 232 (2000–2001), behovet for at Forsvaret i nær fremtid tok stilling til hvordan Forsvarets kampflyflåte skulle erstattes etter 2010. Forsvarskomiteen uttalte videre at den om nødvendig ville finansiere en slik erstatning gjennom tilleggsbevilgninger i perioden 2010–2015.

Det er fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til investerings- og driftskostnadene for et nytt kampfly med utstyr og våpen. Dette kostnadsbilde forventes å bli klarere etter hvert som de aktuelle alternativene blir konkretisert. Investeringen er imidlertid av en slik størrelse at den setter hele investeringsbudsjettet til Forsvaret under meget stort press. Fokus må derfor rettes mot hvordan denne utfordringen skal kunne løses på sikt.

Ingen av de aktuelle kampflykandidatene er foreløpig definert eller utviklet tilstrekkelig til at et reelt kostnadsbilde kan tre klart frem. Forsvarssjefen har imidlertid i sin militærfaglige utredning 2003, anslått at det vil koste mellom 26 og 38 mrd. 2004-kroner å anskaffe 48 nye kampfly, inkludert et førstehåndsopplegg for støtteutstyr og reservedeler. Det understrekes at disse tallene er beheftet med stor usikkerhet. I forsvarssjefens utredning er det imidlertid lagt til

grunn at Forsvaret selv, innenfor gjeldende rammer, ikke kan sette av mer enn ca. 16 mrd. 2004-kr til kampflykjøpet uten at dette får uakseptable konsekvenser for balansen i strukturen for øvrig.

Konseptuelt finnes det med bakgrunn i denne informasjonen, tre overordnede scenarier for hvordan den fremtidige kampflyanskaffelsen kan håndteres:

A) Det kan anskaffes 48 nye kampfly, med betalingsoppstart ved begynnelsen av neste langtidsperiode (2009–2012). Dette alternativet forutsetter tilleggsfinansiering av deltaet mellom 16 mrd. 2004-kr og den faktiske pris på flyene bevilget som en del av forsvarsbudsjettet. Tilleggsfinansiering er påkrevet selv i en situasjon der kostnadene reduseres betydelig ved at anskaffelser, drift og vedlikehold av den nye kampflyflåten gjennomføres i tett samarbeid med nære allierte. En tilleggsfinansiering er påkrevet fordi denne anskaffelsen, dersom den skal gjennomføres innenfor Forsvarets ordinære budsjettammer, vil få uakseptable konsekvenser for andre kapasiteter i strukturen.

B) Et lavere antall fly enn 48 vil kunne anskaffes dersom dette er basert på et tett luftoperativt samarbeid med nære allierte, der landenes kampfly inngår i en felles drevet styrke av betydelig omfang. En slik felles styrke vil samlet kunne utføre mange av de oppgaver som inngår i landenes prioriterte aktiviteter. De oppgaver som fortsatt vil måtte løses på nasjonal basis, vil kunne løses med fly som ikke avgis kommandomessig til den felles styrken. Så langt er det ikke kjent hvorvidt det ville være interesse for en slik fellesløsning hos aktuelle allierte. Det er imidlertid et faktum at så å si alle våre allierte står overfor de samme utfordringer som Norge, når det gjelder å få ressursene til å strekke til. Skulle det vise seg mulig å få til et slikt samarbeid, ville hver av de deltagende nasjoner kunne disponere en utvidet kapasitet gjennom bruk av hele den samlede flystyrken til å håndtere vesentlige deler av oppgavespekteret – uten at de samme landene dermed oppgir muligheten og evnen til med egne kampfly å kunne håndtere myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse, episode- og krisehåndtering samt informasjonsinnhenting på egen hånd.

C) Det kan vurderes å gjennomføre ytterligere omlegginger av Forsvarets struktur, utover de som forslås i denne proposisjonen, for å kun-

ne finansiere en selvstendig nasjonal kampflyflåte bestående av 48 fly innenfor Forsvarets ordinære budsjetttrammer. Dette innebærer imidlertid at alle planlagte fremtidige materiellanskaffelser må vurderes på nytt. Hvorvidt slike tiltak er mulig, gitt at det fortsatt er ønskelig å opprettholde en rimelig balansert operativ struktur utover kampflyvåpnet, vil måtte gjøres til gjengstand for en helhetlig og grundig analyse. En slik eventuell omlegging av forsvarsstrukturen vil måtte gjennomgå en politisk vurdering i forbindelse med utarbeidelsen av neste langtidsplan for Forsvaret (2009–2012).

Alternativ a) vil muliggjøre en videreføring av et luftforsvar av omtrent det omfang og med den evne til oppgaveløsning som skisseres i denne proposisjonen. Gjennom alternativ b) vil Norge gjennom et nært samarbeid med allierte kunne få tilgang til en betydelig styrke – minimum lik den vi har i dag – for mange oppgaver, uten at en oppgir muligheten og evnen til å håndtere situasjoner på rent nasjonal basis. Alternativ c) vil medføre større konsekvenser for virksomhe-

ten for øvrig sammenlignet med de to andre alternativene.

Uavhengig av alternativ a–c, forutsettes en betydelig rasjonalisering og effektivisering av Forsvarets støttestruktur, ut over og i tillegg til den omlegging som allerede er vedtatt gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 342 (2000–2001) jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001) og Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), og som er anbefalt i denne proposisjonen.

Som en følge av den store usikkerheten som er knyttet til så vel fremtidig budsjett- og utgiftsnivå, samt struktur- og organisasjonsutvikling og prioriteringer, har det for denne langtidsperioden ikke vært mulig å utarbeide en alternativ investeringsstrategi for Forsvarets øvrige investeringsvirksomhet gitt ovenstående scenarier. Formålet i denne omgang er å illustrere problemets omfang og alternative konseptuelle løsninger. Problemstillingen vil bli tatt opp til endelig vurdering i forbindelse med behandlingen av neste langtidsplan for Forsvaret.

9.6 Et relevant forsvar – i dag og for fremtiden

De anbefalinger som fremmes i denne proposisjonen vil, dersom Stortinget slutter seg til dem, i seg selv legge grunnlaget for et relevant norsk forsvar, med en betydelig bedret evne og fleksibilitet til å løse sine oppgaver. Omleggingen vil også innebære en betydelig økt satsning på operativ virksomhet. Alt dette vil igjen kunne gi både økt oppslutning i befolkningen, og styrke Forsvarets evne til å rekruttere egnet personell.

Like viktig som de konkrete grep som anbefales ovenfor, er imidlertid den retning som pekes ut for Forsvarets utvikling. Endringer av Forsvaret – enten det kalles transformasjon, omlegging eller modernisering – vil være dagens orden også etter omleggingsperioden. Det er retningen på disse endringene – prioritering av operativ virksomhet og materiellinvesteringer, maksimal effektivisering av logistikk- og støttevirksomheten, økt satsing på å skape en personellstruktur med hensikts-

messig kompetanse-, grads- og aldersstruktur, betydelig økt satsning på flernasjonalt samarbeid – som er denne proposisjonens hovedbudskap. Brytes disse forutsetningene, vil Forsvaret raskt bevege seg inn i nye ubalanser, med sløsing av ressurser og redusert evne til oppgaveløsning som resultat. Utvikles imidlertid Forsvaret, også etter 2008, videre i tråd med disse prioriteringene, vil det forbli et relevant og viktig sikkerhetspolitisk redskap for norske myndigheter, også på lang sikt.

Forsvarsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008

Styrkestruktur

I

Stortinget slutter seg til Forsvarets fremtidige styrkestruktur som beskrevet i tabell 5.5. Forsvarsdepartementet gis i fullmakt å iverksette endringene.

Kommandostrukturen

II

Landsdelskommando Sør-Norge (LDKS) i Trondheim nedlegges.

Hæren

III

Hærens virksomhet organiseres i to deler, Hærens styrker (HSTY) og Hærens transformasjons- og doktrinekommando (TRADOK).

IV

Hærens jegerforband nedlegges. Deler av virksomheten innlemmes i en ISTAR-enhet. FIST/H videreføres i HSTY, og utvides til å omfatte Brigade Nord og øvrige operative elementer i Hæren.

V

Utdannings- og kompetansesenteret for Hærens Samband (SBUKS), Utdannings- og kompetansesenteret for Hærens kamptropper (KAMPUKS) og Utdannings- og kompetansesenteret for Hærens trenvåpen (LOGUKS) nedlegges. Oppgavene videreføres hovedsakelig innenfor HSTY, jf. romertallsvedtak III, Forsvarets kompetansesenter for

logistikk på Base Sessvollmoen, jf. romertallsvedtak XVII, og Forsvarets kompetansesenter for KKIS på Base Jørstadmoen (Lillehammer), jf. romertallsvedtak XX.

VI

Hærens befalsskole opprettes som en del av HSTY. Samtidig nedlegges Befalsskolen for Hærens kampvåpen, Befalsskolen for Hærens samband og Befalsskolen for Hærens logistikkvåpen. Virksomheten ved Befalsskolen for Hærens logistikkvåpen videreføres dels ved Hærens befalsskole og dels ved Forsvarets kompetansesenter for logistikk på Base Sessvollmoen, jf. romertallsvedtak XVII.

Sjøforsvaret

VII

Kystjegerkommandoen flyttes fra Trondenes til Olavsvern.

Luftforsvaret

VIII

Virksomheten ved Luftforsvarets stasjon Mågerø flyttes til Rygge flystasjon. Luftforsvarets stasjon Mågerø nedlegges.

IX

Evenes, Torp, Langnes, Værnes og Flesland nedlegges som mobiliseringsflyplasser.

X

Styrkeproduksjon til luftvern (NASAMS) ved Base Bodø nedlegges og videreføres ved Base Ørland.

XI

Luftoperativt inspektorat (LOI), Luftkommando- og kontrollinspektorat (LKKI), Bakkebasert støtteinspektorat (BBSI) og Luftvernets utdannings- og kompetansesenter (FLVUKS) nedlegges. Virksomhetene videreføres under Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS) på Base Rygge.

Heimevernet

XII

Det etableres 12 nye HV-distrikter med distriktsstaber og nye geografiske grenser, som erstatning for de 18 eksisterende distriktene:

- Ett distrikt omfattende Oslo og Akershus fylker, med distriktsstab på Lutvann, Oslo
- Ett distrikt omfattende Østfold og Vestfold fylker, med distriktsstab på Rygge, ved Moss
- Ett distrikt omfattende Hedmark og Oppland fylker, med distriktsstab på Terningmoen, Elverum, med et underlagt kommandantskap på Kongsvinger festning
- Ett distrikt omfattende Telemark og Buskerud fylker, med distriktsstab i Kongsberg
- Ett distrikt omfattende Aust-Agder og Vest-Agder fylker, med distriktsstab på Kjevik, Kristiansand
- Ett distrikt omfattende Rogaland fylke, med distriktsstab i Vatneleiren, Sandnes
- Ett distrikt omfattende Hordaland fylke og søndre del av Sogn og Fjordane fylke, med distriktsstab på Bergenhus i Bergen
- Ett distrikt omfattende Møre og Romsdal fylke og nordre del av Sogn og Fjordane fylke, med distriktsstab på Setnesmoen ved Åndalsnes
- Ett distrikt omfattende Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylker, med distriktsstab på Værnes, Stjørdal
- Ett distrikt omfattende Nordland fylke, med unntak av den nordre delen, med distriktsstab på Drevjamoen, i Vefsn kommune
- Ett distrikt omfattende Troms fylke og nordre del av Nordland, med distriktsstab på Setermoen, Troms
- Ett distrikt omfattende Finnmark fylke, med distriktsstab på Høybuktmoen, Kirkenes

XIII

Heistadmoen leir nedlegges. Regjeringen gis fullmakt til å avhende overflødige deler av leiren.

XIV

Førstegangstjenesten i Heimevernet skal være minimum 4 måneder, med inntil 3 inntak i året.

Det legges opp til et nytt differensiert øvingsmønster i Heimevernet, slik det er anført foran i proposisjonen.

Forsvarets logistikkorganisasjon

XV

Mellomnivå vedlikehold F-16 samles i Bodø. Tilsvarende virksomhet på Ørland legges ned.

Personell

XVI

Gjeldende befalsordning justeres i henhold til prinsippene i kapittel 6.

Felles skoler og kompetansesentra

XVII

Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL) opprettes på Base Sessvollmoen.

XVIII

Virksomheten ved Forsvarets ammunisjonsskole i Kjevik (FASK) flyttes til Base Sessvollmoen og videreføres ved Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL), jf. romertallsvedtak XVII. FASK nedlegges.

XIX

Forsvarets ARBC-skole videreføres på Base Sessvollmoen. Vedtak om å flytte skolen til Base Østerdalen oppheves.

XX

Forsvarets kompetansesenter for KKIS (kommando-, kontroll- og informasjons-systemer) etableres på Base Jørstadmoen (Lillehammer).

XXI

Virksomheten ved Forsvarets kompetansesenter

for internasjonal virksomhet (FOKIV) videreføres ved FOHK og Forsvarets skolesenter, Akershus festning. FOKIV nedlegges.

XXII

Forsvarets forvaltningsskoles virksomhet i Halden avvikles, og deler av virksomheten videreføres ved Base Sessvollmoen og ved Forsvarets stabsskole, Akershus festning.

Forsvarets musikk

XXIII

Kongelige norske marines musikkorps i Horten og Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag nedlegges.

Forsvarets profesjonelle musikkorps vil bestå av Forsvarets stabsmusikkorps, lokalisert til Oslo, Forsvarets distriktsmusikkorps Nord-Norge, lokalisert til Harstad og Forsvarets distriktsmusikkorps Vestlandet, lokalisert til Bergen.

Investeringsfullmakter

XXIV

Stortinget samtykker i at Forsvarsdepartementet kan inngå avtaler med andre nasjoner om materiellbytte. Omfanget av slike avtaler vil være regulert av de enkelte delavtaler som inngås. Materiell som avgis vil være erklært som overskuddsmateriell. Materiell som anskaffes skal være innenfor rammen av vedtatt forsvarsstruktur.

Vedlegg 1

Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser

1 Innledning

De fagmilitære innspill til denne proposisjonen bygger på forslagene i forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU). Forsvarssjefens anbefalte styrkestruktur representerer hans fagmilitære syn på hvordan Forsvaret bør innrettes for fremtiden innenfor rammen av overordnede politiske rammer og føringer. Anbefalingen er således en beskrivelse av hva som vil være den best mulige anvendelse av de tilgjengelige midler. Ressursene må rettes inn mot det som faktisk gir forsvarsevne, og ambisjonsnivået må derfor senkes på andre områder. Forsvarssjefen er tilfreds med at den foreliggende langtidsproposisjonen i hovedsak følger de fagmilitære råd.

Langtidsproposisjonen som nå legges fram vil gi oss et tidsmessig forsvar for nasjonal sikkerhet og internasjonalt engasjement. Dermed blir Forsvaret bedre tilpasset de oppgaver og utfordringer det kan stå overfor i kommende år. Det innebærer at de operative enhetene i stor grad er klare til innsats, er flyttbare og raskt kan settes inn der det trengs. Slik får vi et forsvar som i større grad er tilgjengelig for å løse de oppgaver politiske myndigheter fastsetter – både innenfor og utenfor landets grenser. Det er likevel grunn til å påpeke at den anbefalte operative strukturen på flere områder har liten robusthet, både personell- og materiellmessig.

2 Økonomiske forutsetninger¹

MFU la til grunn et budsjettnivå, basert på politiske føringer, på 29,7 mrd kr/år i et langsiktig perspektiv. Den foreliggende langtidsproposisjon er basert på et budsjettnivå på 29,5 mrd kr/år. Inneværende års budsjettnivå er på 29,2 mrd. St.prp. nr. 55 (våren 2002) baserte seg på en ramme på 123,5 mrd i fireårsperioden (2002–2005). Det faktiske bevilgningsnivå ligger pr 2004 ca 2,5 mrd totalt sett

under disse planene. Videre legger langtidsproposisjonen til grunn de samme optimistiske forutsetninger for teknologisk fordyrelse og driftskostnadsvekst som MFU.

For å realisere den strukturen som langtidsproposisjonen legger til grunn, forutsettes det at den foreslåtte rasjonalisering og effektivisering av Forsvarets logistikk- og støttevirksomhet følges opp, samtidig som de anbefalte volummessige reduksjoner i den operative strukturen realiseres.

3 Tilpasning av operativ struktur

Det overordnede målet i forsvarssjefens anbefaling, har vært i størst mulig grad å foreta reduksjoner og effektivisering innenfor logistikk og støttevirksomhet samtidig som denne virksomheten tilpasses en endret operativ struktur preget av fleksibilitet, gripbarhet og deployerbarhet. Hensikten har vært å avsette en større del av ressursene til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Konsekvensen av ikke å realisere de foreslåtte endringer, innenfor logistikk- og støttevirksomheten, vil være en redusert evne til modernisering og effektivisering, og ytterligere kutt i operativ struktur.

Den operative strukturen som Langtidsproposisjonen foreslår er en moderne struktur som i all hovedsak er i tråd med forsvarssjefens fagmilitære råd, men med den manglende robusthet på flere områder, som tidligere nevnt. Likevel påpekes det at utfordringene knyttet til robusthet ikke kan løses på en tilfredsstillende måte ved å øke andelen mobiliseringsstyrker. Den prinsipielle innretning som pekes ut er i stor grad i tråd med forsvarssjefens anbefalinger.

4 Andre utfordringer

4.1 Personell – befals- og utdanningsordning

Når fokus i større grad dreies mot operative oppga-

¹ Alle tall i til 2004-kroner

ver som stiller krav til gripbare, fleksible og deployerbare styrker av høy kvalitet, vil dette stille endrede krav og forutsetninger for alle som tjenestegjør i Forsvaret.

For å møte disse må befalsordningen, herunder utdanningsordningen, endres og tilpasses nye rammebetingelser. Særlig viktig blir det å styrkeprodusere godt trente og erfarne mannskaper og ledere på lavere nivå. Ny befalsordning, herunder en ny ordning for avdelingsbefal og vervede, bidrar sterkt til å øke kontinuitet, ferdighetsnivå, erfaringsnivå og modenhetsnivå. Dette vil bidra til økt sikkerhet under trening, øvelser og operasjoner. Ved at internasjonale operasjoner er blitt en av Forsvarets kjerneoppgaver, følger beordringsplikt som en naturlig konsekvens. Beordringsplikt sikrer tilgang på personell til internasjonal tjeneste og fordeler oppgaver og belastninger som denne tjenesten medfører, men må praktiseres på en forutsigbar og personellvennlig måte. I tillegg sikrer beordringsplikt at kompetansen dette gir, spres til hele befalskorpset. Sammen med den eksisterende yrkesbefalsloven, utgjør de foreslåtte endring i befalsordningen en forutsetning for å skape et relevant og effektivt forsvar.

4.2 Verneplikt

Det er bred politisk og fagmilitær enighet om at det norske forsvaret skal bygge på verneplikt. Også når det etter hvert innføres avdelinger med et større innslag av vervede, vil verneplikten forbli en bærebjelke for Forsvaret. Det er imidlertid helt avgjørende at innkallingsstyrken tilpasses Forsvarets behov dersom driftskostnadene skal kunne holdes på et forsvarlig nivå. Det betyr at innkallingen tilpasses Forsvarets bemanningsbehov og kravkatalogens bestemmelser for å sikre nødvendig rekruttering av vervede og til befalsutdanning samt rekrutteringsgrunnlag for beredskapskontrakter.

Forsvarssjefen er av den oppfatning at det er avgjørende for verneplikts fremtid at den moderniseres og tilpasses Forsvarets operative behov. En viktig del av tilpasningen er at det må arbeides på et bredt felt for å heve de vernepliktiges status og anerkjennelse.

4.3 Heimevernet

Langtidsproposisjonen viderefører i hovedsak forsvarssjefens forslag om å gjennomføre en helt nødvendig kvalitetsreform for å tilpasse Heimevernet til et endret sikkerpolitisk bilde. Hovedmålsettingen med kvalitetsreformen er å skape et relevant

HV hvor heimevernsstyrkene gis vesentlig bedre utstyr, bedre trening og mer øving enn i dag. Dette oppnås i hovedsak ved å redusere styrkevolumet og antall distrikter. Dagens oppgaver skal fortsatt løses, men på en mer effektiv måte enn i dag. Etter forsvarssjefens vurderinger, er det en forutsetning at ressursene for å realisere kvalitetsreformen i hovedsak skaffes til veie ved å redusere dagens totale styrkevolum og antall HV-distrikter.

4.4 Logistikk og støttevirksomhet

Forsvarssjefens nye logistikk- og støttekonsept er lagt til grunn som en sentral føring for utviklingen av Forsvaret i kommende langtidsperiode. Konseptet har som mål å dreie fokus fra forvaltning av en stor, statisk og personellintensiv logistikkorganisasjon, til en fleksibel og deployerbar operativ logistikkorganisasjon og en kosteffektiv støtte- og forvaltningsvirksomhet tilpasset en moderne og relevant operativ struktur.

Det anbefales derfor også en rekke tiltak som i større grad samler Forsvarets virksomhet og fagmiljøer. Dette gjennomføres for å skape sterke kompetansemiljøer, synergier og kosteffektivitet. Samtidig vil en større konsentrasjon av virksomhet være et personellpolitisk viktig tiltak ved at det skaper større forutsigbarhet og stabilitet for den enkelte og deres familier.

4.5 Alliert samarbeid

For å redusere kostnadene til både materiellinvesteringer og drift, bør det fortsatt arbeides kontinuerlig med å finne muligheter for arbeidsdeling og styrkeintegrasjon med våre allierte. Økt grad av flernasjonalt materiellsamarbeid og felles logistikk-løsninger vil gjøre våre styrker bedre i stand til å operere sammen med allierte og operasjonene mer kosteffektive. For å redusere effekten av teknologisk fordyrelse og økte driftskostnader, samt å sikre tilgang på kompetanse, er det forsvarssjefens vurdering, i tråd med det langtidsproposisjonen anbefaler, at samarbeidet med utvalgte allierte intensiveres.

4.6 Nasjonal kommandostruktur

Alle fremtidige operasjoner vil foregå i et nært samspill mellom politiske og militære myndigheter. Dette innebærer at kommunikasjonen mellom politiske myndigheter, forsvarssjefen og nasjonal kommandostruktur må være effektiv, sikker og robust. Forsvarssjefens evne til utøvelse av alminne-

lig kommando må derfor styrkes for å møte fremtidens utfordringer, nasjonalt og internasjonalt.

Det må kontinuerlig utvikles kostnadseffektive og fleksible koblinger mellom den nasjonale og allierte kommando- og styrkestruktur. Når det er samlet tilstrekkelige erfaringer fra eksisterende kommandostruktur, burde den i sin helhet gjennomgå en samlet evaluering, med sikte på effektivisering og modernisering.

4.7 Trening og øvelser

En annen hovedutfordring vil være å sørge for at Forsvarets enheter ikke bare har tilstrekkelig og godt materiell, men også at vi har det øvings- og aktivitetsnivå som sikrer den nødvendige treningsstandard til enhver tid. Moderne treningsutstyr og metoder gjør det i dag mulig å både utdanne og evaluere avdelingene på en helt annen og mer realistisk måte enn før. Simulatorer og annen dataassistert trening på alle nivåer vil derfor bli tatt i bruk i økende omfang. Anskaffelse av stadig mer komplekst militært materiell og kravet til høy treningsstandard, krever en kontinuerlig omfattende trenings- og øvingsaktivitet. Høyt kvalifisert personell og samtrente avdelinger med høy treningsstandard er i dag en forutsetning for fleksibilitet, reaksjonsevne og deployeringsevne både nasjonalt og internasjonalt.

4.8 Investeringer

Store deler av Forsvarets investeringsportefølje er i planperioden bundet opp av investeringer i nye fregatter, nye Skjold-klasse MTBer, helikoptre til fregatter og kystvakten, samt nødvendig oppgradering og utrustning av kampflyene. Dette sammen med reduserte budsjettforutsetninger gjør at andre planlagte investeringer og moderniseringer må skyves ut i tid. Dermed begrenses handlefriheten, noe som er bekymringsfullt. For de nærmeste ti årene er det ikke funnet rom til fornyelse eller investeringer i viktige kapasiteter, som f.eks. fornyelse av nasjonal transportflykapasitet og forsvaret mot missiler.

Forsvarssjefen viderefører imidlertid sin anbefaling

om behovet for anskaffelse av nye moderne kampfly i løpet av de neste 10–15 årene, men finner ikke rom for å finansiere dette innenfor de forventede økonomiske rammer. Beslutningen om anskaffelse må senest treffes i forbindelse med behandling av neste langtidsperiode (2009–2013). Uten omfattende tilleggsfinansiering, vil kjøp av nye kampfly medføre betydelige kutt i andre deler av den operative strukturen.

Hærens materiellvolum foreslås redusert i denne proposisjonen. For at det foreslåtte materiellvolum skal kunne forsvares, forutsettes en helt nødvendig modernisering og prioritering av Hæren i neste langtidsperiode (2009–2013).

5 Avslutning

Denne langtidsproposisjonen foreslår helt nødvendige tiltak for å gjenvinne balansen mellom aktivitet og ressurser, og samtidig dreie ressursbruken fra logistikk- og støttevirksomhet over til operativ drift og materiellinvesteringer. Dette vil i vesentlig grad forbedre Forsvarets evne til å løse sine oppgaver. Imidlertid gjenstår det fremdeles betydelige utfordringer i å finne rom for nødvendig modernisering og fornyelse av styrkestrukturen.

Langtidsproposisjonen legger til grunn optimistiske økonomiske forutsetninger og ambisiøse innsparingsmål for å frigjøre ressursene til operativ drift og materiellinvesteringer. Forsvarssjefen støtter denne innretningen, men er samtidig bekymret over den lave totale ressursrammen som langtidsproposisjonen legger til grunn. Den foreslåtte operative struktur er på flere områder lite robust, spesielt gjelder dette Hæren, noe som krever at ressurstilgangen både innenfor operativ drift og materiellinvesteringer opprettholdes på kort og lang sikt. Hvis ressurstilgangen innenfor operativ virksomhet svekkes ytterligere, må trolig hele strukturelementer tas ut av strukturen.

Forutsigbarhet og tilstrekkelig ressurstildeling er fortsatt de viktigste faktorer for å unngå feilinvesteringer og for utviklingen av et moderne, relevant og kosteffektivt forsvar.