DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 45

(2000-2001)

Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005

Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 16. februar 2001, godkjent i statsråd samme dag.

Forkortelser

ABM	Anti Ballistic Missile
ACCS	Air Command and Control System
AFA	Administrativ foresatt avdeling
AFP	Avtalefestet pensjon
ARS	Air control centre-Recognised air picture-Sensor fusion post
Artikkel 5	Artikkel 5 i Atlanterhavspakten
BNP	Brutto nasjonalprodukt
CAOC	Combined Air Operation Centre
CFE	Conventional Forces in Europe
COTS	Commercial off the Shelf (hyllevareteknologi)
CRC	Command Controll and Reporting Centre
DCI	Defence Capabilities Initiative
DivKdo	Divisjonskommando
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
EU	Den europeiske union
ESDP	European Security and Defence Policy
FBT	Forsvarets bygningstjeneste
FD	Forsvarsdepartementet
FDI	Forsvarsdistrikt
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FFR	Forsvarets forskningspolitiske råd
FFS	Forsvarets forvaltningsskole
FIST	Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner
FKV	Forsvarets kompetansesenter for vognførerutdanning
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon

FMO	Forsvarets militære organisasjon
FMKN	Forsvarets distriktsmusikkorps Nord-Norge
FMKV	Forsvarets distriktsmusikkorps Vestlandet
FN	De forente nasjoner
FO	Forsvarets overkommando
FOHK	Forsvarets fellesoperative hovedkvarter
FOKIV	Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet
FOL	Forward Operating Location
FOU	Forskning og utvikling
FPU	Forsvarspolitisk utvalg
FRM	Forsvarets rekrutterings- og mediasenter
FS 2000	Forsvarsstudie 2000
FSAF	Forsvarets skolesenter Akershus festning
FSJ	Forsvarssjefen
FSMK	Forsvarets stabsmusikkorps
FSTS	Forsvarets stabsskole
FTD	Forsvarets tele- og datatjeneste
GI	Generalinspektør
HMKG	Hans Majestet Kongens Garde
HNS	Host Nation Support
HV	Heimevernet
IRF(L)	Immediate Reaction Forces (Land)
IS	Informasjonssystemer
IT	Informasjonsteknologi
KAMPUKS	Utdannings- og kompetansesenter for Hærens kampvåpen
KFOR	Kosovo Force

KFV	Kompetansesenter forvaltning
KNM	Kongelige Norske Marine
KNMM	Kongelige Norske Marines Musikkorps
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KV	Kystvakt
LDKN	Landsdelskommando Nord
LDKS	Landsdelskommando Sør
LFM	Lokal forvaltningsmyndighet
LKK	Luftkommando- og kontroll
LKVS	Luftforsvarets kontroll og varslingsskole
LOGUKS	Utdannings- og kompetansesenter for Hærens trenvåpen
LSS	Luftforsvarets skolesenter Stavern
LTBSK	Luftforsvarets tekniske befalsskole
LVUKS	Luftvernets utdannings- og kompetansesenter
MAP	Membership Action Plan
MarKdo	Marinekommandoen
MLU	Mid-Life Update
MTB	Missiltorpedobåt
MUKS	Militærmedisinske utdannings- og kompetansesenter
NAEW	NATO Airborne Early Warning
NALLADS	Norwegian Advanced Low Level Air Defence System
NAOC	Nasjonalt luftoperasjonssenter
NASAMS	Norwegian Advanced Surface to Air Missile System
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NCF	NATO Composite Force
NORDCAPS	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support

NoTG	Norwegian Task Group
NOU	Norges offentlige utredninger
NSM	Nytt sjømålsmissil
OCCAR	Organisme Conjoint de Co-operation en Matière d'Armame
OSSE	Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa
PARP	PfP Planning and Review Process
PfP	Partnership for Peace
PJC	Permanent Joint Council
RC	Regional Command
SBKP	Sambandskompani
SBUKS	Utdannings- og kompetansesenter for Hærens samband
START	Strategic Arms Reduction Talks
TR	Territorielle regimenter
UKS	Utdannings- og kompetansesenter
VPV	Vernepliktsverket
ØK	Øverstkommanderende

1 Forsvaret i kryssilden

1.1 Dagens realiteter

Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. To grunnleggende ubalanser preger situasjonen: Forsvarets størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført, og Forsvarets innretting er ikke egnet til å løse framtidens oppgaver.

Den første ubalansen - mellom ressursbehov og ressurstilførsel - er hovedsaklig økonomisk betinget. For det første er det i en årrekke blitt bevilget færre ressurser til Forsvaret enn det som er nødvendig for å vedlikeholde og fornye infrastruktur og materiell og for å gjennomføre tilstrekkelig utdannings-, trenings- og øvingsaktivitet. For det andre preges fredsorganisasjonen fortsatt i alt for stor grad av det Forsvar og det utgiftsnivå vi hadde under den kalde krigen.

Den andre ubalansen - mellom Forsvarets innretting og framtidens oppgaver - er hovedsaklig organisatorisk betinget. Selv om den strukturen som ble anbefalt i siste langtidsmelding for Forsvaret, St.meld. nr. 22 (1997-98), var blitt tilført de nødvendige økonomiske ressurser, ville den likevel hatt en skjev innretting i forhold til framtidens utfordringer og trusselbilder. Utviklingen i våre internasjonale rammevilkår, i det trusselbildet vi står overfor og innen militær teknologi og doktriner, stiller nye krav. De problemene Forsvaret hadde med å stille relevante enheter på kort varsel som et bidrag til NATOs Kosovo-aksjoner, illustrerer dette.

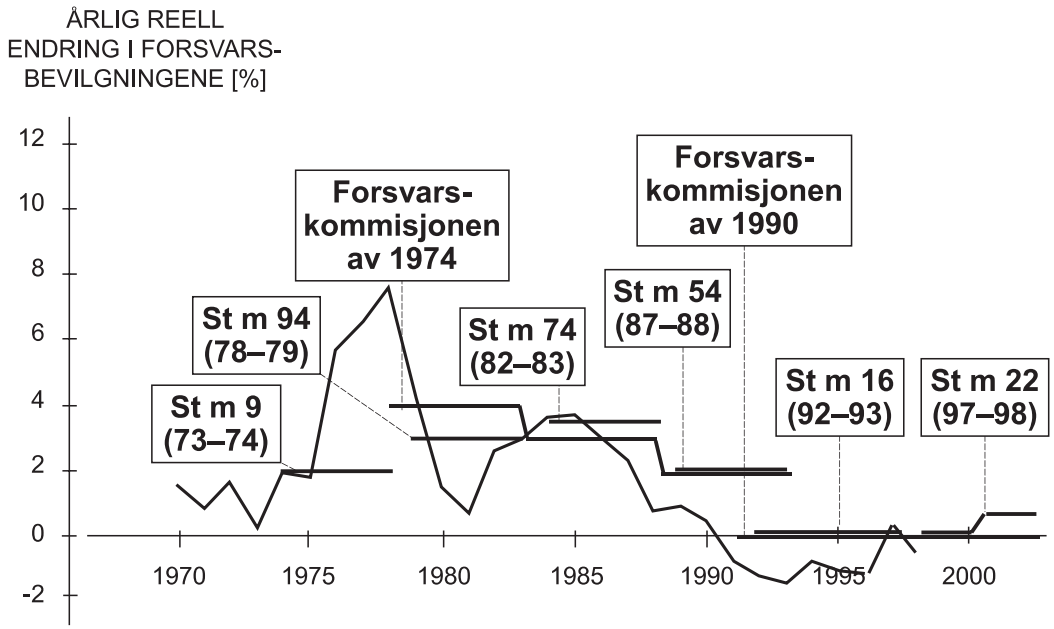
Kombinasjonen av disse ubalansene fører til at Forsvaret, til tross for at det tilføres betydelige ressurser og råder over høyt kompetent personell, ikke fungerer etter hensikten. Dagens forsvar kan ikke fylle den rollen regjeringen mener et moderne forsvar må ha.

Norge har ikke på noe tidspunkt etter den andre verdenskrig betalt for helheten av det forsvaret vi har rådet over. Materiell og infrastruktur finansiert gjennom USAs våpenhjelp i de første tiårene etter krigen, og gjennom NATOs infrastrukturprogram i hele etterkrigsperioden, utgjør fremdeles store deler av Forsvarets struktur. For eksempel ble fregattene som skal byttes ut i årene framover, i stor grad finansiert av USA på 1960-tallet. Verken det politiske miljø, opinionen for øvrig eller Forsvaret selv har derfor på noe tidspunkt erfart hva det koster på egen hånd å opprettholde et forsvar av den størrelse Norge har hatt. Effekten meldte seg med desto større tyngde fordi betydelige deler av dette materiellet begynte å bli modent for utskiftning på samme tid som forsvarsbudsjettene begynte å synke, omkring 1990.

En annen sentral årsak til at Forsvaret står i en vanskelig situasjon i dag, er at forsøkene på å endre og redusere Forsvarets organisasjon som følge av utviklingen på 1990-tallet, langt på vei mislyktes. Forsvarsreformene etter den kalde krigen har ikke godt nok reflektert endringene i de krav som stilles til Forsvaret og Forsvarets raskt fallende kjøpekraft. Det har heller ikke vært utvist tilstrekkelig forståelse for at de store endringene i internasjonal politikk

gjennom 1990-årene førte til at NATO og allierte land gradvis stilte helt andre krav til militære kapasiteter og organisasjon.

På 1990-tallet ble forsvarsbudsjettet betydelig redusert; i reell kroneverdi lå det åtte prosent lavere i 1999 enn i 1990, og det var sunket fra 3,1 til 2,2 prosent av brutto nasjonalproduktet (inkludert utgifter til internasjonale operasjoner). Samtidig har det vært et misforhold mellom planer og virkelighet. For det første har kostnadsanslagene knyttet til de planer som ble vedtatt, gjennomgående vært altfor lave. I ettertid har det for eksempel vist seg at kostnadsberegningene som Forsvarskommisjonen av 1990 og St.meld. nr. 22 (1997-98) baserte sine anbefalinger på, var minst henholdsvis 20 og 30 prosent for lave. For det andre har det vært til dels betydelige negative avvik mellom de budsjettforutsetninger som ble lagt til grunn for Forsvarets langtidsplaner, og de bevilgninger Forsvaret faktisk ble tildelt i de årlige budsjettprosesser, jamfør figur 1.1. Til sammen har disse svakhetene ført til en sterk og kontinuerlig underfinansiering av Forsvaret.

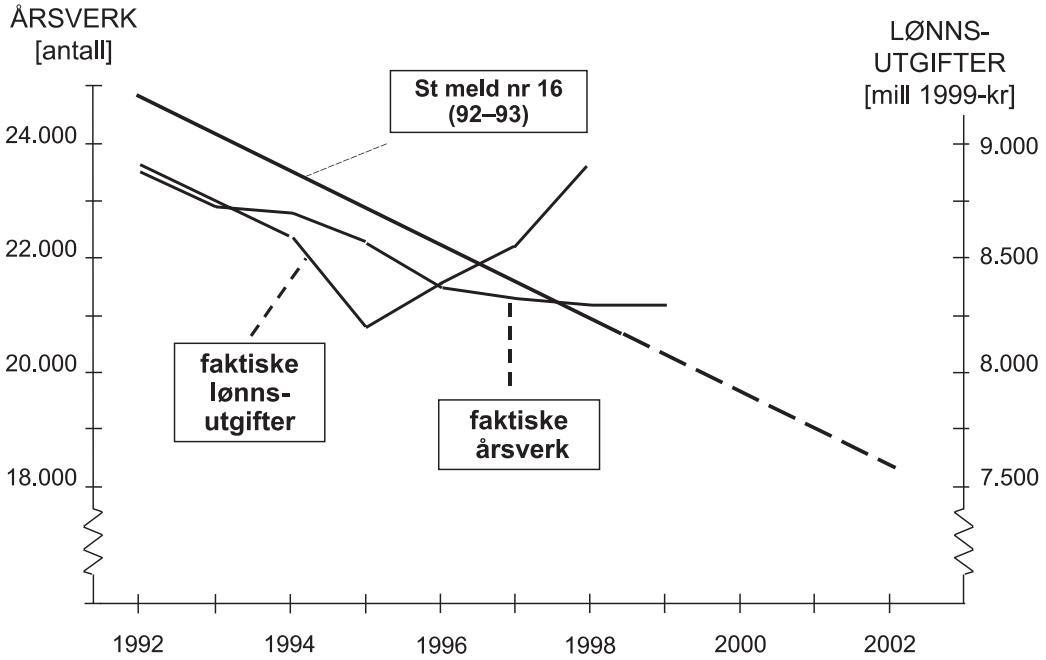


Figur 1.1 Forskjeller mellom planlagte forsvarsbudsjetter og faktiske bevilgninger fra 1970-tallet til i dag. Figuren viser årlig reell endring i bevilgningene og anbefalingene fra Forsvarskommisjonene av 1974 og 1990. Figuren viser også hvilke forutsetninger som er gjort i Forsvarsdepartementets langtidsmeldinger. Den årlige reelle endringen er basert på glidende gjennomsnitt (kilde NOU 2000:20).

Samtidig har endringene som faktisk er blitt gjennomført, lidd under tre svakheter. For det første har det vært betydelig vanskeligere enn forutsatt å redusere antall ansatte i Forsvarets fredsorganisasjon. Reduksjonene har bare vært noe over en tredel av de over 6.000 som det ble lagt opp til i St.meld. nr. 16 (1992-93). Forsvarets lønnsutgifter er høyere i dag enn de var i 1992, jamfør figur 1.2. For det andre har reduksjonene først og fremst rammet styrkestrukturen. Nedskjæringene i ledelses-, stabs- og støtteapparatet har langt fra vært av samme omfang. For det tredje har utviklingen av Forsvaret i begrenset grad reflektert endringene i Forsvarets oppgavespekter, slik at vi i dag for eksempel har for få styrker med kort reaksjonstid.

Symptomene på ubalansene er mange. Nødvendige investeringer er blitt skjøvet ut i tid i stadig flere sektorer, det tæres på beredskapslagre og vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg forsømmes. Det innkalles stadig færre vernepliktige, og de som blir innkalt får stadig færre

tjenestedager med stadig lavere aktivitetsnivå. Trenings- og øvingsnivået for Forsvarets styrker blir utilstrekkelig, for eksempel får jagerflyverne ikke tilstrekkelig flytimer til å holde seg operative i henhold til NATOs krav.



Figur 1.2 Omstilling på 1990-tallet. Figuren viser ambisjonen om årsverksreduksjoner i St.meld nr. 16 (1992-93), og utviklingen i årsverk og lønnsutgifter. Tallene omfatter ikke midlertidige stillinger eller personell i internasjonale operasjoner og FN (kilde NOU 2000:20).

1.2 Morgendagens utfordringer

Den sikkerhetspolitiske utvikling vil stille endrede krav til Forsvaret i framtiden. Den generelle geopolitiske utvikling og utviklingen i våre nærområder, spesielt Russland, er det ingen gitt å forutse. Sårbarhetssamfunnet - som kjennetegnes av blant annet økende spesialisering og økende gjensidig avhengighet - innebærer nye risikoer, som også Forsvaret må kunne bidra til å håndtere. Samtidig stiller utviklingen i NATO nye krav til Norge, blant annet om å bidra til alliansens arbeid for en stabil utvikling i det euro-atlantiske området. Det er dessuten uklart hvilken retning og hvilke konsekvenser utviklingen av samarbeidet om sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU vil få, også for Norge og NATO som helhet. Samtidig vil FN i overskuelig framtid fortsatt ha behov for støtte til fredsbevaring og fredsopprettende aksjoner.

Presset på Forsvarets driftsutgifter vil fortsette som følge av den generelle pris- og lønnsveksten i samfunnet. Samtidig tilsier erfaringene at prisene på militært materiell og utstyr fortsatt vil stige raskere enn prisene i samfunnet for øvrig. Med en videreføring av budsjettnivået for 2001 og en driftsvekst på to prosent per år, vil Forsvaret i 2013 ikke ha en eneste krone til investeringer i nytt materiell, gitt at dagens struktur og organisasjon opprettholdes. Samtidig øker omfanget av statens faste utgifter, spesielt innen trygde-, helse- og omsorgssektorene. Regjeringen anser derfor ikke at Forsvarets problemer kan løses med bevilgninger alene. En grunnleggende omlegging av Forsvaret må til. Dette er et problem som også andre europeiske allierte sliter med, selv

om de fleste av dem er kommet lenger i omleggingen av sine forsvar enn Norge.

Dersom dagens utvikling ikke snus, vil ubalansene i Forsvaret tilta ytterligere. Forsvaret vil i stadig større grad bli en «hul» organisasjon, som til tross for at den sysselsetter over 20.000 mennesker, og investerer betydelige summer i nytt militært materiell hvert år, i stadig mindre grad blir i stand til å løse sine oppgaver. Med en slik utvikling vil en økende andel av innsatsen i Forsvaret gå med til improviserte løsninger på akutte utfordringer - nasjonalt og internasjonalt. Disse improviserte løsningene vil etter hvert være det eneste som vil fungere i Forsvaret. Dette vil uvegerlig føre til et sammenbrudd i norsk forsvarspolitikk og tap av Norges troverdighet i NATO.

1.3 Regjeringens hovedmål

Forsvaret er i ferd med å forvitre. Regjeringen ser Forsvarspolitisk utvalgs påpekning av gapet mellom «retorikk og realitet» i norsk forsvarspolitikk som høyst betimelig, jamfør NOU 2000: 20. Uten drastiske grep vil de grunnleggende problemene Forsvaret sliter med i dag, forsterkes. *Regjeringen mener derfor at Forsvaret både må og bør legges om.*

Situasjonen fordrer en omfattende reduksjon og betydelig endring av *hele* Forsvarets struktur og organisasjon - mindre justeringer vil ikke være tilstrekkelig. Samtidig må fokus flyttes fra å kunne mobilisere en størst mulig militær styrke etter langvarige forberedelser, til å ha klart større operativitet i styrkestrukturen. Dette er nødvendig for å få et forsvar som kan løse sine mest presserende oppgaver på kort og mellomlang sikt, og som vil kunne tilpasses en vesensforskjellig situasjon på lengre sikt.

Regjeringen legger stor vekt på to overordnede forhold knyttet til omleggingen: for det første at den kan gjennomføres med tilstrekkelig tempo og kraft, for det andre at Forsvaret etter omleggingen ikke på ny havner i en situasjon med store ubalanser.

Formålet med denne proposisjonen er å anbefale konkrete rammer og vedtak som kan legge til rette for en rask og effektiv omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005. Ingen er tjent med å utsette eller utvanne omfanget av omleggingen. I så stor grad som mulig må det derfor nå fattes konkrete beslutninger for omleggingen av styrkestrukturen og fredsorganisasjonen. Dette er årsaken til at regjeringen har valgt å fremme en proposisjon som inneholder både overordnede politiske avveininger og konkrete anbefalinger til vedtak.

Etter regjeringens syn har ikke den nåværende organisering av den øverste forsvarsledelse gitt tilstrekkelig kapasitet for overordnet strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll. Videre har Forsvaret hatt mangelfulle virkemidler til disposisjon for å utvikle sin organisasjon og struktur i henhold til nye rammebetingelser.

I denne proposisjonen foreslår regjeringen derfor en rekke nye tiltak og virkemidler, blant annet å konsentrere og effektivisere Forsvarets fredsorganisasjon, endre vernepliktsordningen og styrke evnen til strategisk ledelse av Forsvaret. Regjeringen har dessuten allerede innført nye personellpolitiske virkemidler for omleggingen av Forsvaret. Disse grepene vil bidra både til at

omleggingen kan gjennomføres som forutsatt, og at Forsvaret ikke på ny havner i en situasjon med store ubalanser.

1.4 Proposisjonens innhold

I motsetning til tidligere langtidsmeldinger for Forsvaret, som har trukket opp de lange linjer i Forsvarets utvikling, legger denne proposisjonen sterkere vekt på en tidsavgrenset omleggingsperiode 2002-2005. Utover denne perioden skisseres den mulige utviklingen på et overordnet nivå. Dette er etter regjeringens syn logisk med tanke på den usikkerhet som gjør seg gjeldende på sikt, både om den sikkerhetspolitiske og den militærteknologiske utvikling, og om de nøyaktige resultatene av omleggingsprosessen. Omleggingen er så omfattende og krevende at ingen kan garantere at den går nøyaktig som planlagt, eller fastlegge nøyaktig hvilke innsparinger den vil gi. Til tross for denne usikkerhet er det likevel ingen fornuftig vei utenom en grunnleggende omlegging av Forsvaret.

Selve *omleggingen* er proposisjonens hovedformål. Hensikten med *kapittel 1* har vært å skissere Forsvarets situasjon og framtidsutsikter, og behovet for en omfattende og umiddelbar omlegging av hele Forsvaret.

Kapittel 2 gir et kort sammendrag av proposisjonens innhold. De øvrige kapitler er strukturert for å utdype behovet for og forklare retningen på omleggingen. *Kapittel 3* skisserer de sikkerhetspolitiske rammevilkår og utviklingstrekk, med vekt på hvilke krav dette vil stille til Forsvaret. *Kapittel 4* beskriver de forsvarspolitiske mål, forsvarskonseptet og Forsvarets oppgaver, med særlig vekt på de endringer som er nødvendige i forsvarspolitikken.

I *kapittel 5* beskrives Forsvarets struktur og organisasjon - slik den vil framstå etter at omleggingen er gjennomført. Grunnidéen er at *hele* Forsvaret må utformes i forhold til den nye og reduserte styrkestrukturens behov og innretting.

I *kapittel 6* presenteres de rammer regjeringen ser som nødvendige for å gjennomføre omleggingen.

Deretter, i *kapittel 7*, legger regjeringen fram grunnlaget for konkrete vedtak om endringer i Forsvarets organisasjon.

Avslutningsvis, i *kapittel 8*, skisseres utviklingstrekk som preger Forsvarets rammevilkår og forutsetninger for en positiv utvikling av Forsvaret etter omleggingsperioden. Det sentrale poeng er at en vellykket omlegging er en *nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for å kunne videreføre et balansert Forsvar på sikt.*

Forsvarssjefens prinsipielle syn på Forsvarets utvikling i perioden følger som vedlegg 1.

2 Sammendrag

2.1 Innledning

Forsvaret er Norges viktigste sikkerhetspolitiske virkemiddel. Forsvarets viktigste oppgaver er å beskytte norske interesser og norske ansvarsområder, bidra til å skape stabilitet i nærområdene og oppfylle allianseforpliktelsene i NATO. Samtidig skal Forsvaret bidra til internasjonalt arbeid for fred, stabilitet og menneskerettigheter. Brukt i kombinasjon med andre virkemidler, og eventuelt sammen med andre aktører, er et moderne og fleksibelt Forsvar et egnet redskap i de fleste nasjonale og internasjonale krisesituasjoner. Et godt og troverdig Forsvar er et viktig instrument i norsk utenrikspolitikk, både i internasjonale fora og i bilateralt samkvem med andre stater.

For å spille en slik rolle må imidlertid Forsvaret organiseres slik at det kan løse sine oppgaver på en best mulig måte. Det må også være fleksibelt nok til å kunne fange opp og hurtig tilpasses eventuelle endringer i verden omkring oss. Slik er det ikke i dag. Det norske forsvaret er i stor grad fortsatt organisert for å motstå en storstilt invasjon av norsk territorium, hvilket ikke lenger er en sannsynlig trussel. Denne organiseringen bidrar til at altfor store ressurser går med til å drifte en uforholdsmessig stor fredsorganisasjon. Dette går på bekostning av den operative evnen og mulighetene til å fornye styrkestrukturen. Dersom ikke drastiske grep tas nå, vil hele forsvarsbudsjettet i løpet av få år gå til drift av en organisasjon med meget begrenset evne til å løse sine oppgaver.

For å skape et moderne og fleksibelt forsvar anbefaler derfor regjeringen en grunnleggende omlegging og fornyelse av Forsvaret i perioden 2002-2005.

2.2 Hvorfor omlegging?

Bakgrunnen for regjeringens anbefalinger er at *Forsvaret er i en dyp strukturell krise*. To særegne forhold eller ubalanser kan forklare dette.

Den første ubalansen ligger i forholdet mellom kostnader og bevilgninger. Forsvaret er i en årrekke blitt tilført mindre ressurser enn det som er nødvendig for at det skal kunne drives og fornyes på en ansvarlig måte. Resultatet av dette er blant annet at mange nødvendige materiellinvesteringer er blitt skjøvet ut i tid, at det tæres på beredskapslagre, at vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg forsømmes, at omfanget av og innholdet i verneplikten blir stadig mer utvannet og at trenings- og øvingsnivået for Forsvarets styrker er alt for lavt.

Den andre ubalansen ligger i forholdet mellom organiseringen av Forsvaret og Forsvarets oppgaver. Forsvaret er ikke hensiktsmessig organisert i forhold til de oppgavene det er forutsatt å skulle løse, verken de nasjonale eller de internasjonale. Selv om Forsvaret av i dag ble tilført tilstrekkelige ressurser til å drifte dagens struktur, ville det likevel ikke være i stand til å løse sine oppgaver på en hensiktsmessig måte.

For å skape et troverdig forsvar som kan løse dagens og framtidens oppgaver, anbefaler regjeringen at Forsvarets organisasjon og struktur gjennomgår omfattende kutt. Blant annet anbefales 5.000 årsverk fjernet. Formålet er

å redusere de årlige driftskostnadene med omlag to milliarder kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging. I tillegg anbefales en grunnleggende endring av Forsvarets utforming, blant annet i samsvar med de mål Norge har sluttet seg til i NATO. Reduksjonene i Forsvarets omfang er hovedsaklig økonomisk betinget, endringene i utformingen er hovedsaklig sikkerhetspolitisk og teknologisk betinget.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen har ført til at *kravene til Forsvaret er kvalitativt forandret*. Under den kalde krigen var Forsvaret organisert for å håndtere en situasjon der trusselen var kjent og omfattende. Da var det behov for et stort mobiliseringsforsvar, hovedsaklig lokalisert til Nord-Norge, der et eventuelt angrep var antatt å ville komme.

Norges sikkerhetspolitiske situasjon er i dag overveiende positiv. Forholdene i våre nærområder er politisk og militært sett stabile. Europa er fortsatt inne i en grunnleggende endringsprosess etter at tidligere skillelinjer er brutt ned og nye samarbeidsmønstre er etablert. Russland er inne i en samlet sett positiv utvikling, og landet utgjør i dag ingen militær trussel mot Norge. Regjeringen mener at det er svært lite sannsynlig at et omfattende angrep mot norsk territorium vil bli gjennomført i overskuelig framtid. Evnen til å møte et slikt angrep bør derfor ikke lenger være den dominerende faktor for utformingen av Forsvarets organisasjon og struktur. Forsvaret skal likevel kunne håndtere mindre angrep mot norske interesser eller ansvarsområder. Sammen med våre allierte skal vi dessuten kunne møte større angrep mot Norge. Forsvaret skal også relativt raskt kunne bygge opp et større Forsvar, dersom dette skulle bli påkrevet på lengre sikt.

Selv om den sikkerhetspolitiske situasjonen er overveiende positiv, er Europa likevel preget av et nytt risikobilde, som er mye mer sammensatt enn under den kalde krigen. I første rekke har de mange motsetninger mellom ulike folkegrupper på Balkan kommet til overflaten. Disse og andre konflikter kan spre seg og også føre til andre negative effekter i et videre område, og dermed få direkte betydning også for land som Norge. Moderne samfunn er sårbare, og sentrale samfunnsfunksjoner, for eksempel kommunikasjonssystemer, kan rammes med enkle midler. Videre er Norge en strategisk viktig leverandør av energi. Dette gjør at vårt område er utsatt. Et viktig trekk ved vår tid er dessuten at langtrekkende våpensystemer og moderne kommunikasjons- og informasjonsteknologi gjør geografiske avstander mindre vesentlige når man vurderer risikoer.

Det er av disse grunner heller økende enn redusert fare for at Norge på kort varsel vil kunne bli trukket inn i ulike utradisjonelle typer kriser, i verste fall kriser som oppstår mer eller mindre samtidig.

Beliggenheten og de store geografiske områdene og rike naturressursene landet rår over, gjør dessuten at Norge har stor strategisk betydning. Behovet for militær tilstedeværelse, etterretning, overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse vil derfor fortsatt stille store krav til Forsvaret. Begrensede interessemotsetninger i nordområdene, særlig vis-à-vis Russland, eksisterer. Forsvaret må kunne møte alle disse typer utfordringer.

Norge er på denne bakgrunn fortsatt sterkt avhengig av et forpliktende internasjonalt sikkerhetspolitisk samarbeid. NATO er den viktigste garantisten for norsk suverenitet og en absolutt forutsetning for en effektiv norsk sikkerhetspolitikk. Samtidig er Norge som NATO-medlem medansvarlig for NATOs arbeid for fred, demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter i det euro-atlantiske området. Dette innebærer forpliktelser så vel som rettigheter. Det norske forsvaret må kunne operere effektivt sammen med våre NATO-allierte, nasjonalt og internasjonalt, og også på andre måter moderniseres i samsvar med alliansens nye rolle, samtidig som det må være organisert for å bidra til å håndtere internasjonale kriser og fredsoperasjoner, møte begrensede angrep og bidra til å bekjempe internasjonal terrorisme.

Disse utviklingstrekkene peker alle i samme retning med hensyn til hvordan Forsvaret bør organiseres: Både for selv å håndtere mulige kriser i våre nærområder, sammen med våre allierte møte eventuelle større trusler mot Norge, oppfylle våre allianseforpliktelser for øvrig og bidra i videre forstand til internasjonal fred og stabilitet, trenger Forsvaret fleksible, mobile, raskt tilgjengelige og moderne militære enheter som kan operere sammen med andre for å løse sine oppgaver.

2.3 Forsvarskonseptet

Gjeldende forsvarskonsept ble etablert i forbindelse med forrige langtidsmelding for Forsvaret, St.meld. nr. 22 (1997-98). Pilarene i konseptet - et nasjonalt balansert forsvar, totalforsvaret, alliert samvirke og internasjonalt militært samarbeid, samt verneplikt - innebar imidlertid bare et stykke på vei et brudd med den kalde krigens tilnærming. Regjeringen anbefaler derfor ytterligere *endringer i forsvarskonseptet*.

Regjeringen går inn for at det etableres *et moderne og fleksibelt forsvar*. Forsvarets enheter skal organiseres for å kunne løse flere typer oppgaver, alene eller i samarbeid med allierte, på kort varsel og over store avstander. Dette vil gjøre Forsvaret bedre tilpasset både samarbeidet i NATO og et uoversiktlig risikobilde.

Alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid er en forutsetning for at Forsvaret skal kunne løse flere sentrale nasjonale oppgaver. Samtidig forventer våre allierte at Norge i større grad kan bidra til forsvaret av hele NATO-området. Forsvaret skal også kunne bidra til annen internasjonal innsats i regi av FN, NATO eller EU. Forsvaret må av alle disse årsaker organiseres med sikte på utvidet internasjonalt samarbeid.

Verneplikten skal beholdes som en viktig pilar i forsvarskonseptet. Verneplikten er vesentlig for kontakten mellom Forsvaret og befolkningen, og for å sikre Forsvaret tilgang til egnet personell. Det anbefales imidlertid grunnleggende endringer i måten verneplikten praktiseres på. Både antallet som innkalles i hvert årskull og den samlede tjeneste for mange av dem som blir innkalt, anbefales redusert.

Beredskapslovgivningen - som totalforsvaret er basert på - trår bare i kraft ved krig eller fare for krig. Det nye risikobildet innebærer imidlertid at det vil kunne bli utstrakt behov for sivil-militært samarbeid også i situasjoner på lavere konfliktnivå. Forsvaret må i samarbeid med det sivile samfunn kunne

håndtere slike situasjoner. *Sivil-militært samarbeid* etableres derfor som en videreføring av totalforsvaret i et bredere perspektiv. I tillegg må totalforsvaret moderniseres for å tilpasses militærfaglige endringer og endringer i det sivile samfunn.

2.4 Styrkestrukturen

Regjeringen går inn for å beholde viktige enheter innenfor hver forsvarsgren. Formålet er å gi Forsvaret både den nødvendige *fleksibilitet* til å kunne håndtere sine oppgaver i overskuelig framtid, og den nødvendige *kompetanse* til å kunne tilpasses eventuelle nye oppgaver på lengre sikt. Dette er i samsvar med anbefalingene fra både Forsvarspolitisk utvalg, jamfør NOU 2000: 20 *Et Nytt Forsvar*, og forsvarssjefen, jamfør *Forsvarsstudien 2000*. Dette gir følgende styrkestruktur i 2005:

Landforsvaret skal bestå av en mobil divisjon med to brigader og divisjonstropper - inklusive blant annet divisjonsartilleri, sambands-, oppklarings- og jegeravdelinger - i Indre Troms, samt Hærens bidrag til Forsvarets innsatsstyrke, som vil være organisert innenfor en brigaderamme. I tillegg kommer flere mindre enheter, deriblant Hans Majestet Kongens Garde og grensevaktkompaniet i Sør-Varanger.

Heimevernet får en styrke på 60.000 soldater, og tilpasses nye oppgaver. Det at Heimevernet er til stede i hele landet er i denne sammenheng en styrke.

Sjøforsvaret skal bestå av fem fregatter av Fridthjof Nansen-klassen med helikoptre, seks undervannsbåter av Ula-klassen, åtte mineryddere, et logistikkfartøy, sjøminer, en kystjegerkommando, en minedykkerkommando og diverse støtteavdelinger. Den første av de nye fregattene vil være på plass i 2005. I tillegg vil Kystvakten få et isforsterket kystvaktfartøy og nye helikoptre.

Luftforsvaret skal bestå av 48 kampfly organisert i tre skvadroner samt et antall ekstrafly, tre fly for elektronisk krigføring og kalibrering, seks maritime patruljefly, seks transportfly, 18 transporthelikoptre, to basesett som gjør det mulig å bruke også ikke-militære flyplasser til militære formål på kort varsel, tre luftverngrupper, samt redningshelikoptertjenesten.

Forsvarets spesialstyrker skal utvikles videre. Forsvaret vil dessuten sikres bedret tilgang til strategisk sjøtransport. Endelig vil det bli arbeidet aktivt for å få etablert et utvidet og forpliktende flernasjonalt samarbeid om anskaffelse og drift av militære kapasiteter og støttefunksjoner som det er vanskelig for mindre land å besørge på egen hånd. Norske og samarbeidende lands behov samt NATOs Defence Capabilities Initiative - som konkretiserer de militære krav NATOs nye strategiske konsept stiller medlemslandene overfor - vil være retningsgivende i dette arbeidet.

Felles for de fleste enhetene er at de vil bli mer operative enn i dag, fordi de vil få tildelt betydelig større ressurser til trening, øving og beredskap. De mest prioriterte enhetene fra alle forsvarsgrener vil sammen inngå i *Forsvarets innsatsstyrke*, jamfør St.meld. nr. 38 (1998-99). Denne vil gi Forsvaret en fleksibel og allsidig evne til så vel nasjonal som internasjonal krisehåndtering.

Den anbefalte styrkestrukturen vil ha begrensninger, særlig med hensyn til utholdenhet i større konflikter og evnen til å håndtere flere kriser som kre-

ver samme type militære kapasiteter, samtidig. Samlet sett vil imidlertid strukturens begrensninger bli mindre alvorlige enn i dag, og de vil bli langt mindre alvorlige enn de vil være i 2005 dersom de foreslåtte omleggingstiltak ikke gjennomføres.

2.5 Ledelses-, kommando- og støtteapparatet

For å kunne drifte og videreutvikle styrkestrukturen på en økonomisk ansvarlig måte må *hele Forsvarets struktur og organisasjon slankes og effektiviseres*. Et av hovedproblemene med forsøkene på å omstille Forsvaret på 1990-tallet, var at de meget beskjedne endringene i ledelses-, kommando- og støtteapparatet ikke stod i forhold til de store reduksjonene i styrkestrukturen. Dette er det trukket lærdom av, og det vil derfor bli kuttet relativt sett mer i disse leddene enn i styrkestrukturen.

Ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå - Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvarets overkommando (FO) - er i dag for topptung og ikke i tilstrekkelig grad rettet inn mot strategisk virksomhet som langtidsplanlegging, krisehåndtering og internasjonalt samarbeid. Derfor anbefaler regjeringen å *samle den strategiske ledelsen av Forsvaret*. Forsvarssjefen og de strategiske funksjoner som i dag ligger i FO, integreres i Forsvarsdepartementet, samtidig som forsvarssjefen forblir en synlig etatssjef for Forsvaret. Forsvarets overkommando legges ned. De funksjonene i FO som ikke blir overflødige og ikke overføres til det integrerte FD, flyttes til andre deler av Forsvarets organisasjon. Dette vil gi en samlet reduksjon i dagens FD og FO på minst 40 prosent, og samtidig forbedre evnen til strategisk planlegging, krisehåndtering og internasjonalt samarbeid, særlig i NATO.

Forsvarets kommandostruktur framstår i dag som betydelig overdimensjonert, både i forhold til størrelsen på dagens og ikke minst framtidens styrkestruktur, og som en følge av teknologiske nyvinninger som gjør kommando, kommunikasjon og kontroll enklere. Derfor anbefaler regjeringen en omfattende slanking og effektivisering av kommandostrukturen. Dagens to forsvarskommandoer, tre sjøforsvarsdistrikter, fire distriktskommandoer, 14 territorielle regimenter og 18 heimevernsdistrikter foreslås nedlagt. Til erstatning foreslås det å etablere ett fellesoperativt hovedkvarter i Stavanger med to landsdelskommandoer i henholdsvis Bodø og Trondheim. Kommandoplassen i Bodø blir en krisestyringskommando for nordområdene, og skal også kunne tjene som framskutt kommandoplass for øverstkommanderende. I tillegg foreslås åtte forsvarsdistrikter og 14 heimevernsdistriktsstaber. Dette vil gi en total innsparing på 650 årsverk, eller omkring 40 prosent. Antallet hovedkvarter og staber vil med dette bli redusert fra dagens 41 til 17.

Støttevirksomheten i Forsvaret har ansvaret for å skaffe kommandoapparatet og særlig styrkestrukturen det de trenger av forsyninger, materiell og lignende for å kunne fungere etter hensikten. Arbeidet med å modernisere og effektivisere denne virksomheten er allerede godt i gang gjennom etableringen av *Forsvarets logistikkorganisasjon* (FLO), jamfør St.prp. nr. 55 (1999-2000) og Innst. S. nr. 25 (2000-2001). Dette arbeidet vil videreføres i omleggingsperioden.

De samme virkemidlene som benyttes for å redusere utgiftene i Forsvaret for øvrig, vil dessuten bli benyttet fullt ut for å redusere utgiftene knyttet til støttevirksomheten.

2.6 Forsvarets lokalisering

Regjeringen legger stor vekt på at *Forsvaret skal være til stede over hele landet*. En nødvendig samling av Forsvarets virksomhet betyr ikke at alt skal legges til sentrale strøk, eller bare til én region. Det legges opp til militær virksomhet i alle landsdeler, men med en særlig kraftsamling i Nord-Norge, Trøndelag, Bergensområdet og det indre Østlandet. Særlig vekt er lagt på at Forsvaret skal være tungt representert i Nord-Norge.

Selv om regjeringen gjennom sine anbefalinger søker å begrense og fordele konsekvensene av reduksjonene i Forsvarets organisasjon og struktur mest mulig, vil enkelte lokalsamfunn bli hardt rammet. For å hjelpe de lokalsamfunn som rammes hardest, vil regjeringen gi disse støtte til omstilling. Kommunal- og regionaldepartementet vil på vegne av regjeringen ha ansvaret for disse omstillingsprogrammene. Inntil 250 millioner kroner vil bli satt av til dette formål i perioden 2002-2006.

2.7 Forutsetninger for det nye Forsvaret

Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 vil være meget krevende. Derfor må Forsvaret gis forutsigbare rammevilkår og tilføres flere nye virkemidler for å sikre at omleggingen kan gjennomføres som planlagt.

Forsvaret skal gis forutsigbare og stabile rammer, særlig økonomiske. Regjeringen anbefaler at det avsettes totalt 112 milliarder kroner til Forsvarets virksomhet i omleggingsperioden, det vil si om lag 28 milliarder kroner årlig. Det tas sikte på at 24 av disse 112 milliardene skal anvendes til materiellinvesteringer. Hovedfokus i perioden vil imidlertid ligge på å få til en vellykket omlegging. Dette vil kreve betydelige ressurser. Omkring 10 milliarder kroner er satt av til å dekke omleggingskostnadene, fordelt på tre milliarder til avgangsstimulerende tiltak, seks milliarder til investeringer i eiendommer, bygg og anlegg samt en milliard til andre omstillingskostnader.

Forsvaret skal gis handlefrihet til å gjennomføre nødvendige tiltak, særlig på personell- og infrastruktursiden. Avgangsstimulerende tiltak er siden sommeren 2000 blitt benyttet for å få folk til å slutte frivillig, med gode resultater. Samtidig skal det satses på personell som velger å bli i Forsvaret. Endringene i vernepliktsordningen gjør det enklere å kontrollere utgiftene. Befalsordningen og avtaleverket for øvrig vil bli gjennomgått i lys av omleggingen. Forsvaret vil dessuten bli gitt brede fullmakter til å utrangere og innfase eiendommer, bygg og anlegg samt materiell.

Omleggingen skal være avgrenset i tid, gjennomføres med kraft og målbevissthet og i hovedsak være avsluttet innen utgangen av 2005. En grunnleggende forutsetning for at omleggingen skal lykkes, vil være at de organisasjons- og strukturendringer som anbefales i denne proposisjonen, gjennomføres raskest mulig.

En vellykket omlegging er en *nødvendig* forutsetning for en positiv utvikling av Forsvaret på lang sikt. Dette fordi den vil føre til betydelig reduserte utgifter knyttet til driften av Forsvaret, slik at større ressurser brukes på å drifte og fornye styrkestrukturen og utvikle den operative evne.

Omleggingen er imidlertid ikke en *tilstrekkelig* forutsetning for en positiv utvikling, fordi enkelte av de utviklingstrekkene som har bidratt til å sette Forsvaret i dagens situasjon, vil kunne fortsette å virke også i framtiden. Kostnadsveksten i Forsvaret er for eksempel påviselig sterkere enn for gjennomsnittet av samfunnet. Samtidig vil det være uakseptabelt om Forsvaret etter omleggingen igjen skulle havne i et uføre preget av manglende samsvar mellom kostnader og bevilgninger.

For at Forsvarets utvikling over tid skal kunne styres i en positiv retning er både en vellykket omlegging og stabil kjøpekraft også på sikt grunnleggende forutsetninger. Dessuten må Forsvarets driftsutgifter holdes under kontroll, blant annet ved at arbeidet med å rasjonalisere fredsorganisasjonen videreføres, og ved at omkostningene knyttet til anskaffelse og vedlikehold av materiell holdes lavest mulig, også gjennom flernasjonalt samarbeid.

Gitt disse forutsetningene vil Forsvarets styrkestruktur kunne tilpasses og fornyes slik at Forsvaret vil kunne løse tildelte oppgaver - nasjonale og internasjonale - på kort og mellomlang sikt, og om nødvendig omstilles for å møte en radikalt endret situasjon på lengre sikt. Samlet vil dette sikre et bærekraftig Forsvar som vil kunne møte utfordringer mot norsk sikkerhet og ivareta Norges internasjonale forpliktelser, i tillegg til å bli en attraktiv og utfordrende arbeidsplass.

3 Sikkerhetspolitiske rammevilkår og utviklingstrekk

3.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver de sikkerhetspolitiske rammevilkår og internasjonale utviklingstrekk som antas å ha størst betydning for Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjon og for planleggingen og utviklingen av Norges forsvar.

Norges strategiske posisjon er i første rekke bestemt av vår stilling innenfor en maktpolitisk struktur der NATO, USA, EU og Russland utgjør de viktigste tyngdepunktene. Forholdet mellom tyngdepunktene i dette systemet har forandret seg de siste årene. Russlands posisjon er blitt svekket, mens USA og EU har fått økt makt og betydning relativt sett. Samtidig har NATOs rolle og oppgaver endret seg.

Betydningen for Norge av forholdet mellom tyngdepunktene i den maktpolitiske struktur forsterkes ytterligere ved at EU er i ferd med å utvikle en egen sikkerhets- og forsvarspolitikk. Samtidig er NATO fortsatt inne i en dyptgripende endringsprosess. Alliansen er utvidet og dens strategiske konsept er tilpasset et bredere spekter av oppgaver enn tidligere. Nye utvidelser står for døren. Det har funnet sted en drastisk nedbygging av Russlands militære kapasitet. Dermed er også alliansen blitt mindre opptatt av nordområdene.

Norsk område forblir av stor strategisk betydning i transatlantisk sammenheng. Vår strategiske posisjon forsterkes av de naturressursene vi forvalter. Oljen og gassen på norsk sokkel er av stor strategisk betydning for andre stater.

3.2 Et nytt risikobilde og Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel

Et bredere og mer sammensatt risikobilde vil prege våre sikkerhetspolitiske omgivelser i framtiden. 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 og krig. Økende gjensidig avhengighet preger forholdet mellom land så vel som verdensdeler. Dette bidrar til å viske ut skillene mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet. Trusler kan oppstå og utvikle seg meget raskt og uten særlig forvarsel, blant annet fordi også ikkestatlige aktører kan true sikkerheten. Flere og ulike konflikter kan oppstå samtidig. Dette stiller Norge overfor nye utfordringer og har konsekvenser for det norske forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel.

Dagens Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge. Forholdet mellom Russland og Norge vil i overskuelig framtid være preget av et asymmetrisk naboforhold mellom en småstat og en stormakt. Håndteringen av dette forholdet innebærer en utfordring for norsk sikkerhetspolitikk.

Nye sikkerhetspolitiske utfordringer er oppstått, og noen av dem kan utvikle seg til potensielle trusler. Spredningen av masseødeleggelsesvåpen og deres leveringsmidler vil trolig utgjøre en økende risiko som kan svekke inter-

nasjonal stabilitet i årene som kommer. Forandringer i mønsteret av internasjonal terrorisme og organisert kriminalitet kan også true sikkerheten.

Et nytt risikobilde preger Europa. Det siste tiåret har vist hvordan motsetninger langs etniske skillelinjer på nytt har gitt seg voldelige uttrykk. Slike etniske konflikter vil ventelig utgjøre en alvorlig sikkerhetspolitisk utfordring for Europa i mange år. I tillegg vil sikkerhetsutfordringene i Midt-Østen fortsatt kunne ha betydelige implikasjoner for vestlig sikkerhet.

Det er nødvendig med en bred tilnærming for å kunne møte de nye sikkerhetsutfordringene. Militærmaktens rolle som sikkerhetspolitisk redskap er i denne sammenheng fortsatt av direkte betydning. Likevel er militærmakt kun ett av flere virkemidler for å nå overordnete sikkerhetspolitiske mål. Dette krever en bred tilnærming til sikkerhet og at eventuell bruk av militærmakt samordnes med politiske, diplomatiske og økonomiske virkemidler.

Muligheten for at Norge blir trukket inn i konflikter i den lavere delen av krisespekteret kan være i ferd med å øke. Det er også økende sannsynlighet for at flere mindre konflikter kan opptre samtidig. Motsetninger mellom stater eller ulike grupper kan spre seg i nye og uventede retninger og forårsake nye konflikter. Norge kan bli trukket inn i konflikter på en indirekte måte. De potensielle truslene vi står overfor som del av en mer globalisert verden er altså ikke borte, de er flere og mer uoversiktlige.

Et nasjonalt militært forsvar er fortsatt av vital betydning. Norge trenger et godt og troverdig forsvar - et forsvar tilpasset en ny tid og med de nødvendige egenskaper til å kunne håndtere morgendagens sikkerhetspolitiske utfordringer. Forsvaret må være i stand til å bidra aktivt til å ivareta de overordnete mål for norsk sikkerhetspolitikk slik de er nedfelt i St.meld. nr. 22 (1998 - 99):

– å forebygge krig og bidra til stabilitet og fredelig utvikling
– å ivareta norske rettigheter og interesser, og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press
– å ivareta norsk suverenitet.

Disse målene ligger fast. Virkemidlene og forholdet mellom dem må imidlertid tilpasses. For Norge er det særlig viktig å videreutvikle en bred sikkerhets- og forsvarspolitisk forankring i flere retninger for å sikre at våre interesser og behov blir tilstrekkelig ivaretatt.

Regjeringen legger derfor stor vekt på å føre en aktiv og balansert sikkerhets- og forsvarspolitikk. Dette må skje gjennom nært samarbeid med andre land. Norge må være direkte engasjert i og ha medinnflytelse på den videre utvikling av det euro-atlantiske og europeiske samarbeidet som finner sted i flere og ulike fora.

3.3 En sammenfatning av særlig viktige utviklingstrekk

Norges sikkerhet er avhengig av et forpliktende samarbeid i NATO. Regjeringen ønsker at Norge skal bidra til å bevare og styrke NATO politisk og militært og på den måten også trygge det transatlantiske samarbeidet. Videre

ønsker regjeringen å medvirke i utviklingen av mer effektive krisehåndteringsmekanismer i regi av EU. Regjeringen legger stor vekt på at Russland trekkes med i det europeiske og bredere internasjonale forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet.

Europa er i sterk endring. I løpet av 1990-tallet har nye utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidsmønstre vokst fram, ikke minst i regi av NATO og EU. I årene som kommer vil viktige spørsmål som berører hele Europa langt på vei bli avklart. Dette gjelder ikke minst NATOs og EUs utvidelser østover. NATO vil videreføre sin «åpen dør» politikk i forhold til søkerlandene. Regjeringen støtter denne prosessen. Samtidig tar EU sikte på omfattende utvidelser med søkerlandene fra Sentral- og Øst-Europa og andre søkerland, og forhandler i dag med 12 land om medlemskap. De europeiske land veves stadig nærmere sammen gjennom et dynamisk samarbeid på tvers av tidligere skillelinjer. NATOs forsvarspolitiske og militære samarbeid med partnerland gjennom Partnerskap for fred (PfP) er en viktig del av dette. Dagens dynamiske endringsprosess i Europa vil trolig fortsette i mange år.

NATOs bruk av militær makt vil i de nærmeste år etter alt å dømme primært være knyttet til krisehåndtering og konfliktforebygging, med fokus på sikkerhetspolitiske utfordringer som ikke direkte truer allierte lands suverenitet eller territorielle integritet. Alliansens styrkeplanlegging tar utgangspunkt i at NATO er og ventelig vil forbli engasjert i regionale militære operasjoner av lengre varighet slik man i dag er det på Balkan. Det legges stor vekt på at det enkelte medlemsland må ha evne til å operere effektivt sammen med sine allierte og med andre samarbeidsland. Dette gjenspeiles i nye krav til trening, utrustning, materiell, organisasjon og personellets kvalifikasjoner.

EU har ambisjoner om å kunne påta seg humanitære operasjoner og redningsaksjoner, så vel som fredsbevaring og fredsoppretting. Utfordringen blir å skape en forbedret evne til å ta ansvar for europeisk sikkerhet gjennom EU uten at dette skaper motsetninger som kan svekke NATO og det transatlantiske samarbeidet. Dette krever et tett samarbeid mellom EU og NATO.

Også Norge ønsker og har forpliktet seg til å delta i et bredt internasjonalt samarbeid for å opprettholde stabilitet og en fredelig utvikling i og rundt Europa, inkludert rustningskontroll, for å løse konflikter og hindre at nye oppstår. Forsvaret er det mest håndfaste sikkerhetspolitiske virkemiddel regjeringen har til rådighet for å nå dette målet.

3.4 Teknologi og masseødeleggelsesvåpen

Informasjonsrevolusjonen er i ferd med å forandre rammebetingelsene for krig og konflikt. Angrep på sivile og militære informasjonssystemer må antas å ville utgjøre et sentralt element i framtidens konflikter. Den teknologiske utviklingen har gjort avansert teknologi mer tilgjengelig for politisk ustabile stater, eller andre nasjonale og internasjonale grupperinger som kan ønske å anvende vold for å oppnå sine hensikter. Kostnadene ved å anvende moderne teknologi i offensivt øyemed er ofte relativt sett billigere i forhold til hva det koster å forsvare seg effektivt mot eller avskrekke slik bruk.

Et moderne samfunn er sårbart for trusler og angrep. Utstrakt bruk av informasjonsteknologi har ført til økt sårbarhet, og det finnes knapt noen samfunnssektor som ikke er kritisk avhengig av at IT-systemer fungerer. Elektro-

nisk terrorisme skaper nye utfordringer knyttet til etterretning og beskyttelse. Disse utfordringene må vies større oppmerksomhet både av Forsvaret og det sivile samfunn og vil også kreve et tettere sivil-militært samarbeid.

Faren for utvikling og spredning av kjernefysiske, biologiske og kjemiske våpen (masseødeleggelsesvåpen) og deres leveringsmidler utgjør en potensielt svært alvorlig sikkerhetsutfordring. Den nødvendige kunnskap for å framstille biologiske og kjemiske våpen er forholdsvis lett tilgjengelig og flere land har som mål å anskaffe slike våpen med tilhørende leveringsmidler. Det er etablert en rekke multilaterale rustningskontrollregimer for å hindre bruk, spredning og produksjon av masseødeleggelsesvåpen, men det har vist seg vanskelig å få etablert effektive kontroll- og overvåkningsordninger som kan bidra til å sikre at avtalene etterleves. Flere land har heller ikke sluttet seg til eksisterende avtaleverk.

NATO har i de senere årene arbeidet aktivt for å bedre alliansens evne til å håndtere de utfordringer som er knyttet til spredning av masseødeleggelsesvåpen. Målet er å redusere sårbarheten overfor eventuell bruk av masseødeleggelsesvåpen både for NATO-landenes militære styrker og for medlemslandene mer generelt. I tillegg til slike passive forsvarstiltak arbeides det med å utvikle militære kapasiteter som gjør NATO i stand til å håndtere eventuelle trusler om bruk av masseødeleggelsesvåpen.

Den kjernefysiske rustningskontroll er for en stor del utviklet gjennom bilaterale prosesser mellom USA og Russland. ABM-avtalen (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) og START-avtalene (*Strategic Arms Reduction Talks*) er blant de viktigste. Russland råder fortsatt over et meget stort antall kjernefysiske våpen, og kjernevåpendimensjonen i det russiske sikkerhetskonsept og den nye militærdoktrinen er mer framtredende enn før. Russland anser kjernevåpnene for å være landets viktigste garanti for fortsatt stormaktsstatus og for forsvar av eget territorium. Dette har konsekvenser for Norge og for den strategiske betydning av nordområdene.

3.5 Interne, etniske og andre lokale og regionale konflikter som internasjonalt sikkerhetsproblem

Flertallet av konfliktene som har utspilt seg på 1990-tallet har vært interne konflikter. Denne type konflikter har vist seg å bli et økende internasjonalt sikkerhetsproblem, både fordi de ofte får regionale konsekvenser og fordi de utfordrer etablerte internasjonale normer og rettsregler. Mennesket og menneskelig lidelse er i større grad enn tidligere blitt en del av sikkerhetspolitikken. Økt fokus på menneskerettigheter har skapt en ny debatt knyttet til spørsmålet om humanitær intervensjon. Ikke-intervensjonsprinsippet har i løpet av det siste tiåret ved flere anledninger måttet vike for krav om ivaretakelse av grunnleggende menneskerettigheter.

FNs Sikkerhetsråd har vedtatt resolusjoner hvor indre anliggender er blitt sett som trusler mot internasjonal fred og stabilitet. FNs rolle i forhold til internasjonal krisehåndtering er dermed endret. Samtidig har også forventningene til FN økt. FN kan ikke alene makte å løse verdenssamfunnets utfordringer når det gjelder fred, sikkerhet og ivaretakelse av menneskerettigheter. Tvert imot har man erfart FNs begrensninger. En arbeidsdeling er dermed oppstått mellom FN og andre organisasjoner.

De vanskeligste operasjonene setter så store krav til at styrkene kan operere sammen, og til kommando- og kontrollapparatet, at bare NATO har de nødvendige ressurser. NATO er fra et militært synspunkt den klart mest effektive organisasjon for flernasjonale, internasjonale operasjoner. FN er likevel fortsatt den viktigste aktøren når det gjelder håndtering av internasjonale kriser og konflikter. Det betyr at medlemslandene må være villig til å stille med tellende militære bidrag til fredsoperasjoner som gjennomføres av FN eller med mandat fra FN.

Etter slutten på den kalde krigen har motsetninger langs nasjonale, etniske og religiøse skillelinjer på nytt blusset opp i Europa, etter at stater som Sovjetunionen og Jugoslavia har gått i oppløsning. Slike konflikter har ofte dype historiske røtter, men lå fastfrosset eller ble aktivt undertrykket under kommunismen. De moderniserings- og integrasjonsprosesser som i stor grad har fjernet slike historiske konfliktlinjer i Vest-Europa har ennå ikke funnet sted i en rekke områder i Øst-Europa og på Balkan og heller ikke i andre regioner som Kaukasus. Også i Midt-Østen og i Nord-Afrika er potensialet for konflikter stort.

Konflikter av etnisk eller religiøs natur, selv om de i første rekke kan være interne, fører lett til flyktningeproblemer og økt fare for destabilisering av omkringliggende stater, noe som igjen kan true bredere europeiske interesser.

Også skarpere økonomiske og sosiale skillelinjer innenfor og mellom land, grenseoverskridende kriminalitet, miljøproblemer og kamp om begrensede ressurser, blant annet vann, kan skape grobunn for nye konflikter. Betydelige folkeforflytninger kan oppstå som følge av krig og konflikt, fattigdom eller miljøforandringer. Disse utfordringene vil berøre europeisk sikkerhet på ulike måter. Også Norge vil bli berørt - indirekte eller eventuelt også direkte. Regjeringen vil derfor legge stor vekt på å bidra til å forebygge slike konflikter, først og fremst gjennom bruk av sivile virkemidler for å støtte opp om økonomisk og sosial utvikling, demokratisering og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.

3.6 Utviklingen av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i NATO

NATO har i løpet av de senere år gjennomført en rekke omfattende endringer for å tilpasse seg den nye sikkerhetspolitiske situasjon. På NATO-toppmøtet i Washington i 1999 godkjente stats- og regjeringssjefene et oppdatert strategisk konsept som vil være styrende for alliansens utvikling i årene som kommer. Alliansen vil forbli et avgjørende transatlantisk konsultasjonsforum.

NATOs hovedoppgave vil fortsatt være å ivareta det kollektive forsvar av medlemslandene, inkludert å avskrekke en eventuell motpart fra å iverksette et militært angrep på NATO eller ett eller flere av alliansens medlemsland (artikkel 5-operasjoner). Fokus for det kollektive forsvaret har likevel endret seg fra forsvar mot et storstilt angrep mot alliansens territorium til felles evne til å håndtere regionale konflikter. Det er i den sammenheng avgjørende å ha evne til å forebygge, begrense og løse en konflikt i NATOs nærområder som kan utvikle seg til å true sikkerheten til ett eller flere av medlemslandene.

Evnen til å gjennomføre internasjonale fredsoperasjoner (ikke-artikkel 5-operasjoner, det vil si utenfor NATOs geografiske ansvarsområde) og partnersamarbeid er i dag fundamentale oppgaver for NATO og bidrar til å trygge sikkerhet og stabilitet i det euro-atlantiske området og dermed de alliertes egen sikkerhet.

Det strategiske konsept understreker at alliansens væpnede styrker må omstilles for å kunne møte et bredt spekter av oppgaver og utfordringer. Evne til å ivareta alliansens oppgaver krever grunnleggende operative militære kapasiteter. Det er særlig viktig at europeiske og amerikanske enheter kan operere sammen. Dette innebærer at viktige teknologiske ulikheter må utjevnes. Det har oppstått et økende teknologisk gap mellom de amerikanske og de fleste europeiske militære enheter.

NATO har satt seg som mål å utvikle en enhetlig styrkestruktur som er fleksibel nok til at den kan møte alle de typer oppgaver styrkene kan bli satt til å løse. Washington-toppmøtet i april 1999 vedtok en plan for å utvikle de militære kapasiteter som er nødvendige for å kunne nå de målene det strategiske konsept forutsetter, det såkalte *Defence Capabilities Initiative*, forkortet DCI. Gjennom DCI vil NATO forbedre sin evne innenfor de fem områdene mobilitet, utholdenhet, fleksibilitet, overlevelsesevne og ledelse. DCI har også som mål å bidra til en bedre transatlantisk byrdefordeling.

Den videre utvikling av NATO-samarbeidet er avhengig av de alliertes evne og vilje til å følge opp det strategiske konsept og DCI. Manglende samsvar mellom landenes nasjonale forsvarsplanlegging og styrkeplaner på den ene siden og omforente allierte styrkemål på den andre har over en årrekke ført til overvekt av noen våpensystemer og en kritisk mangel på andre i forhold til alliansens behov. De store utgifter knyttet til utvikling, anskaffelse og vedlikehold av mange nye militære systemer gjør at få allierte vil kunne framskaffe visse nøkkelkapasiteter på egenhånd.

Etter regjeringens oppfatning er økt satsing på flernasjonalt samarbeid både politisk ønskelig og militært og økonomisk sett nødvendig for å utvikle og anskaffe nødvendige kapasiteter. For Norge vil flernasjonale løsninger være særlig viktig.

NATOs oppmerksomhet er etter slutten av den kalde krigen gradvis dreiet sørover - mot urolige områder først og fremst på Balkan, men også mer generelt mot den politisk ustabile sonen fra Nord-Afrika og Midt-Østen til Kaukasus. Norge må engasjere seg i de sikkerhetspolitiske problemstillinger og eventuelle kriser som våre allierte er opptatt av, og som kan berøre alliansens sikkerhet. Tellende bidrag til alliansens politiske og militære handlekraft vil her være av stor betydning.

Spørsmålet om byrdefordeling har lenge gjort seg gjeldende i forholdet mellom USA og Europa. Rettferdig byrdefordeling er nå i økende grad også blitt et politisk tema i Europa. Fra amerikansk side har man lagt vekt på at Europa skal påta seg et større ansvar for europeisk sikkerhet både politisk, økonomisk og militært. Det er kommet advarsler fra amerikansk side om at manglende europeisk evne til å ta ansvar kan få konsekvenser for USAs engasjement i Europa og for NATOs framtid. I mange sammenhenger forventer USA at de europeiske allierte skal bidra til å sikre felles interesser også utenfor NATOs kjerneområde. NATOs strategiske konsept opererer her med

begrepet «det euro-atlantiske området». Sikkerheten til statene i dette området henger nært sammen.

Regjeringen vil arbeide for å ivareta norske sikkerhetsinteresser i NATO gjennom aktiv deltakelse i og oppfølgning av NATOs styrke- og forsvarsplanlegging, inkludert støtte til EU, gjennom medvirkning i allierte og NATO-ledete operasjoner og gjennom tellende bidrag til alliansens fellesbudsjetter. Dette vil bidra til å bevare NATO som troverdig forsvarsallianse og vil også gjøre det lettere å opprettholde alliert oppmerksomhet når det gjelder de interesser og problemstillinger som man på norsk side er særlig opptatt av. Ved å delta i videreutviklingen av NATOs felles evne til internasjonal krisehåndtering styrkes samtidig Norges evne til nasjonal krisehåndtering. Også NATOs evne til krisehåndtering i det norske området styrkes gjennom en generelt sett bedret evne til internasjonal krisehåndtering.

Det er etter regjeringens syn viktig å verne om og styrke NATOs konsultasjonsmekanismer for å hindre en eventuell marginalisering av de mindre lands interesser. Bilaterale kontakter, særlig mellom de større land, har fått økt betydning også for samarbeidet i NATO. For Norge er det vesentlig at NATO ikke utvikler seg til å bli et forum som stadfester enighet man kommer fram til i andre og mer lukkede fora.

Den videre utvidelse av NATO retter betydelig oppmerksomhet mot Sentral- og Øst-Europa. Når NATO utvides vil et økt antall medlemmer representere en utfordring for alliansens evne til å oppnå konsensus gjennom politiske konsultasjoner og til militært samvirke. For å bevare et effektivt og troverdig militært samarbeid stilles det klare krav til eventuelle nye medlemmer. Dette er viktig for at NATO skal kunne opprettholde sin grunnleggende oppgave som garantist for kollektivt forsvar og det enkelte medlemslands sikkerhet. Regjeringen støtter NATOs «åpen dør» politikk.

NATO samarbeider med Russland innenfor rammen av Det permanente fellesråd (PJC) og gjennom Det euro-atlantiske partnerskapsråd (EAPC) og PfP i den grad Russland ønsker å delta i disse fora. Samarbeidet med Russland er vesentlig for å etablere en stabil europeisk sikkerhetspolitisk orden. Regjeringen anser det som svært viktig at samarbeidet mellom NATO og Russland utvikles videre.

Regjeringen vil arbeide for å videreutvikle et sterkt NATO, både politisk og militært, med kapasitet til å utføre hele spekteret av alliansens oppgaver. Dette stiller nye krav også til Forsvaret. Kapittel 4.3.2 beskriver disse kravene nærmere.

3.7 Utviklingen i EU

Svært mye taler for at EU representerer en styringsform som er et nødvendig supplement til nasjonalstaten i den globaliserte tidsalder. Dette gjelder i økende grad også innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken. Med Norges nei til EU-medlemskap står vi på sidelinjen med begrensede muligheter for å øve norsk innflytelse på det nye sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet som nå utvikles i Europa. Uten medlemskap vil Norge i tiden som kommer måtte arbeide videre fra utsiden for å søke å ivareta vår politiske innflytelse på utviklingen av det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i Europa. Et EU-

medlemskap ville kunne gi bedre politisk ryggdekning i situasjoner der det ikke er aktuelt for NATO å engasjere seg.

EU har ambisjoner om å framstå som en utenriks- og sikkerhetspolitisk enhet med egen evne til sivil og militær krisehåndtering. Prosessen har stor tyngde. EU har imidlertid ikke til hensikt å bli en tradisjonell militær allianse med ansvar for kollektivt forsvar. Det er også gjort klart at EU-ledet militær krisehåndtering bare er aktuelt i de tilfeller der NATO som sådan ikke er engasjert. Det er grunn til å understreke at det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU (*European Security and Defence Policy* - ESDP) er mellomstatlig og at det ikke er tale om å opprette en «Europahær». EUs militære oppgaver er begrenset til krisehåndtering i tråd med de såkalte Petersberg-oppgavene. Disse inkluderer humanitære operasjoner, søk- og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering.

EU har som mål innen 2003 å utvikle en flernasjonal styrke for fredsoperasjoner på opp til 60.000 soldater, støttet av sjø- og luftstridskrefter, som kan opprettholde sitt engasjement i inntil ett år. Disse styrkene vil i overveiende grad også være meldt inn i andre styrkeregistre og til NATO. EU er videre i ferd med å etablere egne styrkeregistre for sivile bidrag, blant annet politi. Etablering av nødvendige støttefunksjoner og kapasiteter til EUs nye flernasjonale styrke vil bli langt mer krevende enn opprettelsen av selve styrken. Det dreier seg om en rekke nye og kostbare kapasiteter som bedre etterretning, kommando og kontroll, kommunikasjon, samt strategisk transportkapasitet.

Per i dag er EUs evne til krisehåndtering lav. Dette står i skarp kontrast til NATOs evne til krisehåndtering. Det er oppnådd prinsipiell enighet om at EU skal kunne benytte NATO-ressurser i eventuelle europeisk ledede operasjoner. EU skal også kunne trekke på NATO-ressurser i form av militær planleggingskapasitet. Hvordan EUs og NATOs militære planlegging vil bli harmonisert og hvilken adgang EU skal ha til NATOs kapasiteter rent konkret vil bli nærmere avklart i tiden framover. Etter regjeringens syn er en forutsetning for ESDPs effektivitet og troverdighet at vedtakene fra EUs toppmøte i Nice om samarbeid og konsultasjoner med tredjeland, herunder også de seks europeiske NATO-land som ikke er medlemmer av EU, settes ut i livet. Disse landene må få et tettest mulig samarbeid med EU innenfor rammene av ESDP, både når det gjelder videreutvikling av Europas militære kapasiteter og planlegging og gjennomføring av eventuelle krisehåndteringsoperasjoner.

Det er ingen grunn til å tvile på at EU i løpet av få år vil disponere de nødvendige militære kapasiteter til å ivareta Petersberg-oppgavene. Hvis den videre utvikling fører til en styrket europeisk pilar i NATO og til at EU påtar seg et større ansvar innenfor et bredt spekter av oppgaver på de felt som NATO ikke naturlig dekker vil dette være positivt. Slik kan prosessen føre til en styrking av Europas samlede kapasiteter. Et sterkere og mer selvstendig Europa er etter regjeringens syn både ønskelig og uunngåelig.

Spørsmålet synes ikke lenger å være hvorvidt EU vil framstå som en sterkere maktfaktor, men heller *hvordan* EU vil framstå og hvilken virkning dette vil få på NATO og det transatlantiske samarbeidet. På tross av flere uavklarte forhold forventer regjeringen at EU vil spille en mer aktiv rolle i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk i de kommende år. EUs mest verdifulle bidrag vil

være unionens mulighet til å spille en helhetlig og dynamisk rolle i europeisk krisehåndtering gjennom et bredt spekter av politiske og økonomiske virkemidler, understøttet av militære ressurser.

Regjeringen ønsker å føre en aktiv europapolitikk og ønsker utviklingen av en mer effektiv europeisk krisehåndteringskapasitet i EU velkommen. En best mulig tilknytning for Norge til ESDP er viktig i denne sammenheng slik det også er beskrevet i St.meld. nr. 12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*. Norge har tilbudt seg å delta med militære ressurser til en styrket europeisk evne til krisehåndtering gjennom EU. Videre har man fra norsk side understreket behovet for å utvikle gode samarbeids- og konsultasjonsordninger mellom NATO og EU. Det er blitt lagt stor vekt på betydningen av å oppnå tilfredsstillende ordninger for medvirkning for Norge når det gjelder utviklingen av ESDP generelt og krisehåndtering spesielt. Slike ordninger vil bidra til å sikre at de norske bidragene blir relevante og at en fra norsk side raskt kan fatte vedtak om eventuell deltakelse i en EU-ledet aksjon.

Etter regjeringens syn er utviklingen av en egen europeisk militær evne i Norges interesse, forutsatt at det øker den samlede evne til konfliktforebygging, krisehåndtering og kriseløsning og imøtekommer USAs krav om en ny byrdefordeling innenfor det transatlantiske fellesskap. Gjennom ESDP kan Europa bidra til å bevare forbindelsene over Atlanterhavet, styrke USAs motivasjon til å forbli aktivt engasjert i europeiske sikkerhetsspørsmål og avlaste NATO. Utviklingen av EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk har stor betydning for NATO og er i økende grad en viktig del av alliansens fortsatte omstilling.

3.8 Det transatlantiske samarbeidet

Samarbeidet mellom USA og Europa har vært en bærebjelke i NATO-samarbeidet og i europeisk sikkerhet siden Den annen verdenskrig. USAs sikkerhetsgaranti og militære tilstedeværelse har vært et konkret uttrykk for transatlantisk solidaritet og interessefellesskap. I takt med endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser har imidlertid innholdet i det transatlantiske forholdet endret karakter. Antall amerikanske styrker i Europa er redusert fra 320.000 i 1989 til om lag 100.000 ved utgangen av 2000. Men fortsatt er Europa militært avhengig av USA, og Europa har begrenset evne til å operere uavhengig av USA dersom større militære operasjoner skulle være påkrevet. På samme tid trenger USA også Europa som et viktig ankerfeste for å fremme stabilitet og demokrati i det euro-asiatiske området.

I dag er den sikkerhetspolitiske rollefordeling mellom EU og NATO, og med det også mellom EU og USA, i støpeskjeen. EUs rolle i europeisk politikk vil trolig endres som følge av en videre utvikling av en mer helhetlig utenriks- og sikkerhetspolitikk og en videre utvidelse som vil omfatte svært mange europeiske land. Dermed vil EU kunne spille en langt viktigere rolle for europeisk sikkerhet og stabilitet. Dette vil også kunne virke inn på det transatlantiske samarbeidet som i større grad vil kunne skje i form av en tettere dialog direkte mellom EU og USA. En slik utvikling vil også få betydning for NATO.

Skulle EUs sikkerhetspolitiske linje på lengre sikt gå på tvers av amerikanske målsettinger, for eksempel ved at den franske linje om økt europeisk selvstendighet i forhold til USA og NATO setter et for stort preg på EU-samarbei-

det, vil forholdet mellom USA og EU kunne bli mer anstrengt. Skulle det komme til en eventuell redusert vektlegging av NATO og en drastisk revurdering med hensyn til fordelingen av oppgaver og ansvar mellom EU og NATO, ville dette i verste fall kunne undergrave NATOs integrerte militære struktur. I så fall ville man risikere å få en mer fragmentert europeisk sikkerhetsorden med redusert sikkerhet og stabilitet for Europa. For Norge ville en slik situasjon være svært alvorlig, gitt avhengigheten av NATO, herunder amerikanske forsterkninger. Med Norge utenfor EU, medlemskap i et NATO med svekket troverdighet og et Europa uten et sterkt amerikansk engasjement ville vårt lands sikkerhetspolitiske stilling bli vesentlig forringet.

Sannsynligheten for den type negativ utvikling som her er skissert er i dag lav. Gitt Norges avhengighet av den transatlantiske dimensjon er det av stor betydning å sikre at vi fortløpende deltar i den transatlantiske dialogen. En viktig utfordring blir å bidra til å hindre at det oppstår alvorlig friksjon over Atlanterhavet i forbindelse med den videre utvikling av samarbeidet mellom EU og NATO og sikre at dette samarbeidet får et mest mulig substansielt innhold. Videre legger regjeringen stor vekt på å videreutvikle det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet med USA. Det er vesentlig å arbeide for å opprettholde interessen for nordområdene både hos USA og andre allierte, blant annet gjennom alliert trening og øvelser i Norge.

3.9 Utviklingen i Norges nærområder

Under den kalde krigen spilte Norge en strategisk meget viktig rolle for NATO og fikk dermed stor oppmerksomhet fra alliansen. Nå har NATOs og de alliertes oppmerksomhet dreid sørover og østover. Norsk territorium og tilstøtende områder er likevel fortsatt av stor strategisk, politisk og økonomisk betydning. Dette innebærer en rekke kontroll- og oppsynsoppgaver for Forsvaret. Hovedutfordringen knytter seg til sikring av ressursene og tilhørende infrastruktur og til mulige konflikter om utnyttelse og forvaltning av disse ressursene.

Det kan ikke utelukkes at det vil kunne oppstå uoverensstemmelser med andre land i forbindelse med norsk myndighetsutøvelse på Svalbard og norsk jurisdiksjonsutøvelse i vernesonen rundt Svalbard. Effektiv nasjonal ressurs- og miljøkontroll samt et forbedret internasjonalt og bilateralt avtaleverk, særlig vedrørende ressurs- og miljøspørsmål, kan redusere faren for konflikt, men vil ikke forhindre at Norges rolle kan bli utfordret. Forsvaret må derfor ha effektive og troverdige kapasiteter for tilstedeværelse, suverenitetshevdelse, overvåking og krisehåndtering for å bidra til å forhindre og om nødvendig mestre slike situasjoner.

Olje- og gassleveranser fra norsk sokkel har strategisk betydning for andre stater. Norge dekket i 1999 omkring en fjerdedel av Vest-Europas gassbehov. I eventuelle konflikter hvor tilgang til olje og gass settes i fokus vil også Norge kunne bli trukket inn. Olje- og gassinstallasjonene er sårbare for eventuelle angrep. Beskyttelses- og sikringstiltak av viktige anlegg og infrastruktur i fred, krise og krig utgjør derfor en stor sikkerhets- og forsvarspolitisk utfordring for Norge. I situasjoner der norske forsvarsressurser ikke strekker til vil

NATO kunne spille en viktig rolle i sikring og beskyttelse av petroleumsinfrastrukturen offshore.

Forholdene i Norges nærområder legger føringer på norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Av særlig betydning er utviklingen i Russland, de baltiske stater og Østersjøregionen, samt utviklingen av det nordiske samarbeidet.

3.9.1 Russland

De sikkerhetspolitiske forhold i nord dreier seg i første rekke om forholdet til Russland. Det er grunn til å understreke at forholdet mellom våre to land historisk sett har vært preget av fravær av konflikt. Selv under den kalde krigen samarbeidet man om spørsmål av felles interesse. Det er regjeringens mål å videreføre dette og å opprettholde et best mulig bilateralt forhold til myndighetene i Moskva. I overskuelig framtid vil imidlertid forholdet mellom Russland og Norge være preget av det asymmetriske forholdet mellom en småstat og en stormakt. De to lands interesser møtes dessuten i et område av åpenbar strategisk betydning.

Russisk politikk preges fortsatt av en viss indre spenning og begrenset forutsigbarhet, og det er liten grunn til å forvente noen endring i dette grunnleggende forhold. Dagens Russland utgjør ikke en trussel mot Norge. Regjeringen legger stor vekt på å bidra til sikkerhet og stabilitet i våre nærområder og vil videreføre sin forutsigbare forsvars- og sikkerhetspolitikk i nord. Et viktig mål for samarbeidet med Russland er å fremme åpenhet og redusere mistenksomhet knyttet til militære aktiviteter på begge sider av grensen. Det legges i den sammenheng stor vekt på russisk deltakelse i PfP eller PfP-relaterte militære aktiviteter i Norge.

Det er viktig å understreke at sikkerheten i våre nærområder ikke kan ses i isolasjon fra sikkerheten i resten av Europa og i det euro-atlantiske området. Russland utgjør en sentral faktor i dette forholdet. Regjeringen vil understreke at varig stabilitet og sikkerhet i Europa bare kan bygges i nært samarbeid med Russland. Etter regjeringens syn oppnås dette best gjennom å videreutvikle det praktiske og politiske samarbeidet med Russland, både bilateralt og gjennom multilaterale fora.

Forholdet mellom Russland og resten av verden, særlig forholdet mellom Russland og USA, vil være av stor betydning for forholdet mellom Russland og Norge. Dette betyr at det eksisterer en mulighet for at spenningsnivået mellom Norge og Russland kan øke på bakgrunn av faktorer som i utgangspunktet ikke knytter seg til det bilaterale forholdet og som ligger utenfor norsk kontroll. Et Russland som i økende grad markerer nasjonale interesser vil uansett være en vanskeligere forhandlingspart. Vi må kunne håndtere en situasjon der Norge eventuelt settes under press.

Situasjonen og utviklingen i nordområdene med stor konsentrasjon av militære styrker og kjernefysiske våpen vil fortsatt ha stor betydning for utformingen og dimensjoneringen av det norske forsvaret. Russland legger i dag større vekt på de kjernefysiske styrkene enn tidligere. Betydningen for Russland av basene i nord er fortsatt stor slik at Kola og Nordvest-Russland må forventes å ville spille en viktig strategisk rolle for Russland i overskuelig framtid. I lys av dette vil det forbli betydelige militære kapasiteter konsentrert i dette

området. Det understreker den fortsatte betydning av tiltak som kan skape gjensidig innsyn og tillit.

En omfattende restrukturering av Russlands væpnede styrker er i gang. Det er fremdeles stor usikkerhet med hensyn til resultatet av restrukturerin-gen. Russland prioriterer nå innsatsstyrker med høy kvalitet, høy beredskap og mobilitet, og dermed kortere reaksjonstid. Dette skifte i fokus har også betydning for russiske militære styrker i Norges nærområder. Reform av de konvensjonelle styrkene tar sikte på å gi disse høyere stridsevne, fleksibilitet og reaksjonsevne, samt bedret evne til å gjennomføre fellesoperasjoner. Reformen vil trolig føre til at Russlands konvensjonelle styrker reduseres ytterligere i omfang.

Generelt reguleres konvensjonell nedrustning av avtalen om konvensjonelle styrker i Europa (CFE-avtalen), som er en grunnpilar i arbeidet med å begrense offensiv militær kapasitet i Europa. Som tillitsskapende tiltak er en full gjennomføring av CFE-avtalen fortsatt av fundamental betydning. Fra norsk side har det vært lagt vekt på at CFE-avtalen må bidra til å hindre destabiliserende styrkekonsentrasjoner i områder innenfor avtalens virkeområde, også i krisesituasjoner. På bakgrunn av krigføringen i Tsjetsjenia har Russland overskredet de samlede avtalefestede materielltak i den såkalte flankesonen som blant annet omfatter Norge og de russiske militærdistriktene Leningrad og Nord-Kaukasus. Manglende russisk vilje til å etterleve CFE-avtalens begrensninger i flankesonen utgjør en alvorlig utfordring.

Miljøtrusselen fra Nordvest-Russland, både kjernefysiske og konvensjonelle, representerer en betydelig sikkerhetsmessig utfordring for Norge. Organisert kriminalitet og narkotikatrafikk fra Russland er også et spørsmål om samfunnssikkerhet. Det store velferdsgapet mellom de to land kan på lengre sikt få sikkerhetspolitiske konsekvenser dersom dette fører til kriser og ustabilitet i området.

3.9.2 Norden, de baltiske stater og Østersjøen

De siste ti år er det nordiske samarbeidet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området blitt stadig viktigere, inkludert på materiellsiden. De nordiske land har en rekke sammenfallende interesser i forsvars- og sikkerhetspolitikken. Videre gir språklige, sosiale og kulturelle fellestrekk et godt grunnlag for samarbeid. Alle nordiske land har gjennomført eller vil gjennomføre betydelige forsvarsreformer.

Det nordiske sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet knytter seg særlig til deltakelse i internasjonale operasjoner. Etablering av NORDCAPS (*Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support*) og nordisk samarbeid i fredsoperasjoner på Balkan er de meste konkrete uttrykk for dette. Videre gjennomføres årlige felles nordiske øvelser i PfP-samarbeidets ånd, med fokus på tradisjonell fredsbevaring og sivil-militært samarbeid. Det er opprettet et nordisk styrkeregister med enheter fra alle forsvarsgrener og nylig ble også et permanent militært planleggingselement etablert i Sverige. Målet er å kunne stille en nordisk flernasjonal styrke opp til brigadestørrelse i operasjoner ledet av FN, OSSE eller NATO og fra 2003 også av EU. Storbritannia er invitert til å knytte seg til dette samarbeidet, noe som vil styrke NORDCAPS' europeiske og allierte forankring. Samarbeidet i NORDCAPS

danner et solid grunnlag for et bredere nordisk forsvarspolitisk samarbeid, blant annet omkring videre utvikling av flernasjonale styrker bestående av bidrag fra allierte land og partnerland.

De nordiske lands ulike tilknytningsform til EU og NATO kan i utgangspunktet virke begrensende på det nordiske samarbeidet, men dette synes i liten grad å være tilfellet i dag. Heller synes økt nordisk samarbeid å virke positivt ved at det gir de ulike land innsyn i de politiske prosesser i henholdsvis EU og NATO. Regjeringen arbeider derfor aktivt for å trekke alle de fire EU-land som ikke er medlemmer av NATO så tett inn mot alliansens arbeid med krisehåndtering som mulig. Det bør være de fire selv som i praksis setter grensene for hvor tett kontakten bør være. Etter regjeringens syn vil en slik ordning også være et vesentlig bidrag til arbeidet med å forhindre opprettelse av parallelle og dupliserende strukturer i EU.

En stabil og demokratisk utvikling i de tre baltiske stater og Østersjøregionen er av stor betydning for europeisk sikkerhet. De nordiske land føler et særskilt ansvar for å bistå de baltiske land og har sammen med en rekke NATO-land i flere år ytet støtte til oppbyggingen av balternes nasjonale forsvarsstrukturer.

Sverige, Danmark og Finland er som Østersjøstater direkte berørt av utviklingen i regionen. For Norge er berøringspunktene mer indirekte, men også for oss dreier det seg om å bidra til en gunstig utvikling i våre geografiske nærområder. Forholdet mellom de baltiske stater og Russland står sentralt. Det er viktig å arbeide for flernasjonale tillitsskapende tiltak som omfatter de baltiske stater og Russland.

3.10 Internasjonale rammevilkår og omleggingen av Forsvaret

Utgangspunktet for dette kapitlet har vært de faktorer som utgjør viktige rammebetingelser for planleggingen og utviklingen av Norges forsvar. De overordnete sikkerhetspolitiske rammer som avtegner seg preges av et mer diffust og sammensatt risikobilde. Det er nødvendig med en bred tilnærming for å kunne møte de sikkerhetsutfordringer og potensielle trusler som Norge kan risikere å måtte håndtere. Militærmaktens rolle som sikkerhetspolitisk redskap er i denne sammenheng fortsatt av direkte relevans. Forsvaret må imidlertid være tilpasset den virkeligheten som de militære styrker skal forholde seg til og de oppgaver som følger.

For å ivareta norsk sikkerhet må Forsvaret være i stand til å møte utfordringer som kan oppstå på kort og mellomlang sikt. Tidshorisonten kan her settes til ti år. Videre må Forsvaret kunne tilpasses en eventuell vesensforskjellig situasjon i perioden etter 2010. Begrensede ressurser krever imidlertid klare valg. Det er ikke realistisk å skulle gardere seg mot enhver tenkelig potensiell trussel. Norges framtidige forsvar må innrette sine ressurser mot å håndtere de sikkerhetspolitiske situasjoner som anses som mest sannsynlige og alvorlige. I tillegg må Forsvaret i økende grad være forberedt på å kunne håndtere flere kriser samtidig.

Etter regjeringens syn har de utviklingstrekk som er skissert i dette kapitlet direkte og konkret betydning for Norges og det norske samfunnets sikkerhet og for hvorfor et nasjonalt militært forsvar fortsatt er av vital betydning. De forsvarspolitiske konsekvenser av de rammebetingelser, utviklingstrekk og

sikkerhetspolitiske utfordringer som er oppsummert i dette kapitlet er nærmere beskrevet i kapittel 4.

4 Forsvarspolitiske endringer

4.1 Innledning

Forsvarspolitikken må ta utgangspunkt i de sikkerhetspolitiske utfordringer som kan kreve bruk av Forsvarets ressurser. Hensikten med dette kapitlet er å vise hvordan Forsvaret bør anvendes som et sikkerhetspolitisk virkemiddel i framtiden.

Forsvarspolitikken er basert på tre hovedelementer: mål, konsept og oppgaver. De forsvarspolitiske målene viser hvordan forsvarspolitikken kan bidra til å oppfylle de overordnede sikkerhetspolitiske mål. Forsvarskonseptet beskriver den grunnleggende idé om utformingen av forsvarspolitikken og danner rammen for Forsvarets utvikling og virksomhet. Forsvarets oppgaver angir konkret hva Forsvaret må være i stand til å gjøre for å oppfylle målene for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk.

De konsekvenser endringene i forsvarspolitikken vil ha for Forsvarets framtidige struktur og organisasjon beskrives nærmere i kapittel 5.

4.2 Forsvarspolitiske mål

De forsvarspolitiske mål utgjør bindeleddet mellom forsvarspolitikken og sikkerhetspolitikken. Målene angir først og fremst hvordan Forsvaret kan anvendes som et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Her må det imidlertid understrekes at selv om Forsvaret er det mest sentrale virkemiddel norske myndigheter har til rådighet i sikkerhetspolitikken, er det bare ett av mange virkemidler i arbeidet med å oppnå de overordnede sikkerhetspolitiske mål. Med utgangspunkt i de sikkerhetspolitiske utfordringer som vil kunne kreve bruk av Forsvarets ressurser, må forsvarspolitikken også gjenspeile andre forventninger som stilles til Forsvaret av omgivelsene.

Regjeringen mener at Forsvaret skal bidra til:
- å forebygge og møte utfordringer mot norsk sikkerhet
- å ivareta norske rettigheter, interesser og forpliktelser
- å løse andre samfunnsviktige oppgaver på utvalgte områder.

4.3 Forsvarskonseptet

Forsvarskonseptet angir de overordnede veivalg i forsvarspolitikken. I forrige langtidsmelding, St.meld. nr. 22 (1997-98), var forsvarskonseptet basert på: (i) et nasjonalt balansert forsvar, (ii) alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid, (iii) totalforsvar og (iv) verneplikt.

Regjeringen ser det som naturlig å tilpasse forsvarskonseptet til endrede rammebetingelser, utfordringer og behov. Det nye forsvarskonseptet bør hvile på følgende pilarer:
- et moderne og fleksibelt forsvar
- alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid
- verneplikt
- sivil-militært samarbeid.

Det nye konseptet innebærer vesentlige endringer i Forsvarets oppgaver med økt vektlegging av fleksibilitet og reaksjonsevne, internasjonalt forsvarssamarbeid og medvirkning i allierte operasjoner, og en helt nødvendig tilpasning av verneplikten og samarbeidet mellom sivil og militær side til nye behov og rammebetingelser. Regjeringens anbefalinger er i samsvar med innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg, jamfør NOU 2000: 20.

4.3.1 Et moderne og fleksibelt forsvar

For å kunne møte et bredere og mer sammensatt risikobilde må Norge ha et *moderne og fleksibelt forsvar* både i forhold til oppgaver og kompetanse.

Forsvaret må ivareta nasjonale sikkerhetsbehov samtidig som det må yte betydelige bidrag i internasjonal sammenheng. De militære utfordringene er ikke som tidligere bare knyttet til én bestemt aktør eller én bestemt type konflikt.

Regjeringen mener at det er behov for en vesentlig endret utforming av Forsvarets *oppgaver*. Fram til i dag har forsvaret av norsk territorium vært dominerende i norsk sikkerhets- og forsvarspolitisk planlegging. Tidsavgrenset nasjonal evne til å kunne møte et omfattende militært angrep mot Norge bør i lys av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen ikke lenger være den dimensjonerende oppgaven for Forsvaret. Regjeringen anbefaler derfor å erstatte et ensidig fokus på invasjonsforsvar med et bredere perspektiv på utformingen av Forsvaret.

Forsvaret må ha evne til å løse et bredt spekter av nasjonale og internasjonale oppgaver både i fredstid og i kriser. Flere av oppgavene må ses innenfor en bredere nasjonal og internasjonal ramme, da Forsvarets evne til å løse disse på en fullgod måte vil være avhengig av samarbeid med andre. Videre må Forsvaret ha styrker for anvendelse langs hele konfliktskalaen, og viktige enheter må ha rask reaksjonsevne. Forsvaret må i større grad enn tidligere være forberedt på å håndtere flere oppgaver samtidig. Evnen til å løse flere oppgaver over lengre tid vil imidlertid være begrenset. Om nødvendig må Forsvaret også kunne håndtere mindre kriser i det norske området uten allierte styrker (forsterkninger), og mer alvorlige kriser i en innledende fase.

Samarbeid med allierte for å kunne møte større utfordringer mot norsk sikkerhet vil bli ivaretatt av norske innsatsstyrker i samarbeid med NATO-styrker. Forsvaret må derfor bedre sin evne til å operere sammen med allierte, både i utlandet og i Norge.

Dagens norske forsvarsstruktur som består av relativt store, statiske styrker med lang reaksjonstid, vil i liten grad være egnet til å møte framtidens utfordringer. Det nye Forsvaret må ha bedre reaksjonsevne, deployeringsevne, operativ anvendelighet og evne til understøtte og skifte ut enheter som deltar i langvarige operasjoner. Gitt den relativt begrensede størrelsen på forsvarsstrukturen vil imidlertid utholdenheten være begrenset, spesielt ved høyintensitetsoperasjoner.

Kompetanse er en kritisk ressurs for Forsvaret. Kompetanse er avgjørende for at Forsvaret skal være i stand til å utføre de pålagte oppgavene, være et

fleksibelt og effektivt virkemiddel for de politiske myndigheter og en troverdig alliert samarbeidspartner. Kompetanse skaper nødvendig handlefrihet til å kunne omstille Forsvaret til endrede rammebetingelser, derav også mulighet for oppbygging av et større forsvar i framtiden.

Utvikling av et moderne og fleksibelt forsvar med høy kompetanse og rask reaksjonsevne skaper handlefrihet i forhold til endringer og krav i omgivelsene. Et slikt forsvar vil være bedre i stand til å løse framtidige oppgaver.

Forsvarets oppgaver følger av de overordnede forsvarspolitiske mål og de muligheter og begrensninger som ligger i forsvarskonseptet.

Forsvaret bør etter regjeringens syn ha følgende oppgaver:

- militær tilstedeværelse i prioriterte områder
- etterretning og overvåkning av norske interesseområder
- suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse
- krisehåndtering i norske områder
- forsvar av norske områder og tilrettelegging for å møte utfordringer mot norsk sikkerhet sammen med allierte
- sikring av vitale samfunnsfunksjoner
- internasjonalt engasjement
- annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret.

Oppgavene beskrives nærmere i kapittel 4.4.

4.3.2 Alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid

Ved omleggingen av Forsvaret må vi se våre sikkerhetsutfordringer i et bredere internasjonalt, atlantisk og europeisk perspektiv. Norge må opprettholde og utvikle militære kapasiteter som gir evne og signaliserer vilje til å håndtere utfordringer mot egen og felles sikkerhet i samarbeid med andre. Gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner kan norske styrker bidra til å redusere eller fjerne konflikter med potensial for spredning og destabilisering som også kan påvirke norsk sikkerhet. Våre alliertes motivasjon for å bidra til at norsk sikkerhet styrkes. Og ved å bidra ute bedres også Forsvarets evne til å operere effektivt sammen med allierte og andre land, noe som vil være kritisk nødvendig for forsvar av Norge. Også på andre måter bidrar internasjonalt militært engasjement til en gjennomgående kompetanseheving og kvalitetssikring av styrkene hjemme.

Under den kalde krigen ble Norges militære samarbeid først og fremst ivaretatt innenfor NATO-rammen gjennom felles planlegging for militær forsterkning og oppbygging av en betydelig NATO-finansiert infrastruktur i Norge, samt store og hyppige allierte øvelser på norsk territorium. I tillegg bidro Norge aktivt med styrker til internasjonale operasjoner i regi av FN. Nå er oppmerksomheten om norske utfordringer og nordområdene redusert, og den allierte øvingsaktiviteten i våre områder er sterkt redusert. Statiske og geografisk fokuserte planverk har fått mindre betydning i alliansen, og de militære strukturer er mindre, men langt mer mobile og fleksible.

Norge vil fortsatt være kritisk avhengig av tidlig alliert støtte og forsterkninger for å kunne møte større utfordringer mot egen sikkerhet. Avhengigheten av alliansen i alvorlige krisesituasjoner og krig gjør at vår evne til nasjonal krisehåndtering og våre bidrag til internasjonal krisehåndtering må ses i sam-

menheng. Norske innsatsstyrker som kan brukes i internasjonale operasjoner er også meget anvendelige for operasjoner i Norge.

I videreutviklingen av det allierte forsvarssamarbeidet må imidlertid koblingene mellom Norge og våre allierte tilpasses en ny virkelighet. Troverdigheten i planverket må opprettholdes i forhold til allierte forsterkninger til Norge i en krise- eller krigssituasjon. Dette krever at Norge framstår som en troverdig partner med hensyn til nasjonale prioriteringer og kapasiteter. I lys av den sikkerhetspolitiske utvikling og utviklingen i NATO mener regjeringen at man fra norsk side må foreta løpende vurderinger av Norges interesser knyttet til utformingen av alliert forsterkningsplanlegging.

Norge har sluttet seg til NATOs reviderte strategisk konsept som følgelig også gjelder utformingen av det norske forsvaret. Det strategiske konsept understreker at alliansens styrker må omstilles for å kunne løse et bredt spekter av oppgaver, inkludert kollektivt forsvar. Dette har direkte konsekvenser for de allierte landenes styrkestrukturer og styrkenivåer. I arbeidet med å modernisere og tilpasse alliansens styrkestruktur siktes det mot en optimal balanse mellom styrker på ulike beredskapsnivå samtidig som man beholder evnen til mer langsiktig gjenoppbygging dersom det skulle bli påkrevet.

Evne til effektivt engasjement, deployering og mobilitet, overlevelse for styrker og infrastruktur, samt utholdenhet som omfatter så vel logistikk som utskifting av styrker, blir i alliansen framhevet som avgjørende. Videre vil tilstrekkelig kapasitet innenfor områder som kommando og kontroll, kommunikasjon, etterretning og overvåkning forsterke styrkenes anvendelighet. Disse kravene har konsekvenser for styrkenes utrustning, beredskap, tilgjengelighet, utholdenhet, øvelser og trening, utplassering og evne til oppbygging og mobilisering.

Defence Capabilities Initiative (DCI) konkretiserer og operasjonaliserer hvilke militære kapasiteter NATO behøver for å kunne følge opp de krav som stilles i alliansens strategiske konsept. Forsvaret må derfor legges om i samsvar med målsettingene for alliansen. Norske enheter må fylle allierte krav og standarder, ikke minst uttrykt gjennom DCI, slik at enhetene kan stilles til disposisjon for NATO-operasjoner. Hvordan kravene søkes ivaretatt i Forsvarets styrkestruktur, er nærmere omtalt i kapittel 5. Det er imidlertid grunn til å understreke at dagens norske forsvar på mange og viktige områder ikke møter kravene i DCI.

Aktiv deltakelse i og oppfølging av NATOs forsvarsplanlegging vil være en viktig forutsetning for å ivareta norske interesser. Samtidig er det avgjørende at NATO kan ivareta norske interesser, og at den allierte styrkestruktur også er tilpasset operasjoner i nord og forsterkning av Norge.

Det må i økende grad tilrettelegges for alliert øving og trening i Norge. Stramme øvelsesbudsjetter i NATO har ført til at det i tiden som kommer vil gå relativt lang tid mellom hver gang Norge er vertskap for større NATO-øvelser. Dermed blir betydningen av alliert trening i Norge desto viktigere. Det er etter regjeringens syn viktig å sikre at potensialet for alliert trening utnyttes best mulig både når det gjelder deltakere og innhold. De kostnads- og kvalitetsmessige rammene for alliert trening i Norge må være fullt på høyde med forholdene i andre land.

Bilaterale forsterkningsavtaler vil også i framtiden utgjøre en viktig sikkerhets- og forsvarspolitisk forbindelse som må videreføres og videreutvikles. Som en del av det allierte forsvarssamarbeid, er en videreføring av det strategiske partnerskapet med USA særlig viktig. Dette forutsetter blant annet at norske styrker har tilstrekkelig evne til å operere sammen med amerikanske og allierte styrker både hjemme og ute. Forhåndslagring av amerikansk militært utstyr og bilaterale forsterkningsavtaler vil også i framtiden utgjøre en viktig sikkerhets- og forsvarspolitisk kobling mellom USA og Norge, og må derfor videreføres og videreutvikles. Det vil også være viktig å videreføre amerikansk trenings- og øvingsaktivitet i Norge og et effektivt etterretningssamarbeid.

Norge har betydelig interesse av å utvikle et forsvarspolitisk samarbeid med EU. Det konkrete innholdet i et slikt samarbeid vil avhenge av hvilken medvirkning Norge får innenfor det samarbeid som nå etableres i EU og mellom NATO og EU. Deltakelse i EUs militære ledelses-, planleggings- og styrkestrukturer, herunder deltakelse i europeiske flernasjonale styrker, er sentrale momenter. Også på trenings- og øvingssiden og på forsvarsmateriellområdet (forskning og utvikling, anskaffelser, drift og vedlikehold) vil et utvidet samarbeid være aktuelt.

Betydningen av flernasjonale løsninger mellom allierte og i Europa øker. Et endret trusselbilde, gjennomførte reduksjoner i de fleste lands forsvarsutgifter, større krav til militært samvirke og økte kostnader knyttet til utvikling og anskaffelse av forsvarsmateriell, har ført til at grupper av land i større grad går sammen om å løse felles utfordringer. Dette er særlig aktuelt for Norge, som av ressursmessige hensyn - og i likhet med andre små NATO-land - ikke vil ha evne til verken å anskaffe eller drive mange av DCI-elementene på egenhånd.

Internasjonalt samarbeid om utvikling, anskaffelse og drift av forsvarsmateriell vil få økt betydning. For å effektivisere dette samarbeidet i Europa har Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland etablert en egen internasjonal organisasjon (OCCAR) for å gjennomføre felles materiellprosjekter. Samarbeidet er forankret i en traktat som er ratifisert av de fire lands nasjonalforsamlinger. De fire landene har sammen med Spania og Sverige også inngått en avtale i den hensikt å etablere felles rammebetingelser for forsvarsindustrien. Slike rammebetingelser kan bidra til å bryte ned tradisjonelle handelsbarrierer som har preget forsvarsmateriellmarkedet, og legge forholdene til rette for en gjennomgående restrukturering av europeisk forsvarsindustri. Det er overveiende sannsynlig at framtidig forsvarsmateriell og -industrielt samarbeid i Europa vil bli forankret innenfor disse samarbeidsordninger. På denne bakgrunn vil regjeringen utrede nærmere mulighetene for eventuell norsk deltakelse.

Regjeringen vil arbeide for økt norsk deltakelse i flernasjonale strukturer, primært innenfor allianserammen, men også i nordisk og europeisk sammenheng. Flernasjonalt samarbeid har betydelig politisk verdi, og er viktig med hensyn til utvikling av kompetanse i og modernisering av de norske styrkene. Internasjonalt samarbeid vil i mange tilfeller være en operativ og økonomisk forutsetning for å kunne delta i internasjonale operasjoner, samt å nå de mål Norge har sluttet seg til i alliansesammenheng. Denne type samarbeid kan

imidlertid også innebære begrensninger med hensyn til kapasitetenes tilgjengelighet. Det vil derfor være en stor utfordring for Norge å sikre en tilstrekkelig grad av forutsigbarhet når det gjelder tilgangen til flernasjonale ressurser.

Følgende retningslinjer legges til grunn for videreutvikling av det allierte og internasjonale forsvarssamarbeidet:

- Samarbeidet bør særlig rettes mot de mest krevende aktiviteter knyttet til forsvar av eget territorium og internasjonale operasjoner, uten at dette utelukker samarbeid på andre områder.
- Samarbeidet bør knyttes opp mot andre lands kapasiteter som kan være aktuelle som forsterkningsstyrker til Norge i en krise eller krigssituasjon. Det må fra norsk side legges betydelig vekt på tilrettelegging for alliert øving og trening, kapasiteter for mottak av allierte styrker og øvrig vertslandsstøtte.
- Samarbeidet bør rettes mot aktiviteter hvor potensialet for synergieffekter inn i det norske Forsvaret er størst, blant annet med hensyn til utvikling av kompetanse og evne til militært samvirke.
- Flernasjonale løsninger må i økende grad søkes etablert i forbindelse med forskning og utvikling, anskaffelser, drift og vedlikehold, strategisk transport, logistikkstøtte, kommando- og kontrollsystemer og operative enheter fra alle forsvarsgrener. Dette taler for norsk deltakelse i de samarbeidsfora som er i ferd med å etableres i Europa på disse felt. I forbindelse med eventuelt samarbeid på logistikksiden bør den norske deltakelsen reflektere ansvarsfordelingen mellom sivil og militær side nasjonalt.
- Utvikling av flernasjonale militære løsninger bør skje i tråd med DCI. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

4.3.3 Verneplikt

Verneplikten sikrer stabil tilgang og hensiktsmessig fordeling av personell til vårt nasjonale forsvar og et bredt rekrutteringsgrunnlag for internasjonale operasjoner. Ordningen er viktig som sosial og kulturell smeltedigel og ved at Forsvaret får en bred forankring i folket. Verneplikten vil være et viktig fundament for en eventuell oppbygging av et større forsvar dersom dét skulle vise seg nødvendig på lengre sikt. Et yrkesbasert forsvar ville måtte være vesentlig mindre enn det som regjeringen har anbefalt i denne proposisjonen, jamfør kapittel 5.6. I overskuelig framtid vil et slikt forsvar ikke kunne ivareta norsk sikkerhet. Regjeringen ser det derfor som uaktuelt å gå bort fra prinsippet om verneplikt.

Dagens praktisering av verneplikten er imidlertid ikke tilpasset framtidens forsvar. Forsvaret vil bli betydelig redusert i omfang. Dagens og framtidens stridsmiljø og deltakelse i internasjonale operasjoner stiller andre og til dels høyere krav til personellet. Dette gjelder både evnen til å tilegne seg faglige kunnskaper og god fysisk og psykisk helse. De nye kravene tilsier en strengere utvelgelse som også vil bidra til at en større del av den innkalte styrken gjennomfører førstegangs- og repetisjonstjenesten. Man kan dermed basere seg på en lavere innkallingsstyrke.

Forsvarets behov og ressurstilgang skal være styrende for fordeling av de vernepliktige og dimensjonerende for innkallingsstyrken. Innenfor disse rammebetingelsene er det et mål å utdanne flest mulig vernepliktige. Dette vil gi Forsvaret handlefrihet og ikke minst vil det frigi midler til en mer meningsfylt tjeneste for de som gjennomfører verneplikten. Regjeringen legger vekt på at

verneplikten skal bygge på prinsippet om bred forankring i befolkningen og bred fordeling av byrdene. Dette er også i samsvar med innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg, jamfør NOU 2000: 20.

Regjeringens konkrete anbefalinger om praktiseringen av verneplikten er nærmere beskrevet i kapittel 5.6.1.

Mulige konsekvenser for sivil verneplikt av omleggingen av vernepliktsordningen kan ikke utelukkes. Regjeringen vil vurdere hvorvidt praktiseringen av sivil verneplikt bør justeres, både i tilknytning til arbeidet med oppfølgingen av denne proposisjonen og i behandlingen av regjeringens kommende melding om samfunnssikkerhet og beredskap.

4.3.4 Sivil-militært samarbeid

I framtiden vil det fortsatt være behov for helhetlig utnyttelse av sivile og militære ressurser for å ivareta norsk sikkerhet og norske interesser. Forsvaret vil trenge sivil støtte både ved sikkerhetspolitiske kriser i våre nærområder, til mottak av allierte avdelinger og i forbindelse med deltakelse i internasjonale operasjoner. Totalforsvarets prinsipper ligger derfor fast.

Totalforsvaret er basert på prinsippet om å kunne mobilisere samfunnets samlede ressurser dersom landet eller alliansen blir utsatt for angrep. Totalforsvaret består av det militære forsvar og det sivile beredskap. Det sivile beredskap skal sørge for at samfunnet fungerer mest mulig robust, gi befolkningen beskyttelse og yte støtte til Forsvaret ved nasjonale kriser og i krig. For å utløse adgangen til å rekvirere omfattende sivile ressurser, må beredskapslovgivningen være iverksatt. Det er derfor en nær sammenheng mellom det tradisjonelle totalforsvar og beredskapslovgivningen. Beredskapslovgivningen vil også i framtiden være et grunnleggende instrument for å håndtere de mest alvorlige utfordringene mot norsk sikkerhet og i forbindelse med artikkel 5-operasjoner gjennom NATO. Imidlertid må beredskapslovgivningen suppleres med andre virkemidler i situasjoner hvor det er mer hensiktsmessig å skaffe til veie ressurser på annen måte enn ved rekvisisjon.

Forsvarets behov for sivil støtte vil bli betydelig endret samtidig som forutsetningene for å yte slik støtte også forandres. Regjeringen ser det som viktig å stimulere til endring og nytenkning på dette feltet. *Totalforsvarsidéen bør derfor videreføres i et bredere perspektiv under betegnelsen sivil-militært samarbeid.* Man bør søke å dra nytte av erfaringer, kompetanse og nettverk som er opparbeidet i totalforsvaret, også når beredskapslovgivningen ikke er iverksatt.

Et fungerende sivilt samfunn er en forutsetning for at Forsvaret skal kunne motta den nødvendige sivile støtte, og er derfor av stor betydning for landets forsvarsevne. Forsvaret bidrar i denne sammenheng ved sikring av vitale samfunnsfunksjoner. Dette er en av Forsvarets oppgaver som er nærmere beskrevet i kapittel 4.4.6. Annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret er også et vesentlig element i det sivil-militære samarbeidet, jamfør kapittel 4.4.8.

Regjeringen har vurdert fritaksordningen i forbindelse med mobilisering ut fra hensynet til økt sivilt ansvar og redusert behov for personell i Forsvarets oppsetninger i krise og krig. Politiet har med virkning fra 2002 fått økt sin fritakskvote slik at bare inntil 150 tjenestemenn med befals grad skal avgis til Forsvaret ved mobilisering. Andre samfunnssektorer kan også få utvidet sine

fritakskvoter, men det forutsettes at Forsvarets behov fortsatt ivaretas på en tilfredsstillende måte. Den raskere gjennomstrømningen i mobiliseringsoppsetningene gjør at en økt andel av befolkningen er disponible i sine sivile stillinger i en krisesituasjon.

Resten av dette kapitlet beskriver først og fremst de deler av det sivil-militære samarbeidet som angår Forsvarets behov for sivil støtte, både i og utenfor Norge.

Kapasiteter og systemer på sivil og militær side må gjøre det mulig på kort tid å etablere en fleksibel sivil støtte. Forsvaret har igangsatt et arbeid for å beskrive hvilke behov Forsvarets avdelinger har for sivil støtte for å kunne løse sine oppgaver i en krise eller krig. Dette arbeidet må følges opp i nært samarbeid mellom Forsvarsdepartementet og andre berørte departementer.

Utviklingstrekk i næringslivet som sentralisering og nedbygging av lagre, internasjonalisering av eierskap og privatisering av offentlig virksomhet vanskeliggjør militære rekvisisjoner. De uheldige konsekvensene av denne utviklingen kan til en viss grad motvirkes ved å gjøre den sivile støtte mer rettet mot å skaffe de varer og tjenester det er behov for i den aktuelle situasjon. Det bør vurderes å se nærmere på hensiktsmessigheten av felles forvaltning av sivile og militære ressurser på bestemte områder, for eksempel legemidler og medisinsk materiell. Sentralisering av sivil lagerstruktur krever mer oppmerksomhet om distribusjon av varer. En redusert forsvarsstruktur tilsier at de samme militære enhetene må kunne benyttes mer uavhengig av geografisk område. Innføringen av et manøverorientert operasjonskonsept innebærer også økt krav til mobilitet. Disse faktorene medfører at transportstøtte og evne til utbedring og vedlikehold av kommunikasjonslinjer og -knutepunkter får økt betydning.

Sivil støtte til mottak av allierte forsterkninger vil fortsatt være meget viktig. Med et norsk forsvar som er redusert i omfang, og med betydelige allierte styrker som kan bli satt inn på norsk territorium i tilfelle en alvorlig krise eller krig, vil vertslandsstøtte i større grad være dimensjonerende for hele den sivil-militære planleggingen. Man må regne med at de allierte forsterkningsplanene i framtiden vil inneholde større fleksibilitet og færre detaljer enn i dag. På samme måte må det være en hensiktsmessig detaljeringsgrad i våre nasjonale planer. I tillegg vil allierte forsterkningsstyrker ha bedre reaksjonsevne, mobilitet og evne til operativ logistikk. Dette vil også kunne påvirke den sivil-militære planleggingen. Det er derfor viktig at berørte departementer trekkes inn i prosessen når man fra militær side gjør avtaler med andre land som kan innebære behov for vertslandstøtte.

I tillegg til å støtte Forsvaret ved krise og krig, må den sivile støtte i større grad rettes inn mot understøttelse av Forsvaret i internasjonale operasjoner. For å sette inn styrkebidrag i de fleste internasjonale operasjoner er tilgang til strategisk sjøtransport viktig. Forsvarsdepartementet vil derfor, i samarbeid med berørte departementer, arbeide for å etablere et samarbeid med rederinæringen om frakt av materiell. Videre ønsker Norge, som en del av DCI-prosessen, å bidra aktivt til å styrke alliansens evne til strategisk sjøtransport. Dette omtales nærmere i kapittel 5.3.4.

Når NATOs og/eller Norges sikkerhet ikke er truet direkte, må sivil støtte kunne frambringes uten at beredskapslovgivningen benyttes. I den lavere del

av krisespekteret, og særlig hvis krisen er av tydelig ikke-artikkel 5-karakter og befinner seg langt fra Norge, vil det neppe være aktuelt å sette vanlige markedsmekanismer ut av funksjon. Sivil støtte til Forsvaret må i slike situasjoner baseres på frivillige, men forpliktende avtaler med næringslivet, frivillige organisasjoner og eventuelle andre aktører.

Kriser på lavt intensitetsnivå eller av begrenset omfang vil kunne oppstå med betydelig kortere varslings- og forberedelsestid enn tidligere. Det samme vil gjelde et begrenset angrep på norsk eller alliert territorium eller kritisk infrastruktur. Dette stiller økte krav til fleksibilitet og reaksjonsevne hos det sivile støtteapparat.

For å oppnå ønsket grad av fleksibilitet vil det være hensiktsmessig å utarbeide et nytt konsept for sivil støtte i situasjoner der beredskapslovgivningen ikke kan anvendes. Et slikt konsept må utvikles i nært samarbeid med departementer som har fagansvar for levering av ressurser til Forsvaret. Konseptet bør ta utgangspunkt i totalforsvarets helhetstenkning hvor sivile og militære ressurser ses i sammenheng. Dette innebærer, på kommersielle vilkår, bruk av ekspertise, kompetanse, nettverk og organer som er bygget opp for å kunne håndtere en artikkel 5-situasjon. Hensikten er å legge grunnlaget for en fleksibel, sivil støtte med kort reaksjonstid. På sikt kan det vise seg at et slikt konsept, eller deler av det, også vil være hensiktsmessig i artikkel 5-situasjoner både i og ikke minst utenfor Norge.

I forbindelse med internasjonale fredsoperasjoner i land hvor hele statsapparatet mer eller mindre er gått i oppløsning eller har blitt ødelagt, vil behovet for sivil bistand ved gjenoppbygging av sivile samfunnsinstitusjoner og infrastruktur være meget stort.

4.4 Forsvarets oppgaver

Forsvarets framtidige oppgaver ble introdusert i kapittel 4.3.1. I det følgende beskrives disse oppgavene nærmere.

4.4.1 Militær tilstedeværelse i prioriterte områder

Militær tilstedeværelse legger grunnlag for effektiv myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse i fredstid og sikrer samtidig nasjonal handlefrihet og evne til krisehåndtering. Militær tilstedeværelse kan også bidra til å forebygge ustabilitet og konflikter. Med forsvarsstrukturens begrensede størrelse må imidlertid Forsvarets tilstedeværelse konsentreres til et fåtall prioriterte områder. Tilstedeværelse i nordområdene vil fortsatt stå sentralt. Forsvarets evne til å håndtere utfordringene i et endret risiko- og trusselbilde, nødvendigheten av en kostnadseffektiv innretting av Forsvarets virksomhet, evne til mottak av allierte forsterkninger og effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur, vil være andre viktige forhold i denne prioriteringen.

4.4.2 Etterretning og overvåking av norske interesseområder

Overvåking av norske interesseområder og en effektiv og operativ etterretningstjeneste som kan innhente, bearbeide og analysere informasjon om fremmede stater, organisasjoner og individer, er viktig for å sikre sentrale nasjonale interesser og for at Forsvaret skal kunne utføre øvrige oppgaver

effektivt. Nye utfordringer og et mer sammensatt risikobilde der utfordringer mot norsk sikkerhet kan oppstå raskt, gjør norske myndigheter mer avhengige av tidskritisk informasjon og kvalifiserte vurderinger. Evne til risikovurderinger og tidlig varsling, fortløpende analyser av endringer i omgivelsene og varsler av strategisk karakter vil derfor ha stor betydning.

Med et nytt risikobilde må etterretningstjenesten innrette sin virksomhet mot et bredere spekter av utfordringer som også omfatter for eksempel spredning av masseødeleggelsesvåpen, sabotasje mot vitale samfunnsfunksjoner og mot petroleumsvirksomheten. Fokus må rettes både mot Norges nærområder og mer fjerntliggende områder etter behov, blant annet i forbindelse med norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Dette vil fordre en mer feltoperativ etterretningstjeneste. En bredere tilnærming bør imidlertid ikke gå på bekostning av områder hvor den norske etterretningstjenesten har utviklet spesialkompetanse, som for eksempel i spørsmål relatert til nordområdene, hvor Norge kan fungere som en viktig premissleverandør for forskjellig bi- og multilateralt samarbeid. Et tett internasjonalt samarbeid, inkludert samarbeid med tjenester i andre land, er viktig for utførelsen av både etterretnings- og overvåkningsoppgaver.

Å overvåke de store norske interesseområdene er en meget krevende oppgave. Norske interesseområder omfatter land- og havområder hvor Norge har formelle rettigheter samt prioriterte deler av norsk nærområde. Oppgaven ivaretas av alle forsvarsgrener og involverer en rekke av Forsvarets ressurser. Tilstedeværelse med tradisjonelle enheter er fortsatt viktig, men i tillegg må nye teknologiske midler benyttes i økende grad.

4.4.3 Suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse

Suverenitetshevdelse er en kjerneoppgave for Forsvaret og forutsetter evne til å håndtere større og mindre episoder på land, i territorialfarvannet og i norsk luftterritorium. I krise og krig innebærer håndhevelse av norsk suverenitet evne til å hindre en motstander i å få adgang til norsk territorium. Effektiv og troverdig suverenitetshevdelse forutsetter at Forsvaret har tilstrekkelige ressurser til å overvåke aktiviteten i våre områder og være tilstede på kort varsel med egnet materiell og personell.

Forsvarets myndighetsutøvelse er knyttet til oppsyns- og kontrollvirksomhet på vegne av andre offentlige etater. I forbindelse med at Schengen-avtalen trer i kraft fra mars 2001 vil grensevaktstyrkene ved Garnisonen i Sør-Varanger få utvidede oppgaver i forhold til oppsyn med grensen mot Russland. I tillegg vil Kystvakten få utvidede oppgaver knyttet til sjøgrenseoppsyn.

Kystvakten har en nøkkelrolle i forbindelse med ressurskontroll og utøvelse av myndighet på vegne av andre statlige aktører i kystforvaltningen. Kystvakten har sin primære oppgave i fredstid og i situasjoner der episoder i havområder under norsk jurisdiksjon står i fare for å trappes opp. Generelt vil tilstedeværelse av Kystvakten i disse områdene heve terskelen for at en konflikt utvikler seg.

Forsvaret har de senere år fått flere og mer krevende oppdrag i forbindelse med suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Regjeringen ser det som viktig å vurdere løpende og kritisk Forsvarets rolle i forbindelse med utø-

velse av myndighet på vegne av andre, slik at andre prioriterte oppgaver ikke blir skadelidende.

4.4.4 Krisehåndtering i norske områder

Norge må ha selvstendig evne til å forebygge og håndtere mindre episoder og kriser i norske ansvarsområder i fredstid. Forsvaret vil i denne sammenheng være et meget viktig virkemiddel for å ivareta norske interesser. Uten en selvstendig evne til å kunne håndtere kriser av varierende omfang og karakter kan vi miste vår troverdighet, både i NATO-sammenheng og i forhold til potensielle motparter. Dette er også en nødvendig forutsetning for å kunne påregne og motta hjelp utenfra dersom krisen skulle utvikle seg i en mer alvorlig retning, særlig dersom den får et slikt omfang at nasjonale ressurser alene ikke strekker til.

En sentral utfordring er å kunne møte uforutsette situasjoner i den lavere delen av krisespekteret og håndtere disse på en god måte. Effektiv ledelse og koordinering, både internt i Forsvaret og mellom sivile og militære aktører, vil være viktige forutsetninger for å løse denne oppgaven. Videre kreves tilgjengelige og fleksible militære kapasiteter med kort reaksjonstid. Slike kapasiteter må utvikles innenfor alle forsvarsgrener. Generelt må disse styrkene også kunne forsterkes, om nødvendig med allierte enheter. I mange tilfeller vil de nasjonale enheter som er best egnet til å håndtere kriser og episoder også være aktuelle for internasjonal krisehåndtering. I tillegg vil Heimevernets styrker ved dets desentraliserte struktur og gode tilgjengelighet være en anvendbar ressurs ved større nasjonale kriser.

4.4.5 Forsvar av norske områder og tilrettelegging for å møte større utfordringer mot norsk sikkerhet sammen med allierte

Både utviklingen i Russland og NATOs strategiske konsept tilsier at å opprettholde et nasjonalt invasjonsforsvar i tradisjonell forstand ikke lenger er verken påkrevet eller hensiktsmessig. Forsvaret bør heller være i stand til å stanse eller avvise begrensede militære angrep mot det norske området, herunder mot militære mål eller styrker, olje- og gassinstallasjoner, energiforsyning og andre vitale samfunnsfunksjoner. Det kan imidlertid ikke utelukkes at en mer omfattende konvensjonell invasjonstrussel kan oppstå på lang sikt. Derfor må tilstrekkelig langsiktig handlefrihet sikres. Forsvaret må kunne opprettholde og utvikle tilstrekkelig militær kompetanse som gjør det mulig å bygge ut eller legge om Forsvaret over tid hvis det skulle bli nødvendig.

Norge er og vil fortsatt være kritisk avhengig av alliert støtte for å møte større militære utfordringer mot eget område. I slike tilfeller må Forsvaret være raskt tilgjengelig og yte umiddelbar militær motstand for å tydeliggjøre at Norge og NATO står overfor en artikkel 5-situasjon. Forsvaret må kunne sikre innsettingsområder for allierte styrker og ha evne til å operere sammen med disse. Norge må dessuten legge stor vekt på å ivareta egne forpliktelser når det gjelder å tilrettelegge for, og støtte mottak av, forsterkningsstyrker i en krise- eller krigssituasjon.

Et troverdig nasjonalt forsvar, opprettholdelse av et alliert planverk og en tilfredsstillende infrastruktur er viktig. De allierte forsterkningsplanene bygger på en fleksibel styrkeoppbygging tilpasset ulike nivåer i en tenkt krise

eller konfliktsituasjon. Alliert planlegging for forsvar av Norge og norske interesser må være troverdig for at kriser eller konflikter skal kunne håndteres effektivt og bringes til en snarlig og akseptabel løsning. Alliansesamarbeidet har en viktig forebyggende funksjon ved at kollektiv sikkerhet bidrar til å redusere sannsynligheten for anslag eller angrep.

For å sikre norsk innflytelse i utarbeidelsen av slike planverk, for å tilføre NATO kunnskap om norske forhold, og for å demonstrere samhold innad i alliansen, er opprettholdelse av et alliert hovedkvarter i Norge og stasjonering av norsk militært personell i allierte hovedkvarter i utlandet av stor betydning.

Trusselen fra masseødeleggelsesvåpen og langtrekkende våpensystemer vil over tid få større aktualitet for forsvaret av norske områder. I løpet av 10 - 20 år må det forventes at europeisk og norsk territorium er innenfor rekkevidde av missilsystemer fra regioner som i dag har liten betydning for vår sikkerhet. Vår deltakelse i internasjonale operasjoner vil også kunne føre til økt risiko for at norske styrker og personell i utlandet kan bli utsatt for angrep, eller trussel om bruk av, masseødeleggelsesvåpen. Derfor er det viktig i samarbeid med allierte og partnerland å videreføre arbeidet med å forbedre og utvikle passive forsvarstiltak, herunder verne- og deteksjonsutstyr, vaksiner og etterretning. Å etablere et aktivt og effektivt forsvar mot slike våpen - ikke minst mot eventuelle missilangrep - er så teknologisk og økonomisk krevende at det ikke er mulig innenfor en nasjonal ramme.

4.4.6 Sikring av vitale samfunnsfunksjoner

Faren for militære angrep på sivile mål som nasjonalt ledelsesapparat, energiforsyning, telekommunikasjoner og datasystemer gjør det nødvendig å videreutvikle Forsvarets evne til å sikre vitale samfunnsfunksjoner. På militær side vil territorialforsvaret, først og fremst Heimevernet, spille en nøkkelrolle for å ivareta disse sikringsoppgavene. Forsvarets bidrag til å beskytte kritisk sivil virksomhet er støtte til det sivile beredskap og de sivile myndigheter som har ansvaret for å sikre disse samfunnsfunksjonene. I tillegg vil det sivile beredskap kunne trekke på Forsvarets kompetanse, for eksempel i tilknytning til beskyttelse av informasjons- og kommunikasjonssystemer. For øvrig vises det til 4.4.8 om Forsvarets sikkerhetstjeneste.

Sikring og beskyttelse av petroleumsinfrastrukturen offshore er én viktig deloppgave. I dag utføres denne sikringsoppgaven i samarbeid med politiet som har ansvaret i fredstid. I overskuelig framtid vil det imidlertid bare være Forsvaret som har kompetanse, ledelsesapparat og ressurser til å håndtere trusler og anslag mot petroleumsinfrastrukturen offshore. I medhold av beredskapsloven kan det besluttes at ansvaret for sikring av installasjonene skal overføres til Forsvaret. Det er nødvendig å iverksette et lovarbeid slik at det åpnes for at dette ansvaret kan overføres til Forsvaret ved regjeringsbeslutning uavhengig av beredskapsloven, slik at Forsvaret kan overta en mer helhetlig styring av slike sikringsoppdrag under sikkerhetspolitiske kriser.

På grunn av det store antall objekter kombinert med store avstander på sokkelen vil ikke det norske forsvar alene være i stand til å sikre petroleumsinfrastrukturen offshore ved krisehåndtering av større omfang. I slike situasjoner vil man fra norsk side kunne be NATO og våre allierte om assistanse. Fra norsk side vil man da først og fremst ha ansvaret for «punktforsvar» av platt-

formene, mens NATO vil kunne få ansvaret for områdeforsvar og områdeovervåking.

4.4.7 Internasjonalt engasjement

Forsvarets internasjonale engasjement har i de senere år fått en sentral plass i Forsvarets virksomhet. Det internasjonale engasjementet omfatter deltakelse med militære enheter i ulike typer internasjonale operasjoner og andre former for internasjonalt forsvarsrelatert samarbeid, for eksempel i internasjonale staber og hovedkvarter, utvekslingsordninger, felles utdanning, rustningskontroll og felles materiellprosjekter.

Regjeringen finner grunn til å understreke at dette internasjonale engasjementet vil være en sentral oppgave for Forsvaret i framtiden. Et aktivt internasjonalt engasjement fra Forsvarets side vil kunne bidra til internasjonal fred og stabilitet, og samtidig styrke Norges egen sikkerhetspolitiske stilling. Norges innsats i internasjonale operasjoner vil også kunne involvere en rekke andre sivile nasjonale myndigheter og et bredt spekter av frivillige organisasjoner.

Ved å demonstrere vilje til innsats overfor våre allierte bidrar vi også til å styrke andres vilje til å bistå Norge i en krisesituasjon. Det internasjonale forsvarssamarbeidet bidrar også til å videreutvikle Forsvarets kompetanse og evne til militært samvirke. Forsvarets aktivitet ute og hjemme må derfor ses i nær sammenheng og som gjensidig forsterkende i arbeidet med å oppnå de overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske mål.

St.meld. nr. 38 (1998 - 99) inneholder en helhetlig framstilling av prinsipper, ambisjonsnivå og retningslinjer for og organisering av Forsvarets framtidige deltakelse i internasjonale operasjoner. Regjeringen legger til grunn at Stortinget med enkelte tillegg har sluttet seg til meldingens innhold i sin helhet, og at det er etablert en bred politisk enighet om å gjennomføre anbefalingene i meldingen. Regjeringen ønsker særlig å framheve hvilken betydning etableringen av en egen innsatsstyrke har for det nasjonale forsvar som helhet. I tillegg til å skape en mer forutsigbar og helhetlig ramme for innsatsen i utlandet, vil denne styrken også gjøre Forsvaret bedre egnet til å løse en rekke nasjonale oppgaver. Regjeringen er innstilt på å nå meldingens ambisjonsnivå for styrkenes kapasitet, omfang og reaksjonsevne i henhold til den angitte tidsplan, men med enkelte nødvendige tilpasninger. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.3.1.

Regjeringen understreker at norsk militær deltakelse i internasjonale operasjoner må ha en tilstrekkelig overordnet folkerettslig forankring. Bare unntaksvis bør norske styrker delta i operasjoner som ikke har mandat fra FN, og da bare når dette er velbegrunnet ut fra folkerettslige betraktninger.

4.4.8 Annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret

Forsvaret skal kunne yte støtte til det sivile samfunn i fredstid der dette er forenlig med de forsvarspolitiske mål og Forsvarets øvrige oppgaver, og i den grad støtten framstår som legitim og relevant anvendelse av de militære ressursene. Forsvaret har verken ekspertise eller ressurser til å løse et stort antall oppgaver av sivil karakter. Forsvarets bistand til det sivile samfunn i fred er et supplement til de sivile myndigheters innsats.

Forsvaret utfører i dag rutinemessig støtte til det sivile samfunn innenfor en rekke områder. Dette gjelder spesielt grenseoppsyn langs den norsk-russiske grensen, redningstjeneste, kystvaktoppgaver og etterretnings- og sikkerhetstjeneste. Også i forbindelse med kystberedskap har Forsvaret en viktig rolle. De berørte departementer vil vurdere og fremme tiltak som vil bedre organiseringen og samordningen av sikkerhet og beredskap langs kysten. Videre yter Forsvaret ved behov bistand til politiet, katastrofehjelp og i enkelte situasjoner støtte til det sivile samfunn i forhold til andre oppgaver der det er hensiktsmessig å benytte Forsvarets personell.

Forsvarets sikkerhetstjeneste har ansvaret for å sikre informasjon, installasjoner, materiell og personell mot fremmed etterretningsvirksomhet, sabotasje og terrorhandlinger. Sikkerhetstjenesten skal i første rekke ivareta Forsvarets behov, men har i tillegg et videre ansvar som blant annet omfatter hele statsforvaltningen. Også en rekke sivile aktører bidrar til det forebyggende sikkerhetsarbeidet i samfunnet.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er i dag organisert som Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben. Når sikkerhetsloven trer i kraft, vil Nasjonal sikkerhetsmyndighet få et koordinerende og kontrollerende ansvar for sikkerhetstiltak i tilknytning til informasjons- og objektsikkerhet (herunder også personellsikkerhet og sikkerhetsgraderte anskaffelser). Ansvaret vil omfatte så vel den offentlige forvaltning som de deler av privat sektor som gjennom sin virksomhet må håndtere sikkerhetsgradert informasjon eller objekter. En stor del av sikkerhetstjenestens ressurser vil dermed benyttes til å løse nasjonale sikkerhetsoppgaver som ligger utenfor Forsvaret.

For å sikre effektiv styring, god kontroll, klare roller og langsiktig handlefrihet anbefaler regjeringen at Nasjonal sikkerhetsmyndighet opprettes som et direktorat direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Direktoratet vil benevnes Direktoratet for forebyggende sikkerhet. En vurdering av eventuell alternativ plassering av direktoratet kan bli aktuelt på et senere tidspunkt. Bakgrunn for og vurderinger knyttet til etablering av Nasjonal sikkerhetsmyndighet er nærmere omtalt i kapittel 7.7.

Justisdepartementet har det overordnede ansvar for den nasjonale redningstjenesten i Norge. Forsvaret har operatøransvar for redningshelikopterskvadronen (330). Skvadronen har avdelinger på flystasjonene Banak, Bodø, Ørland og Sola og midlertidig detasjement på Rygge. I dag dekkes alle driftsutgifter for redningshelikopterskvadronen over forsvarsbudsjettet. I løpet av våren 2001 tar regjeringen sikte på å legge fram en stortingsmelding om redningshelikoptertjenesten i Norge hvor blant annet ansvarsforhold og finansieringsprinsipper vil bli vurdert.

Forsvarets støtte til det sivile samfunn krever betydelige ressurser. Mange av oppgavene er også av en slik karakter at Forsvaret løpende blir utsatt for press om å øke innsatsen. Forsvarets begrensede økonomiske ressurser tilsier en stram prioritering. Den støtte Forsvaret yter til det sivile samfunn i fredstid må også ses i sammenheng med Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i krise og krig. Slik støtte må rettes inn mot viktige samfunnsområder og bidra til å skape positive effekter mellom ulike deler av Forsvarets virksomhet. Forsvarets bistand til det sivile samfunn i fred bør under enhver omstendighet begrenses til de oppgaver organisasjonen er trent og utstyrt for.

Et grunnleggende prinsipp bør være at oppgaveløsning på vegne av andre etater ikke skal være dimensjonerende for forsvarsstrukturen og virksomheten. Forsvaret bør ikke yte bistand til det sivile samfunn der oppgavene kan løses like godt av frivillige eller kommersielle aktører, eller der dette kan fortrenge kommersielle interesser. Videre ønsker regjeringen at prinsippet om brukerbetaling for ytelser som faller utenfor Forsvarets prioriterte oppgaver, i større grad må gjøres gjeldende.

4.5 Behovet for nasjonal samordning og utfordringer knyttet til samtidighet

Siden bruk av militærmakt alene sjelden vil være tilstrekkelig, er koordinert bruk av sivile og militære virkemidler helt nødvendig. Behovet for nasjonal samordning har blitt større i forhold til alle Forsvarets oppgaver.

Den nasjonale håndtering av blant annet Kosovo-krisen understreker behovet for et forbedret nasjonalt system for krisehåndtering. Det vil være mest hensiktsmessig å videreutvikle et system basert på det formelle linjeansvaret, men som samtidig bedrer koordineringen mellom departementene i tidskritiske situasjoner.

I forhold til vårt internasjonale engasjement er det behov for en mer helhetlig bruk av virkemidler. Bedre samordning gjør det mulig å oppnå best mulige resultater med de ressurser som settes inn. Det er nødvendig at slike forberedelser finner sted før det blir aktuelt å benytte virkemidlene. Dette tilsier god koordinering mellom de berørte departementer og frivillige organisasjoner. I den kommende langtidsperioden vil det være helt nødvendig å forbedre denne koordineringen ytterligere, samt foreta nødvendige avklaringer av ansvar.

Forsvaret må i større grad enn tidligere være forberedt på å håndtere flere oppgaver samtidig. Forsvarets begrensede størrelse fordrer at styrkene har den nødvendige fleksibilitet. Dette vil legge føringer på strukturens reaksjonsevne, deployeringsevne og operative anvendelighet, jamfør kapittel 4.3.1. Samtidig vil strukturens begrensede størrelse føre til at man nasjonalt må prioritere meget hardt for å sikre at Forsvaret til enhver tid er i besittelse av en viss styrkereserve.

5 Hovedlinjer for Forsvarets framtidige struktur og organisasjon

5.1 Innledning

Regjeringen anbefaler i kapittel 4 en serie forsvarspolitiske endringer. Oppmerksomheten flyttes fra invasjonsforsvaret til et bredere oppgavespekter, og det legges større vekt på evne til episode- og krisehåndtering, reaksjonsevne og mobilitet og alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid.

Dette innebærer at Forsvarets struktur og organisasjon må endres på en grunnleggende måte. I dette kapitlet skisseres hovedlinjene i den nye strukturen og organisasjonen.

5.2 Prinsipper for utforming av struktur og organisasjon

Følgende prinsipper ligger til grunn for den struktur og organisasjon som anbefales:

a) Fleksible styrker med evne til fellesoperasjoner

For å møte framtidens utfordringer må Forsvaret råde over et bredt spekter av militære enheter med evne til å løse en rekke forskjellige oppgaver. En vesentlig del av styrkene må være tilgjengelige for operasjoner både nasjonalt og internasjonalt. De mest sentrale enhetene må ha kort reaksjonstid fordi utfordringer mot norsk sikkerhet kan oppstå raskt og uventet, også i fred. Samtidig er evne til tett koordinert innsats med enheter fra flere forsvarsgrener av grunnleggende betydning for å få best mulig samlet effekt.

b) Evne til samvirke med allierte styrker og sivile aktører

Samtidig som framtidens forsvar vil være en bidragsyter til regional sikkerhet gjennom internasjonale operasjoner, vil forsvaret av Norge i en artikkel 5-situasjon bli ivaretatt av norske styrker som opererer integrert med andre NATO-styrker. Det er derfor helt avgjørende at Forsvarets styrker kan operere sammen med allierte styrker, både i utlandet og i Norge. Evne til samarbeid er også nødvendig innenfor rammen av det sivil-militære samarbeid, innenfor landets egne grenser såvel som med sivile aktører i internasjonale operasjoner.

c) En kompetanserettet tilnærming

Bredden av Forsvarets oppgaver og det framtidige Forsvarets begrensede størrelse gjør kompetanse til en kritisk ressurs. På kort sikt vil mangfoldet av freds-, krise- og krigsoppgaver utført i en nasjonal eller internasjonal ramme stille store krav til personellets kompetanse. Militær virksomhet vil dessuten i økende grad kjennetegnes av sterkere spesialisering og kompleksitet. På lang sikt må Forsvaret ha fleksibilitet til å kunne omstille seg til vesensforskjellige sikkerhetspolitiske situasjoner. Kompetanse er den viktigste komponenten i Forsvarets evne til gjenoppbygging og omstilling. Derfor vil kravene til å opprettholde og utvikle kompetanse være dimensjonerende for Forsvaret.

d) Konsentrerte strukturer og færre ansatte

En av de største svakhetene ved forsøkene på å omstille Forsvaret på 1990-tallet, var at reduksjonene i styrkestrukturen ikke ble fulgt opp av tilsvarende kutt i resten av organisasjonen. Regjeringen legger derfor stor vekt på at det i løpet av omstillingsperioden 2002-2005 skal skapes balanse i Forsvarets struktur og organisasjon. Dette nødvendiggjør reduksjoner i Forsvarets driftsutgifter. Forsvaret må ha færre ansatte. I dag driver dessuten Forsvaret sin virksomhet svært spredt, både i geografisk og funksjonell forstand. Derfor må mange parallelle funksjoner slås sammen og dimensjoneres ut fra framtidens behov. Dette forutsetter blant annet et tettere samarbeid mellom forsvarsgrenene.

e) Styrket strategisk ledelse og reduserte stabs-, støtte- og ledelsesenheter

Den øverste forsvarsledelsens evne til strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll må forbedres. Dette vil bidra til å unngå at Forsvaret i framtiden igjen ender opp i en krise tilsvarende dagens. En politisk-militær integrering av ledelsen er dessuten nødvendig for bedre å kunne håndtere episoder og kriser, og for å styrke evnen til å ivareta norske interesser i internasjonalt forsvarssamarbeid. Regjeringen anbefaler derfor en ledelsesordning der forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner integreres i Forsvarsdepartementet.

Det er et problem at Forsvarets stabs-, støtte- og ledelsesenheter ikke er blitt redusert og tilpasset i takt med endringene i Forsvarets styrkestruktur. Disse enhetene må derfor gjennomgå mer betydelige endringer enn Forsvaret for øvrig.

Boks 5.1 Defence Capabilities Initiative (DCI)

DCI ble lansert våren 1999 sammen med alliansens strategiske konsept, og konkretiserer hvilke militære kapasiteter alliansen behøver for å kunne løse hele spekteret av oppgaver som der skisseres. DCI skal også bidra til å forbedre de allierte lands evne til å operere sammen, gjennom utvikling av militære kapasiteter, standardisering og økt bruk av felles prosedyrer.

Fem satsningsområder er blitt skilt ut som spesielt viktige:

- *Deployering av styrker og mobilitet* - evne til rask forflytning av styrker krever rask og fleksibel tilgang til sjø- og lufttransport.
- *Utholdenhet og logistikk* - evne til å utføre NATOs nye og komplekse oppgaver krever egnede logistikk- og forsyningssystemer, både teknisk og administrativt.
- *Effektivt engasjement* - alliansens muligheter til å delta i hele spekteret av operasjoner krever fleksible og varierte våpensystemer tilpasset forskjellige scenarier.
- *Styrkeoverlevelse og infrastruktur* - styrket overlevelsesevne og beskyttelse mot eventuell bruk av masseødeleggelsesvåpen krever utstyr og infra-

struktur for beskyttelse, overvåking, deteksjon og varsling.

- *Konsultasjon, kommando og kontroll* - prosedyrer og utstyr for konsultasjon, kommando og kontroll må tilpasses alliansens nye styrkestruktur og oppgaver samt dra nytte av utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien.

I tillegg har alliansen gjennom DCI identifisert en rekke områder som kan egne seg for flernasjonalt samarbeid og flernasjonal finansiering, og koblet sammenfallende nasjonale interesser og hensiktsmessige finansieringsmetoder for å bidra til å realisere viktige prosjekter. Norge deltar aktivt i dette arbeidet fordi kostnadseffektivt, flernasjonalt samarbeid kan gjøre det lettere og mindre kostbart å anskaffe nye strukturelementer. I mange sammenhenger vil flernasjonalt samarbeid være eneste mulighet til å få tilgang til ønskede kapasiteter.

Regjeringen ser det som viktig at Forsvaret utvikles og moderniseres på en måte som gjør det mulig å operere effektivt sammen med andre lands styrker. For å kunne bidra militært til alliansen må Norge i større grad enn tidligere samordne og tilpasse nasjonal forsvarsplanlegging til omforente allierte mål. Regjeringen vil arbeide for en aktiv norsk tilnærming til denne utviklingen.

I et kort perspektiv er norsk deltakelse aktuelt på følgende områder innen DCI:

- *Etablere en luft-til-bakke kapasitet med F-16 MLU (midtlivsoppdatering)*. Norge deltar allerede i et flernasjonalt program som skal se på mulighetene for felles anskaffelse, vedlikehold og administrasjon av presisjonsstyrte våpen for denne flytypen.
- *Tilstrekkelig evne til deployering og mobilitet*. Dette omfatter både strategisk sjø- og lufttransport. St.meld. nr. 38 (1998-99) legger opp til en slik kapasitet for Forsvarets innsatsstyrke (FIST).
- *Forskjellige løsninger innenfor logistikk*. Samarbeid om logistikk vil bli viktigere i framtidige operasjoner. Fra norsk side har man allerede i dag gode erfaringer fra flernasjonalt logistikksamarbeid gjennom SFOR og KFOR.
- *Tilgang til etterretninger og situasjonsforståelse.* Systemer som for eksempel alliert luftbåren bakkeovervåking og ubemannede luftfartøyer bør utvikles i nært samarbeid med andre land. Norge deltar aktivt i arbeidet innen rammen av NATO for å tilføre alliansen et NATO-eiet system for luftbåren bakkeovervåkning.
- *Sikkert samband for alle nivåer*. Et prioritert område hvor kostnadseffektive samarbeidsløsninger kan oppnås.
- *Andre sentrale områder* der norsk deltakelse er aktuell, omfatter blant annet luft-til-luft etterfylling av drivstoff, elektronisk krigføring, mine- og torpedokrigføring, operativ simulering og beskyttelse mot masseødeleggelsesvåpen.

Regjeringen legger til grunn at en bred og helhetlig tilnærming til DCI skal være en sentral del av grunnlaget for videreutviklingen av det norske forsvar.

5.3 De operative ledd, organisering og kapasitet

Usikkerheten i framtidens risiko- og trusselbilde innebærer at Forsvaret må kunne løse et bredt spekter av oppgaver. Det er derfor nødvendig å ha styrker som er anvendelige for hele konfliktskalaen. Samtidig gjør begrensede ressurser det nødvendig med strenge prioriteringer.

Den mest sannsynlige anvendelsen av norske styrker er håndtering av episoder og kriser i Norges nærområder, samt deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Den type fleksible og mobile styrker med kort reaksjonstid som er nødvendig for slike oppgaver, er imidlertid også anvendelige i mindre sannsynlige, men mer alvorlige krigsscenarier. En betydelig del av Forsvarets mobile styrker vil derfor være innrettet mot å kunne bidra til å løse begge sett med oppgaver, nasjonalt og internasjonalt, på kort varsel. De mest prioriterte av disse utgjør Forsvarets innsatsstyrke (FIST), se St.meld. nr. 38 (1998-99), jamfør Innst. S. nr. 152 (1999-2000). Andre styrker vil ha lengre reaksjonstid eller inngå i det landsdekkende territorialforsvar, og bare kunne anvendes nasjonalt. Større utfordringer mot norsk sikkerhet vil som i dag bare kunne møtes av norske enheter i samarbeid med våre allierte.

I tråd med *Defence Capabilities Initiative* (se boks 5.1) moderniseres NATO-landenes militære styrker med vektlegging av mobilitet, utholdenhet, fleksibilitet, overlevelsesevne og ledelse. For å skape balanse i de nasjonale bidragene til NATO er det satt fokus på de områder der alliansen som helhet har identifisert mangler. Enkelte av manglene dekkes gjennom reviderte nasjonale prioriteringer i styrkestrukturen, andre søkes ivaretatt gjennom ulike former for flernasjonalt samarbeid. Disse prosessene vil stå sentralt også i utviklingen av det norske forsvarets styrkestruktur over tid. Behovet for å råde over en relativt balansert nasjonal kapasitet, og behovet for å beholde økonomisk handlefrihet i omleggingsperioden, gjør imidlertid at regjeringen velger å ikke anbefale tidspunkt for innførsel av nye strukturelementer før det er klart hvilke innsparinger omleggingen gir.

I det følgende beskrives de operative enheter og utdanningsorganisasjonen i Landforsvaret, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og systemer på felles nivå. Dagens styrkestruktur og planlagt struktur i 2005 er også vist i tabell 5.1.

5.3.1 Landforsvaret

Operative enheter

Landforsvaret vil bestå av en mobil del og en territoriell del. Den mobile delen består av stående styrker, styrker på beredskap og mobiliseringsstyrker. Den territorielle del av landstyrkene er i sin helhet mobiliseringsavhengig og består av mindre feltavdelinger, støtteavdelinger og heimevern. Hæren vil sette opp følgende enheter:

Stående styrker og styrker på beredskap:

- Hærens bidrag til Forsvarets innsatsstyrke (FIST-H) organiseres i en brigaderamme, og består av en utrykningsstyrke på IRF-beredskap, en reaksjons- og oppfølgingsstyrke som skal stå på beredskap eller ivareta et løpende uteengasjement, en forsterkningsstyrke på beredskap som skal kunne forsterke de to førstnevnte enhetene, samt ekstra materiell.
- En divisjonsstab for den mobile divisjonskommandoen (6. DivKdo) med

standkvarter i Indre Troms.
- Ett grensevaktkompani satt opp med vernepliktige i sine siste seks av 12 måneder gjennomgående tjeneste ved Høybuktmoen i Syd-Varanger.
- HM Kongens Garde videreføres, men med 12 måneder gjennomgående tjeneste for de vernepliktige i Huseby leir i Oslo.

Mobiliseringsstyrker:
- En selvstendig mekanisert brigade (Brig N) med oppsetningssted i Indre Troms. Brigaden er i fred delvis oppsatt med stab og et antall utdanningsavdelinger.
- En mobiliseringsbrigade med oppsetningssted i Troms. Brigaden er forutsatt å bli underlagt divisjonskommandoen ved mobilisering. Størstedelen av brigadens materiell er langtidslagret i Indre Troms.
- Divisjonstropper inklusive blant annet divisjonsartilleri, sambands- og oppklaringsavdelinger.
- Et jegerforband i Porsanger som også inngår i divisjonstroppene.

Den militærteknologiske utvikling og de endringer som denne utviklingen fører med seg for taktikk, organisasjon og materiell, gjør det nødvendig med jevnlig revisjon av den enkelte brigades innhold. Et slikt revisjonsarbeid pågår.

Mobiliserbare støtteavdelinger:
- To avdelinger for vertslandsstøtte (HNS) til allierte forsterkninger til Norge.
- En støttestruktur som primært skal støtte de mobile styrkene og territorialdelen av landforsvaret.

Heimevernet:
- Heimevernet (HV) bestående av omkring 60.000 soldater (inkludert Luftheimevernet og Sjøheimevernet, som tilpasses framtidig struktur). HV forblir organisert i avsnitt og områder, men antall, grenser, bemanning og utrustning må bli gjenstand for en nærmere vurdering tidlig i planperioden. En større andel av HV-områdene må forberedes på oppdrag som krever betydelig fleksibilitet og mobilitet innen forsvarsdistriktet.

Andre territorielle styrker:
- Inntil 20 selvstendige infanterikompanier som settes opp av kamptroppenes UKS. Kompaniene, som er oppsatt på rekvirerte hjulkjøretøyer, tildeles FDI-ene etter operativ sjefs bestemmelser. Noen av kompaniene vil være øremerket for forsterkning av FDI Finnmark og FDI Troms og enkelte andre vil kunne tildeles HNS-avdelingene for å forsterke sikring av støttet avdelings bakre område. Noen kompanier vil være øremerket for spesielle oppgaver.

Utdanningsorganisasjon

Krigsskolen vil bli videreført på Linderud leir i Oslo. Soldater til førstegangstjeneste vil bli utdannet ved garnisonene under 6. Divisjon i Indre Troms, ved garnisonene i Porsanger og Syd-Varanger og ved HM Kongens Garde. Grunnleggende befalsutdanning, kursvirksomhet og annen våpenfaglig virksomhet vil bli konsentrert til tre utdannings- og kompetansesentra:
- Kamptroppene (infanteri, kavaleri, artilleri og ingeniørvåpen) på Rena og

Terningmoen.
- Hærens forsyningsvåpen (Hærens trenvåpen og Hærens våpentekniske korps) på Sessvollmoen.
- Hærens samband på Jørstadmoen.

Heimevernets skole- og kompetansesenter på Værnes gjennomfører førstegangstjeneste for soldater til Heimevernet, og utdanner utskrevet befal og HV-befal ved egen våpenskole. Heimevernet vil også gjennomføre utskrevet befalskurs og førstegangstjeneste for HV ved garnisonen i Porsanger.

5.3.2 Sjøforsvaret

Operative enheter

Sjøforsvarets operative ledd vil bestå av:
- Tre fregatter av Oslo-klassen med base ved Haakonsvern. Fregattvåpenet utvides til fem med innføringen av Fridtjof Nansen-klassen fregatter som erstatter Oslo-klassen.
- Seks undervannsbåter av Ula-klassen med base Haakonsvern.
- Åtte mineryddere av Oksøy- og Alta-klassen med base Haakonsvern.
- Ett logistikkfartøy innfases i 2008. Inntil da ivaretas denne funksjonen av en minelegger, som deretter utfases.
- En kystjegerkommando med stridsbåter og missiler lokalisert til Trondenes ved Harstad.
- Fire kystvaktfartøyer med helikopter og syv ordinære kystvaktfartøy i den havgående kystvakt. Syv fartøyer for indre kystvakt og syv fartøyer til bruksvakt. KV Nord videreføres på Sortland og KV Sør på Haakonsvern. Antall fartøyer vil variere noe over tid avhengig av behov og leieavtaler.
- En minedykkerkommando med støttefartøy til Haakonsvern.
- Diverse støttefartøyer.
- Sjøminer.

Sjøforsvarets bidrag til Forsvarets innsatsstyrke vil utgjøres av en fregatt, en minerydder, et kommando-/støttefartøy, en undervannsbåt og en minedykkertropp.

Mineleggingsevnen videreføres blant annet gjennom rekvisisjon av sivile fartøyer.

Et mindre antall Hauk MTBer av Hauk-klassen videreføres i perioden for å sikre operativ sjøgående kompetanse inntil innfasingen av nye fregatter.

Maritime helikoptre for nye fregatter, kystvakt og redningshelikoptre etableres med skvadronledelsene på Sola. Operative helikoptre vil være deployert ombord på fartøyene og på resterende flystasjoner. Det opprettes et underelement for kystvaktshelikoptre på Bardufoss.

Sjøheimevernet vil bli tilpasset den nye strukturen.

Utdanningsorganisasjon

Sjøkrigsskolen i Bergen og Sjøforsvarets rekruttskole på Madla videreføres, og Befalsskolen for Sjøforsvaret opprettes i Horten. KNM Tordenskjold på Haakonsvern gjennomfører kursvirksomhet, spesialistutdannelse og annen våpenfaglig virksomhet.

5.3.3 Luftforsvaret

Operative elementer

Luftforsvaret vil bestå av følgende operative enheter:

- 48 (+10) [1)]
  kampfly (F-16 MLU) organisert i tre kampfly-skvadroner. Én skvadron lokaliseres til Ørland hovedflystasjon, to til Bodø hovedflystasjon.
- To basesett lokalisert til Ørland gir innsatsstyrkene evne til å operere fra flyplasser mer uavhengig av etablert militær infrastruktur.
- Fire maritime patruljefly (P-3C) og to maritime rekognoseringsfly (P-3N) organisert i én skvadron lokalisert til Andøya flystasjon.
- Seks transportfly (C-130) organisert i én skvadron. To fly for elektronisk krigføring (DA-20) og ett kalibreringsfly (DA-20) organisert i én skvadron. Begge skvadroner lokalisert til Gardermoen flystasjon.
- 18 transporthelikoptre (Bell 412SP) organisert i to skvadroner lokalisert til Bardufoss og Gardermoen flystasjoner.
- NASAMS (Norwegian Advanced Surface to Air Missile System) luftverngrupper lokalisert til Ørland og Bodø. Hæren vil ha NALLADS (Norwegian Advanced Low Lewel Air Defence System)-systemer. Det vil bli etablert samordnet styrkeproduksjon for alt landbasert luftvern i Forsvaret, underlagt generalinspektøren for Luftforsvaret.
- 12 redningshelikoptre (Sea King), seks maritime helikoptre og åtte kystvakthelikoptre, organisert i en maritim helikoptergruppe. Det vil være avdelinger med redningshelikoptre ved Sola, Ørland, Bodø og Banak, og et eventuelt detasjement i Oslofjordområdet. Det vil også være et vedlikeholdselement for kystvakthelikopter på Bardufoss. (Se for øvrig kapittel 4.4.8 om den framtidige organiseringen av redningshelikoptertjenesten.)

Luftforsvarets bidrag til Forsvarets innsatsstyrke vil være en jagerflyskvadron, et maritimt patruljefly, to transportfly, en helikopteravdeling og en luftvernavdeling.

Luftforsvaret vil operere fra Bodø og Ørland hovedflystasjoner, samt Andøya, Bardufoss, Sola og Gardermoen flystasjoner. Banak flystasjon nedlegges, men opprettholdes som en stasjonsgruppe underlagt Bodø hovedflystasjon.

Det gjennomføres en større omstrukturering av NATOs kontroll- og varslingstjeneste innen rammen av *Air Command and Control System* (ACCS). De eldste radarsensorene skiftes ut og erstattes med moderne materiell med teknologi som vil gi driftsbesparelser. Kontroll- og varslingssentrene (CRC) Gråkallen og Mågerø legges ned i løpet av perioden. Sørreisa og Kongsvinger vil være kontroll- og varslingssentre. Kapasiteten på Kongsvinger vil imidlertid være mer begrenset enn den på Sørreisa. Det tidligere luftoperasjonssentret ved Forsvarskommando Nord-Norge på Reitan er opprustet til et NATO *Combined Air Operations Centre (CAOC)*.

Luftheimevernet vil bli tilpasset den nye strukturen.

Utdanningsorganisasjon

Luftkrigsskolen i Trondheim og Luftforsvarets tekniske skolesenter på Kjevik videreføres. Luftforsvarets befalsskole opprettes på Kjevik. Seleksjonsflyging

[1)] Minus tapte fly i perioden.

på Luftforsvarets flyskole utføres på Ørland hovedflystasjon. Grunnleggende flygerutdanning utføres i utlandet, og F-16 overføringsflyging gjennomføres i samarbeid med allierte. Luftforsvarets skole- og kompetansesenter på Rygge gjennomfører kursvirksomhet, spesialistutdanning og annen våpenfaglig virksomhet. Luftforsvarets kontroll- og varslingsskole videreføres på Kongsvinger. Inspektoratene er samlet på Rygge. Luftforsvarets rekruttutdanning lokaliseres til Madla og gjennomføres sammen med Sjøforsvarets rekruttutdanning.

5.3.4 Fellessystemer

Operative enheter

- Fellesoperativt Hovedkvarter (FOHK) lokalisert til Jåttånuten i Stavanger, med to underlagte landsdelskommandoer henholdsvis på Reitan - som også skal fungere som krisestyringskommando for nordområdene - og i Trondheim, se kapittel 5.4.2.
- Forsvarets spesialstyrker lokaliseres med hærelementet ved Rena leir og maritimt element på Ramsund. En viss økning av styrkens omfang vil bli vurdert.
- Forsvarets etterretningstjeneste med hovedkvarter i Lutvann leir i Oslo.

Felleselementer i Forsvarets innsatsstyrke er enheter fra Forsvarets spesialstyrker, Forsvarets etterretningstjeneste samt sanitetselementer.

Strategisk sjøtransport

Strategisk sjøtransport er avgjørende for å kunne sette inn norske styrker i de fleste aktuelle operasjonsområder. Mens personell hovedsaklig vil kunne fraktes med fly, vil materiell i Hærens og Luftforsvarets bidrag til Forsvarets innsatsstyrker være avhengig av sjøtransport. Forsvarsdepartementet har derfor i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet startet et arbeid med sikte på å skaffe tilveie nødvendig tonnasje for frakt av materiell, i første omgang i forbindelse med ikke-artikkel 5 operasjoner. For artikkel 5-operasjoner vil beredskapslovgivningen i de aller fleste tilfeller gi det nødvendige grunnlag for å skaffe til veie tilstrekkelige transportressurser. Videre har Norge gjennom Defence Capabilities Initiative (DCI) i NATO påtatt seg å være pådriver i arbeidet med å sikre alliansen tilstrekkelig og kostnadseffektiv tilgang til strategisk sjøtransport. I denne sammenheng vil muligheten for eventuelt å støtte våre allierte med strategisk sjøtransport bli vurdert. Slike kapasiteter bør også kunne benyttes med tanke på rask transport av allierte forsterkninger til Norge i en krisesituasjon.

Ledelsessystemer

Forsvaret er avhengig av helhetlige ledelsessystemer. Felles løsninger for kommando, kontroll, kommunikasjon og informasjon skal prioriteres, om nødvendig på bekostning av forsvarsgrenvise systemer, se tekstboks 5.2. Målet er at Forsvarets kommando-, kontroll- og informasjonssystemer skal fungere for fellesoperasjoner, og i samvirke med totalforsvaret og NATOs systemer.

Informasjonsoperasjoner

Økt utbredelse og avhengighet av informasjonssystemer gjør samfunnet sårbart. Med bakgrunn i denne samfunnsutviklingen er det nødvendig å styrke Forsvarets kapasitet til informasjonsoperasjoner. Dette innebærer en kompetansemessig og systemmessig satsning på alle nivåer (strategisk, operativt og taktisk). Eksempelvis forutsettes kapasiteten for slike operasjoner styrket i forbindelse med etableringen av Forsvarets fellesoperative hovedkvarter.

Boks 5.2 Informasjonsteknologi/Informasjonssystemer

Arbeidet med å gjennomføre Forsvarets IS-strategi - St.meld. nr. 22 (1997-98)) - er fortsatt i en tidlig fase, og det er derfor viktig å opprettholde et sterkt og enhetlig fokus. Perioden skal preges av at det utvikles fellesløsninger på tvers av organisatoriske grenser, basert på felles mål for virksomheten. IS/IT strategien omfatter følgende hovedprinsipper:

- Fellesløsningene skal prioriteres på bekostning av forsvarsgrenvise og sektorvise løsninger.
- All utvikling av informasjonssystemer skal ta utgangspunkt i et helhetlig rammeverk for systemutvikling i et omstillingsperspektiv.
- Den overordnede styring og koordinering av IKT-prosjekter i Forsvaret skal styrkes for å sikre at felles satsinger får nødvendig prioritet.
- Utviklingen på IS/IT-siden skal være en integrert del av Forsvarets samlede organisasjonsutvikling. Det skal prioriteres satsinger som kan effektivisere Forsvaret sett under ett.
- I stedet for å skreddersy nye tekniske løsninger fullstendig, skal det i større grad utnyttes løsninger som allerede er utviklet. For administrative systemer kan utgangspunktet være de kommersielle markedsstandarder eller løsninger utviklet av andre offentlige etater. For operative systemer kan løsninger utviklet i NATO eller av andre lands forsvar være et utgangspunkt. Økt standardisering og gjenbruk skal redusere kostnadene og lette samvirke.
- Den raske utviklingen og hurtig økende avhengigheten av IKT innebærer en utfordring med å ivareta sikkerheten i systemene og hensynet til samfunnets sårbarhet. Forsvarets kapasitet i forhold til informasjonsoperasjoner skal derfor bedres ved å treffe de nødvendige doktrinære, teknologiske, organisatoriske og andre nødvendige tiltak. Sikkerhet i systemene skal oppnås både ved at det settes krav til systemene i totalforsvaret og krav til egne systemer.

Forsvarets basisarkitektur består av hovedkomponentene IT-infrastruktur, nødvendige kommunikasjonsløsninger og tilhørende tidsmessige sikkerhetsløsninger. Denne arkitekturen vil være en forutsetning for felles kommando-, kontroll- og informasjonsystem og for det integrerte forvaltningssystem som planlegges realisert gjennom prosjekt Golf. Innføring av et felles integrert forvaltningssystem er en vesentlig faktor i effektiviseringen av Forsvarets fredsorganisasjon. I samsvar med intensjonene i St.prp. nr. 55 om Forsvarets logistikkorganisasjon planlegges det også for en felles IS-driftsorganisasjon.

Regjeringen vil for øvrig etterstrebe en best mulig koordinering mellom Forsvarets og andre samfunnssektorers IKT-systemer for å sikre en forsvarlig og kostnadseffektiv forvaltning av personell og materiell.

Utdannings- og støtteorganisasjon

- Forsvarets skolesenter Akershus festning (FSAF) med Forsvarets høgskole, Forsvarets stabsskole, Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets forvaltningsskole og Forsvarets fjernundervisning.
- Filial av Forsvarets forvaltningsskole i Halden.
- Forsvarets skole i etterretnings- og sikkerhetstjeneste på Lutvann leir i Oslo.
- Forsvarets hundeskole lokaliseres inntil videre til Drøbak.
- Forsvarets militærmedisinske utdannings- og kompetansesenter, Forsvarets militærpolitiskole og felles kompetansesenter for vognføreropplæring lokaliseres til Sessvollmoen.
- Vernepliktsverket lokaliseres til Hamar. Sesjonering foretas av Forsvarsdistriktene.
- Forsvarets musikk med fem korps i Oslo, Trondheim, Bergen, Horten og Harstad.

Allierte treningssentra

Bømoen/Mjølfjell og Åsegarden vil bli videreført som allierte treningssentra. I tillegg foregår det tilnærmet fast alliert treningsvirksomhet på Bardufoss og Ørland.

5.3.5 Framtidig styrkestruktur i 2005

Det foreslås at Forsvarets styrkestruktur innen 2005 endres som følger, se tabell 5.1.

Tabell 5.1: Dagens styrkestruktur og framtidig styrkestruktur i 2005

Hæren	
Dagens struktur	*Ny struktur*
1 mobil divisjon med 3 brigader	1 mobil divisjon med 2 brigader
3 selvstendige brigader	
Telemark bataljon	Innsatsstyrke i en brigaderamme
H M Kongens Garde	H M Kongens Garde
4 jegerbataljoner	1 jegerforband
Grensevakten	Grensevakten
20 feltbataljoner	Inntil 20 feltkompanier
Støtteavdelinger	Støtteavdelinger
Sjøforsvaret	
Dagens struktur	*Ny struktur*

Tabell 5.1: Dagens styrkestruktur og framtidig styrkestruktur i 2005

4 fregatter	5 nye fregatter med helikoptre under innfasing
10 undervannsbåter	6 undervannsbåter
14 missiltorpedobåter	(et mindre antall missiltorpedobåter beholdes i perioden)
9 mineryddere	8 mineryddere
2 mineleggere	1 minelegger virker som logistikkfartøy inntil 2008
1 depotfartøy	
Sjøminer/minefelt	Sjøminer
5 landgangsfartøyer	
9 kystartillerifort	
6 undervannsanlegg	
9 lette missilbatterier	1 kystjegerkommando
Minedykkere	1 minedykkerkommando med støttefartøy
Kystvakten med helikoptre	Kystvakten med helikoptre
Diverse støttefartøyer	Diverse støttefartøyer
Luftforsvaret	
Dagens struktur	*Ny struktur*
58 kampfly	48 (+10) kampfly
3 EK- og kalibreringsfly	3 EK- og kalibreringsfly
4+2 maritime patruljefly	4+2 maritime patruljefly
6 transportfly	6 transportfly
18 transporthelikoptre	18 transporthelikoptre
4 hovedbaser	2 basesett
8 deployeringsbaser	2 hovedflystasjoner
	4 flystasjoner
	6 mobiliseringsflystasjoner
6 NASAMS-batterier (luftvern)	NASAMS-grupper (luftvern)
Redningshelikoptertjenesten	Redningshelikoptertjenesten
Felles + Heimevernet	
Dagens struktur	*Ny struktur*
2 fellesoperative hovedkvarter	1 fellesoperativt hovedkvarter med underlagte landsdelskommandoer
Kommando- og kontrollorganisasjon	Kommando- og kontrollorganisasjon
Spesialstyrker	Spesialstyrker
Heimevernet (83.000 soldater)	Heimevernet (60.000 soldater)

5.3.6 Strukturens kapasitet

Den foreslåtte strukturen vil ha et betraktelig mindre omfang enn tidligere, men vil være bedre tilpasset de aktuelle utfordringer.

Strukturen vil inneholde et økt antall elementer som vil være tilgjengelig på kort varsel, både for nasjonale og internasjonale oppgaver. Enhetene vil også inneha en høyere grad av operativ fleksibilitet enn tidligere, ved at de kan brukes til flere og ulike typer oppgaver. En slik fleksibilitet er avgjørende i lys av reduksjonene i strukturens omfang. Fleksibiliteten bidrar til å skape en relativt balansert struktur som evner å ivareta de ulike fredstidsoppgaver og møte utfordringer innenfor den lavere delen av krisespekteret.

Strukturens begrensede størrelse, og det faktum at de ulike oppgavene i stor grad vil nødvendiggjøre bruk av de samme strukturelementene, kombinert med at flere og ulike oppgaver eller utfordringer kan opptre samtidig, har imidlertid negative konsekvenser for strukturens utholdenhet og evne til å løse flere oppgaver samtidig, særlig dersom disse er av samme type. I tillegg vil strukturen ha klare begrensninger med hensyn til Norges evne til effektivt å kunne håndtere større utfordringer mot norsk sikkerhet på egenhånd. For å oppnå en tilstrekkelig operativ evne og utholdenhet til å møte mer alvorlige og omfattende utfordringer må Norge som i dag basere seg på flernasjonalt samarbeid og allierte forsterkninger.

Det framtidige forsvar vil være godt i stand til å møte de ulike utfordringer Norge står overfor som en maritim nasjon med en lang kyst og ansvar for store havområder. De nye fregattene med helikopterkapasitet vil etter hvert gi betydelig forbedret operativ evne sammenliknet med dagens situasjon. Omorganiseringen av kystartilleriet til en mer mobil kystjegerkommando vil gi økt fleksibilitet. Den nye helikopterkapasiteten vil gi kystvakten økt overvåkingskapasitet og operativ evne. Den nye sjøgående taktiske stab gir Sjøforsvaret økt evne til samordnet ledelse av ulike styrkeelementer, både i nasjonale farvann og ved internasjonale operasjoner.

På luftsiden gir jagerflyene på grunn av sin lange rekkevidde, høye hastighet, korte reaksjonstid og store slagkraft en betydelig operativ fleksibilitet. Flyene gjennomgår i dag sin «midtlivsoppdatering», noe som sammen med luft-til-bakke kapasiteten vil forbedre deres operative evne betydelig. Dette, sammen med økt deployerbarhet, gir Luftforsvaret en bedret evne til innsats både i og utenfor Norge. I tillegg vil Luftforsvaret med sine helikoptere og C-130 ivareta en viss transportkapasitet. Ved større behov må imidlertid denne forsterkes med leie eller rekvirering av sivile fly og helikoptere.

I sum vil sjø- og luftstrukturen ha en god operativ kapasitet og høy grad av fleksibilitet. De fleste styrkeelementene vil være anvendbare til flere oppgaver, og på en tilfredsstillende måte dekke spekteret fred, krise og krig. De vil også være godt tilpasset fellesoperasjoner og operativt samvirke med våre allierte. Dette gjelder spesielt for de to forsvarsgrenenes bidrag til Forsvarets innsatsstyrke.

Hærens bidrag til Forsvarets innsatsstyrke vil delvis være stående, delvis bestå av enheter med personell på beredskapskontrakt. Deler av styrken kan til enhver tid være engasjert i internasjonale operasjoner i utlandet. Styrken vil ha til dels meget god reaksjonsevne og er derfor spesielt tilpasset krisehåndtering. Utrykningsstyrken vil til en hver tid tilfredsstille NATOs krav til IRF-beredskap. Alle enhetene i innsatsstyrken vil kunne settes inn i operasjoner i Norge, også innenfor en brigaderamme.

Deler av Hærens struktur vil hovedsaklig være rettet mot behovet for å ivareta nasjonale oppgaver i alvorlige kriser og krig. Bortsett fra Hærens bidrag til Forsvarets innsatsstyrke vil styrkeelementene i liten grad være tilgjengelige for bruk internasjonalt. Videre vil bare deler av strukturen være raskt tilgjengelig i tilfelle nasjonale kriser i fredstid. Den lavere reaksjonsevnen til deler av strukturen gir klare operative begrensninger, spesielt i situasjoner der en hurtig reaksjon er påkrevet. Samtidig har hærstrukturens begrensede størrelse negative konsekvenser for dens utholdenhet i alvorlige og mer langvarige krisesituasjoner og i krig.

For å ivareta Forsvarets evne til territorialforsvar vil Heimevernet være en viktig faktor. Omfanget vil bli noe mindre, men styrkene vil være bedre utstyrt og trent. Deres desentraliserte organisasjon og egenart gjør HV-styrkene godt egnet til å møte en rekke av de ulike sikkerhetsutfordringene som Norge eventuelt kan bli stilt overfor.

Forbedret organisering og et noe økt omfang av spesialstyrker øker Forsvarets evne til å løse en rekke oppgaver, både nasjonalt og internasjonalt.

Fellesoperativt hovedkvarter vil på en effektiv måte kunne samordne territorialforsvaret med de andre delene av styrkestrukturen, og vil sammen med etterretningstjenesten sikre både politiske og militære ledere en tilstrekkelig og samlet situasjonsoversikt etter behov.

5.4 Strategisk ledelse og kommandostruktur

Forsvarets ledelses- og kommandoapparat framstår i dag som for omfangsrikt og ressurskrevende sett i forhold til Forsvaret for øvrig. Ved de reduksjoner i Forsvarets organisasjon og struktur som nå skal gjennomføres, må derfor reduksjonene i Forsvarets øverste ledelse være mer omfattende enn i Forsvaret for øvrig. Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando og de to forsvarskommandoene skal derfor reduseres i omfang med minst netto 30 prosent, eller minst 700 årsverk. Etterretningsstaben og Sikkerhetsstaben holdes her utenfor da disse er gjenstand for egne omorganiseringsprosesser.

5.4.1 Strategisk ledelse

Regjeringen mener at ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå må styrkes. For å oppnå en størst mulig forbedring, anser regjeringen det nødvendig med en betydelig omorganisering av hele Forsvarets ledelse på strategisk nivå, det vil si Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando.

Det anbefales derfor at Forsvarets overkommando legges ned, mens forsvarssjefen inntar rollen som både øverste militære rådgiver i et sivil-militært integrert departement og synlig sjef for Forsvarets militære organisasjon. Det utvidede forsvarsdepartement skal håndtere helheten av ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå. Samtidig skal oppgaver, myndighet og ressurser i større grad enn i dag delegeres til de lavere nivåer i organisasjonen.

Det er etter regjeringens syn viktig at Stortinget og offentligheten har tilgang til kvalifiserte og uavhengige fagmilitære synspunkter. Det vil bli vurdert ordninger for å gjøre dette mulig.

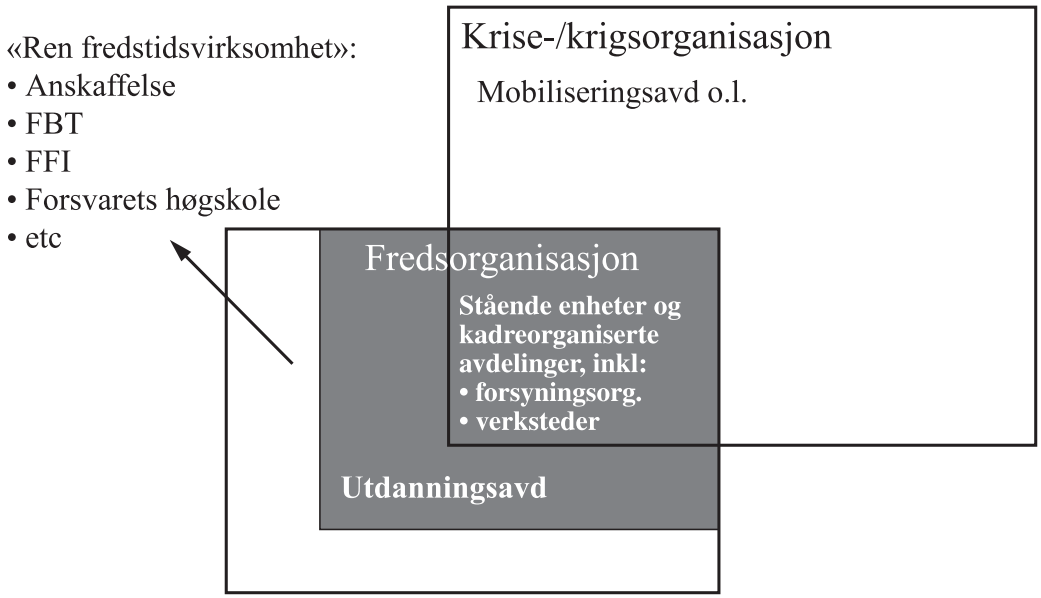
Regjeringen anser at den anbefalte ordningen vil gi departementet en betydelig styrket evne både til strategisk planlegging, ledelse, styring og kon-

troll over Forsvaret, til internasjonalt sikkerhets-, forsvars- og militærpolitisk samarbeid og til å fungere som et effektivt apparat for politisk ledelse i fred, krise og krig. Samtidig vil omorganiseringen gi personellreduksjoner i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando på minimum 40 prosent.

For en nærmere beskrivelse og vurdering av den anbefalte modellen, se kapittel 7.2.1.

Styring av Forsvarets virksomhet

Forsvarets freds- og krigsorganisasjon vil aldri bli identiske. Siden Norge fremdeles baserer seg på et mobiliseringsforsvar, vil forskjellene bli relativt store. Det er likevel et mål at en del av fredsorganisasjonen på en enkel måte skal finne sin plass i krigsorganisasjonen. En måte å gjøre dette på er at deler av fredsorganisasjonen danner kadre til krigsorganisasjonen. Andre deler av Forsvaret vil ikke ha en tilsvarende rolle i krigsorganisasjonen som de har i fredsorganisasjonen.



Figur 5.1 Figuren illustrerer forholdet mellom Forsvarets freds- og krise-/krigsorganisasjon

Krigsorganisasjonen består av en beredskapsdel som aktiveres ved mobilisering. I tillegg er en mindre del av krigsorganisasjonen, en del operative avdelinger og visse staber i stor grad organisert og aktivert allerede i fred. Dette er kadreorganiserte avdelinger. Forholdet er illustrert i *Figur 5.1*.

For å styre Forsvarets virksomhet slik at den arbeider målrettet og effektivt, må en kunne følge opp alle disse elementene. Krigsorganisasjonen og fredsorganisasjonen har forskjellige oppgaver. Fredsorganisasjonen skal levere produkter til krigsorganisasjonen, slik at denne blir best mulig i stand til å løse sine oppgaver. Produktene, som del av en overordnet struktur, er valgt ut fra den effekt de er forventet å ha. Når strukturen er fornyet og vedlikeholdt er den på kort og mellomlang sikt gitt. I den løpende styring må derfor fokus rettes mot prosessene slik at produksjonen blir effektiv og målrettet.

Forrige langtidsmelding, St.meld. nr. 22 (1997-1998), sier blant annet at fredsorganisasjonen skal løse Forsvarets oppgaver i fred, og utvikle og vedlikeholde Forsvarets styrker. Forsvaret må rette fokus mot alle disse tre prosessene med tilhørende styringsprosesser for å vise at fredsorganisasjonen arbeider målrettet, kostnadseffektivt og rasjonelt. For å vise dette kreves klare sammenhenger mellom innsatsfaktorene, produksjonsprosessene og mål og resultat for produksjonen.

Styringskonseptet for Forsvaret er sentralt for å etablere klare ansvarsforhold og organisering, i tillegg til effektiv produksjon i denne sammenheng. Styringskonseptet skiller mellom

primærvirksomhet og støttevirksomhet. *Primærvirksomheten* omfatter styrkeproduksjon og operativ virksomhet. *Støttevirksomheten* omfatter forvaltninger og fellesinstitusjoner og skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål.
En organisasjons styrbarhet er avhengig av sammenhengen og den gjensidige påvirkningen mellom virksomhetens strategi, mål, virksomhetsprosesser, organisasjon, personell og teknologi. I den kommende perioden må det derfor arbeides med utvikling av helhetlig og sammenhengende styring av prosessene fra planstadiet til oppfølging av resultatene. Det legges også i planperioden opp til å innføre felles styrings- og informasjonssystem som skal bidra til dette slik at organisasjonen blir mer styrbar.

5.4.2 Kommandostruktur

Regjeringen anbefaler betydelige endringer og reduksjoner i Forsvarets kommandostruktur. Tiltakene er ment å tilpasse kommandostrukturen til de nye rammebetingelsene som ligger i en mindre forsvarsstruktur og utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien.

Framtidens nasjonale kommandostruktur vil bestå av ett nasjonalt fellesoperativt hovedkvarter med to landsdelskommandoer og åtte forsvarsdistrikter. Den nasjonale støtte til NATOs JHQ og CAOC i Norge videreføres med uforandret kvalitet.

Det nasjonale Fellesoperative hovedkvarteret anbefales lokalisert til Jåttå ved Stavanger. FOHK skal føre operativ kommando over tildelte styrker nasjonalt og internasjonalt, og ivareta planlegging og ledelse av fellesoperasjoner. Samtidig skal det ivareta grensesnittet mot NATO på operativt nivå, og støtte og ved behov forsterke JHQ North.

For å avlaste FOHK og for å unngå et uhensiktsmessig stort kontrollspenn, anbefales det opprettet to landsdelskommandoer, én for Nord-Norge på Reitan og én for Sør-Norge i Trondheim. Disse skal kunne føre kommando over tildelte styrker og forsvarsdistrikter og ha ansvaret for den overordnede koordinering i forhold til sivile myndigheter i henholdsvis Sør- og Nord-Norge. I tillegg skal kommandoen på Reitan være nasjonal krisestyringskommando for nordområdene, og i denne sammenheng kunne ivareta suverenitetshevdelse og episode- og krisehåndtering. Den må for dette formål ha kapasitet til situasjonsoversikt i sitt ansvarsområde og til i et begrenset tidsrom å kunne lede operasjoner med styrker fra alle forsvarsgrener. Den skal også med forsterkning kunne fungere som framskutt kommandoplass for øverstkommanderende ved FOHK.

Den anbefalte kommandostrukturen vil gi enklere kommandolinjer og færre enheter, samtidig som den muliggjør innsparinger i antall årsverk på over 40 prosent.

For en detaljert beskrivelse og vurdering av den anbefalte kommandostrukturen, se kapittel 7.2.2.

5.5 Støttefunksjoner

5.5.1 Logistikk

I St.prp. nr. 55 (1999-2000) om Forsvarets logistikkfunksjoner - framtidig virksomhet, styring og organisering, foreslo regjeringen å etablere en felles logistikkorganisasjon for hele Forsvaret (Forsvarets logistikkorganisasjon - FLO). Proposisjonen beskriver også bakgrunnen for endringen. FLO skal ved etableringen bestå av forsyningskommandoene (HFK, LFK og SFK), Forsva-

rets tele- og datatjeneste (FTD), materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre.

Proposisjonen ble behandlet av Stortinget høsten 2000, jamfør Innst. S. nr. 25 (2000-2001), som vedtok gjennomføring av fase én, etableringen av felles ledelse av Forsvarets logistikk. Det ble forutsatt at regjeringen forelegger Stortinget nødvendige forslag før fase to og tre iverksettes. Fase to omfatter etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon som en del av den interne struktur for FLO. Fase tre omfatter blant annet en videre organisasjonsutvikling med sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur for FLO. Stortingets innstilling legger til grunn at målsettingen om etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon som en del av FLO innen utgangen av 2003, bør opprettholdes.

Et viktig premiss i arbeidet med St.prp. nr. 55 har vært at FLO skal ha en større omstillingsevne enn dagens organisering av logistikkfunksjonene. Proposisjonen har tatt høyde for at Forsvaret må legge opp til ytterligere konsentrasjon av ressursene på vedlikeholds- og forsyningssiden som følge av endringer i Forsvarets struktur og organisasjon. Arbeidet med å tilpasse støttevirksomheten til ny forsvarsstruktur skal derfor inngå som en prioritert del av prosessen med å etablere og organisere FLO. Helheten av de virkemidler som benyttes for å redusere utgiftene knyttet til forsvarsstrukturen generelt, skal også benyttes for å redusere utgiftene knyttet til logistikkvirksomheten der det er hensiktsmessig.

Spesielle logistiske utfordringer

Forsvaret har gjennom 1990-årene brukt store ressurser på å forbedre logistikkprosessene. Erfaringer fra internasjonale operasjoner de senere år har vist at logistikk i operasjoner utenfor norsk territorium i fredstid byr på nye utfordringer. Derfor legges det vekt på å iverksette nye løsninger som skal bidra til å sikre at vi er i stand til å understøtte de operasjoner vi deltar i på en tilfredsstillende måte. Også nasjonalt står Forsvaret overfor store utfordringer innen logistikkområdet. I løpet av de senere år er det foretatt stadige reduksjoner i Forsvarets lagre. Dette er delvis en konsekvens av at en ikke har prioritert å gjenanskaffe alt materiell som er tatt ut av lagrene, delvis at det har vært et behov for å nedjustere lagernivåene slik at det er samsvar mellom forsvarsstrukturens omfang og lagerbeholdningene.

I lys av de planlagte endringene i Forsvarets organisasjon og struktur samt den teknologiske og samfunnsmessige utvikling, er det behov for en grundig gjennomgang av framtidige lagerbehov. Det er også nødvendig å utvikle et helhetlig logistikkonsept basert på forventet forsvarsstruktur etter år 2005. Det vil derfor i løpet av 2001 bli igangsatt et arbeid ved FFI, i samarbeid med relevante fagmiljøer i Forsvaret, for å utrede nærmere hvordan et slikt konsept kan utvikles og iverksettes.

Dette vil imidlertid være bidrag for å løse Forsvarets utfordringer på lengre sikt. På kort sikt kan nedbyggingen av strukturen tillate at man tærer ytterligere på lagrene før man på nytt begynner å tilpasse dem til den nye strukturen.

Boks 5.3 Bortsetting av virksomhet

Med bakgrunn i stramme forsvarsbudsjetter og prioritering av den militære kjernevirksomheten har en rekke land igangsatt og gjennomført til dels omfattende bortsetting av deler av forsvarsvirksomheten. Også det norske Forsvaret vil vurdere mulige virksomhetsområder som kan egne seg for bortsetting.

Forsvaret vil vurdere å benytte bortsetting av virksomhet som et mulig tiltak i moderniseringen av Forsvaret.

Bortsetting av virksomhet innebærer å overlate hele eller deler av ulike virksomhetsområder til en eller flere eksterne leverandører som på kontrakt forplikter seg til å levere avtalte ytelser. Ansvars- og styringsmuligheter beholdes i såfall internt i Forsvaret. Virksomhetsområder som ikke defineres som kjernekompetanseområder kan være aktuelle for bortsetting. Vurderinger skal gjennomføres i første del av planperioden, og de skal ha en klar overordnet styring.

Målet med bortsetting av virksomhet er at den skal føre til en større fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon.

Bortsetting av virksomhet vil ha organisatoriske, personellmessige og økonomiske konsekvenser. Det er ikke tilstrekkelig å dokumentere personellreduksjoner, hvis de samlede kostnadene av virksomheten ikke blir lavere. Ved eventuell bortsetting av virksomhet vil konsekvenser for personell som blir berørt bli særskilt utredet. Berørte personers behov for trygghet og støtte vil bli ivaretatt. Det er ofte forholdet til de ansatte som er det vanskeligste i prosessen, og Forsvaret skal derfor informere og involvere de ansatte i hele prosessen. Forsvaret vil også vurdere problemstillinger knyttet til det å leie fremfor å eie materiell og bygninger.

Beredskapsmessige sider ved eventuell bortsetting av virksomhet i Forsvaret må ses i sammenheng med den generelle økningen i samfunnets sårbarhet. Utviklingen i det sivile samfunn har gått i retning av økt internasjonalisering av eierstrukturene, sentralisering og nedbygging av lagerbeholdninger, i tillegg til spesialisering og globalisering av produksjon og virksomheter. Ved bortsetting av deler av Forsvarets virksomhet til sivile leverandører vil også Forsvaret kunne bli mer sårbart som følge av disse utviklingstrekkene. Det blir viktig å sikre at Forsvaret ved eventuelle kontraktsinngåelser vurderer å pålegge sivile leverandører å innarbeide beredskapshensyn i sin virksomhet. Videre er det viktig å sikre at bedriftene etablerer et robust produksjons-, lager- og distribusjonssystem som fungerer også ved for eksempel strømstans eller svikt i den sivile telekommunikasjonen.

Forsvaret vil utrede fordeler og ulemper ved vurdering av hvert enkelt virksomhetsområde for bortsetting.

For å vinne erfaringer med bortsetting av virksomhet vil Forsvaret gjennomføre et prosjekt på området «Forsvarets felles transportsystem for materiell transportert på biler over 12 tonn - sentralt og regionalt». De juridiske, personellmessige, økonomiske og beredskapsmessige sider

vil bli vurdert. Disse erfaringene vil fortløpende bli nyttet på andre virksomhetsområder.

5.5.2 Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er organisert som et forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet med særskilte fullmakter og eget bredt sammensatt styre. Instituttet skal drive forskning og utvikling for Forsvaret, og være rådgiver for Forsvarets politiske og militære ledelse, spesielt om trekk ved den vitenskapelige og militærtekniske utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen. FFI har en meget bred prosjektportfølje, som spenner fra materiellrettede konseptstudier på totalsystemnivå til grunnlagsstudier og oppdrag fra Forsvaret, FD og til dels andre departementer. FFI spiller en viktig rolle i utviklingen av norsk høyteknologi, og utvikling av materiell for produksjon i norske bedrifter utgjør i dag omkring 10 prosent av FFIs virksomhet.

FFI mottar nesten hele sin finansiering over forsvarsbudsjettet, dels gjennom en basisbevilgning, dels gjennom oppdrag. Basisbevilgningens andel av instituttets omsetning har vært synkende i perioden fra 1995 og fram til i dag, og utgjorde omkring 40 prosent av omsetningen i 2000. Samme år var det i overkant av 500 årsverk ved instituttet, og omsetningen var omkring 400 millioner kroner. Sivile oppdrag utgjør omkring 13 prosent av den samlede virksomheten. Som et forvaltningsorgan kan ikke instituttet påta seg oppdrag som medfører lojalitetskonflikt eller troverdighetsproblemer i forhold til dets primære rolle. I praksis vil følgelig mulighetene for sivile oppdrag, gitt dagens tilknytningsform, være begrenset.

Flere utviklingstrekk kan få konsekvenser for FFIs omfang og oppgaver i framtiden. Det blir stadig viktigere å utnytte sivil teknologi for militære formål, samtidig som sårbarhetssamfunnet og endringer i trussel- og risikobildet skaper nye utfordringer, jamfør kapittel 3. Endrede rammebetingelser vil føre til økt flernasjonalt militært samarbeid, for eksempel gjennom DCI (se boks 5.1) om blant annet forskning, utvikling og anskaffelse av militært materiell og utstyr. Dette, sammen med kravene om evne til operativt samvirke med våre allierte og andre samarbeidspartnere, gjør særnorske løsninger mindre aktuelle enn før. Disse utviklingstrekkene gjør ikke nødvendigvis militær forskning og utvikling mindre relevant, men kan tilsi endringer i virksomheten. Blant annet blir det stadig viktigere å ha kompetanse til å vurdere hvordan utviklingen innen sivil teknologi kan gjøres relevant for militære formål, og samtidig bidra til at militær teknologi kan utnyttes i utvikling av norske høyteknologiske sivile produkter.

Forsvaret må også i framtiden ha tilgang til kompetanse for å kunne gjennomføre nødvendig utvikling og tilpasning av konsepter og foreta utredninger som anses nødvendige for å kunne gjennomføre Forsvarets virksomhet. Departementet legger samtidig vekt på at Forsvaret må stå fritt med hensyn til valg av samarbeidspartnere på alle områder, slik at de beste og mest kostnadseffektive løsninger kan oppnås.

Departementet legger stor vekt på at FFIs virksomhet møter de krav som stilles fra Forsvaret. FFIs samlede virksomhet, fra grunnleggende studier og konseptutvikling til konkret anvendelse i form av blant annet materiellutvikling, må løpende tilpasses skiftende rammebetingelser. I tillegg til å innhente anbefalinger fra FFIs styre, rådfører departementet seg med Forsvarets forskningspolitiske råd (FFR) som består av både militære medlemmer og representanter for sivile forskningsmiljøer, industri og samfunnsliv for øvrig.

Ressursene som brukes på FoU i fremtiden må ses i forhold til de totale ressurser Forsvaret disponerer. Forsvaret har imidlertid signalisert at de ønsker å videreføre bruken av FFI på et høyt nivå de nærmeste årene, og FFR har anbefalt at basisbevilgningen til FFI opprettholdes i omleggingsperioden.

Prinsippet om oppdragsfinansiering vil bidra til å sikre både framtidsrettede prioriteringer og dimensjonering av instituttets virksomhet. Dersom behovene for FFIs tjenester reduseres, vil instituttet få færre oppdragsmidler, og må følgelig tilpasse sin organisasjon deretter. Blir oppdragsmengden betydelig redusert, vil det bli nødvendig å vurdere endringer i instituttets basisbevilgning. Basisbevilgningen må også ses i sammenheng med den forsknings- og utviklingskompetanse som det er viktig å opprettholde nasjonalt og som verken Forsvarets militære organisasjon eller institusjoner på det sivile marked kan ivareta.

For å møte utfordringene omstillingene i Forsvaret vil stille FFI overfor, er det igangsatt et internt prosjekt ved FFI. Instituttet foretar en grundig gjennomgang av sin forskningsaktivitet med tanke på tilpasning av den fremtidige virksomheten til Forsvarets behov. I tillegg opprettet forsvarssjefen og administrerende direktør FFI en arbeidsgruppe, bestående av representanter fra Forsvaret og FFI, som hadde i oppgave å se på den faglige innrettingen og samhandlingen mellom Forsvaret og FFI. Arbeidsgruppen la fram sin innstilling med anbefalinger for FFR i november 2000. FFR ga sin tilslutning til anbefalingene. Etter nærmere analyser, blant annet av ovennevnte innstilling og anbefalinger, vil departementet vurdere om det skal initieres tiltak for å justere den framtidige innrettingen av instituttets rolle og omfang.

Boks 5.4 EBA 2000

«EBA 2000», en utredning av helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA), har vært gjennomført som et prosjekt i nært samarbeid med FO og FBT, og med omfattende ekstern konsulentbistand. Utredningen beskriver og vurderer alternative modeller for EBA-forvaltning med brukerbetaling, for å sikre at all ressursbruk knyttet til EBA i Forsvaret resulterer i hensiktsmessig EBA.

En viktig forutsetning har vært å synliggjøre for brukerne alle utgifter forbundet med bruk av EBA, både investeringer, drift og vedlikehold. Med innføring av brukerbetaling, vil brukerne ha større interesse av, og handlefrihet til, å disponere sine samlede ressurser mest mulig rasjonelt.

To modeller ble i utredningen ansett som hensiktsmessige for framtiden. I den første modellen vil FMO ha ansvar og risiko for eiendom-

mene, også de som FMO ikke lenger har behov for, fordi forvaltningsenheten (FE) vil være underlagt FSJ, som eget virksomhetsområde. Midlene tildeles bruker, og det etableres kunde/leverandørforhold mellom bruker og FE. Finansiering av EBA-investeringer skjer ved tildeling av øremerkede midler i forsvarsbudsjettet, som i dag. Det beregnes ikke renter på investert kapital eller avskrivninger. Modellen har klare roller og synliggjør i stor grad de økonomiske forhold. Innføring av intern husleie ansporer til redusert EBA-bruk. Siden EBA-forvaltningen integreres i FMO, mister imidlertid FD den direkte styring av FBTs ekspertise og kompetanse. I denne modellen er det heller ingen klar ansvarsdeling mellom bruker og forvalter, siden disse rollene vil være samlet hos forsvarssjefen.

I den andre modellen har FMO ikke ansvar og risiko for eiendom fordi FE vil være skilt ut fra FMO og underlagt FD. Det er klare skiller mellom Forsvarsdepartementet som eier, FMO som bruker og FE som forvalter. FD tildeler FSJ budsjettmidler, og FSJ kjøper tjenester hos forvaltningsenheten. Denne etableres som en selvstendig, forretningsmessig virksomhet, som hovedsakelig finansieres gjennom inntekter fra tjenesteyting til Forsvaret. Unntatt fra denne ordningen er stridsanlegg og NATO-anlegg som forutsettes finansiert ved særskilte bevilgninger som i dag. Tilknytningsformen vil mest sannsynlig være forvaltningsbedrift, men også andre tilknytningsformer kan være aktuelle. Tilsynsfunksjonen vil ivaretas av forvaltningsbedriftens styre. Modellen har klare roller og ansvarsdeling; den synliggjør alle økonomiske forhold og ansporer til redusert EBA-bruk. Dessuten har eier (FD) direkte styring av FE. Modellen gir større valgfrihet for brukerne til å inngå avtaler, si opp og fraflytte de arealer som det ikke er behov for, og til å benytte innsparte midler til andre formål.

Regjeringen vil i vårsesjonen fremme en egen proposisjon med en samlet tilrådning om organiseringen av den helhetlige forvaltning av Forsvarets EBA. Siktemålet er at ny forvaltningsmodell for EBA skal innføres fra 1. januar 2002. Regelverk og retningslinjer knyttet til EBA-investeringene vil bli nærmere vurdert, blant annet i lys av regelverket knyttet til Statsbyggs virksomhet.

5.5.3 Forsvarets bygningstjeneste

Forsvarets bygningstjeneste (FBT) er en forvaltningsbedrift underlagt Forsvarsdepartementet. FBT er departementets forvalter av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA), og er fag- og kontrollorgan på dette området. FBT ivaretar også byggherreansvaret på vegne av staten ved gjennomføring av EBA-prosjekter i Forsvaret. FBT er organisert med et hovedkontor i Oslo og fire regionale ledd lokalisert i Harstad, Trondheim, Stavanger og Hamar, samt underkontorer i Oslo og Bodø. Antall årsverk i organisasjonen er omkring 370.

I forbindelse med omstillingen vil Forsvaret stå overfor nye, store utfordringer på EBA-siden. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 6.4.2. Det er et overordnet mål at Forsvarets framtidige EBA-masse skal utgjøre driftsøkonomisk effektive produksjonsanlegg for Forsvaret. Den omlegging av dagens

militære infrastruktur som er nødvendig for å oppnå dette, vil kreve betydelige investeringer og arbeidsinnsats i en begrenset overgangsperiode.

Etter omstillingen vil imidlertid Forsvarets fredsvirksomhet i grove trekk bli konsentrert til et mindre antall regioner i landet, og EBA-massen vil være adskillig mindre enn i dag. En slik omstilling vil få konsekvenser også for FBTs omfang og organisering. Antall, størrelse og fysisk plassering av regionale og lokale forvaltningsledd vil avhenge av den struktur som følger av omstillingen.

Det er gjennomført en utredning om helhetlig forvaltning av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg gjennom prosjektet «EBA 2000», jamfør boks 5.4. Framtidens forvaltningsmodell kan innebære at dagens struktur med en sentral forvaltningsmyndighet (FO) og 47 lokale forvaltningsmyndigheter (LFMer) spredt rundt i landet, må endres.

Departementet har iverksatt en utredning av FBTs framtidige omfang og organisasjon. Utredningen tar utgangspunkt i den generelle omleggingen av Forsvaret og «EBA 2000». Det vil bli lagt vekt på å utnytte de erfaringer som er gjort ved omorganisering av andre større offentlige eiendomsforvaltere, for eksempel Statsbygg og Fortifikationsverket i Sverige. Det er viktig at organisasjonen er ferdig med sitt utviklings- og omorganiseringsarbeid når de store EBA-oppgavene i forbindelse med omleggingen av Forsvaret skal gjennomføres. Som en del av denne prosessen, vil departementet også vurdere eventuell bruk av personalpolitiske virkemidler.

5.6 Verneplikten

Det er regjeringens syn at verneplikten bør videreføres, jamfør kapittel 4.3.3. Imidlertid må vernepliktsordningen endres og tilpasses det nye Forsvaret. Nedenfor skisseres hovedtrekkene i den nye vernepliktsordningen.

5.6.1 Prinsipper for praktiseringen av verneplikten

Forsvarets behov for vernepliktige til mobiliseringsoppsetningene, foruten rekrutteringsgrunnlag for internasjonale operasjoner og fredsoperativ drift av Forsvarets avdelinger, skal være styrende for fordeling av de vernepliktige og dimensjonerende for innkallingsstyrken.

Vernepliktsystemet gir god tilgang til egnet personell. Allierte land som er gått over til yrkesforsvar, har i større eller mindre grad støtt på rekrutteringsproblemer. Det er et mål å utdanne flest mulig vernepliktige innenfor rammen av Forsvarets behov og de ressurser som stilles til rådighet. Imidlertid må ikke verneplikten praktiseres slik at den virker strukturdrivende. Forsvaret kan ikke opprettholde en struktur som er større enn det ressursene tillater, ene og alene for å gi rom for flere vernepliktige. Forsvarets behov må derfor være styrende for dimensjoneringen av den framtidige verneplikten, samtidig som behovet for å tilby en meningsfylt tjeneste og for å sikre en bred forankring og fordeling av byrdene tillegges vekt. Det er en målsetning å redusere antall mannskaper i støttefunksjoner.

Disse hensyn tilsier en noe strengere utvelgelse av personell på sesjon, slik at et redusert antall innkalte mannskaper får bedre forutsetninger for å gjennomføre en førstegangstjeneste som gir mening både for dem og for For-

svaret. Frafallet under førstegangstjenesten bør følgelig bli mindre, og man bør kunne basere seg på en redusert innkallingsstyrke. Det er et mål å redusere mulighetene til og behovet for å få utsatt førstegangstjenesten.

På denne bakgrunn kan rettferdighetsbetraktninger ikke vektlegges på samme måte som tidligere, men bør søkes ivaretatt så langt mulig.

5.6.2 Tjenestetidens varighet

De fleste mannskapene forblir innkalt til 12 måneders tjeneste, mens Heimevernets behov søkes dekket gjennom en fire-måneders utdannelse. Dette er i henhold til anbefalingene både fra Forsvarsstudien 2000 og Forsvarspolitisk utvalg. Forholdet mellom antall vernepliktige som gis henholdsvis fire og 12 måneders tjeneste må kunne reguleres i henhold til styrkestrukturens behov. Repetisjons- og HV-tjenesten bør differensieres etter avdelingenes treningsstandard og beredskapsbehov, samt i forhold til et realistisk anslag over Forsvarets budsjettsituasjon.

Mens vernepliktsordningen vil baseres på henholdsvis fire eller 12 måneders førstegangstjeneste, vil det fortsatt være behov for fortløpende å vurdere mest mulig kostnadseffektiv utdanning av vernepliktige til gitte funksjoner innen Forsvaret. Ikke all utdanning vil nødvendigvis kreve like mye tid. Det vil derfor være behov for å vurdere hvorvidt klart identifiserbare og avgrensede grupper av vernepliktige i førstegangstjeneste på sikt kan gis fullgod opplæring i forhold til den funksjon vedkommende skal ha i løpet av en kortere periode enn 12 måneder.

Foruten en mer differensiert førstegangs- og repetisjonstjeneste, vil regjeringens anbefalte vernepliktsordning innebære redusert tid i mobiliseringsoppsetningene. Dagens lovverk, som gir Forsvaret adgang til å innkalle personell til repetisjonstjeneste inntil fylte 44 år, bør imidlertid opprettholdes for å sikre langsiktig handlefrihet.

Når verneplikten beholdes, vil det med en redusert styrkestruktur være rom for å forkorte perioden en person står oppført i *forsvarsgrenenes* mobiliseringsoppsetninger. I tillegg bør eventuelle skjevheter som følge av henholdsvis lang og kort tjenestetid rettes opp der det er mulig. Personell tilknyttet grenvise mobiliseringsoppsetninger vil derfor normalt ikke stå i slike oppsetninger utover 10 år etter avtjent førstegangstjeneste. En relativt stor styrkeproduksjon i fred vil sikre en rask utskiftning av mannskapene i mobiliseringsoppsettingene. Dette reduserer behovet for repetisjonstjeneste. Vernepliktige som innkalles til 12 måneders tjeneste vil vanligvis ikke bli innkalt til repetisjonsøvelser, med unntak av eventuell innkalling i tilknytning til større allierte øvelser.

Mannskaper med fire måneders utdannelse i Heimevernet vil derimot vanligvis innkalles til jevnlige øvelser. Kombinasjonen kort førstegangstjeneste og jevnlige repetisjonsøvelser over tid vil kunne sammenliknes med alternativet lang førstegangstjeneste og få eller ingen repetisjonsøvelser. Mens det for personell i de tre forsvarsgrenene er ønskelig i praksis å redusere perioden hvor personell skal stå i mobiliseringsoppsetningene, vil den øvre aldersgrense for *Heimeverns*-personell måtte settes høyere som en følge av behovet for å etablere og holde på nødvendig kompetanse, både på mannskaps- og befalsnivå.

Det vil også være fordelaktig om mannskaper med erfaring fra for eksempel HM Kongens Garde, grensevakten eller internasjonale operasjoner kan inngå i Heimevernets oppsetninger for en viss tid. Heimevernets avdelinger får dermed mannskaper med variert tjenesteerfaring. Lengde og hyppighet på øvelsene må tilpasses avdelingens treningsstandard og beredskapsbehov, slik det gjøres i dag.

Forsvarspolitisk utvalg har foreslått å utrede verneplikt for kvinner, samt en tredje kategori tjeneste i tillegg til militær- og siviltjenesten. Dette vil reise viktige, men sammensatte spørsmål, som det etter regjeringens syn kan være aktuelt å utrede i en bredere sammenheng enn omstillingen av Forsvaret.

5.6.3 Hvem skal innkalles til førstegangstjeneste?

Den enkeltes samlede kompetanse og skikkethet i forhold til Forsvarets behov vil være avgjørende for om og når en vernepliktig innkalles. Sesjonen vil få en enda viktigere funksjon enn i dag med hensyn til å velge kvalifisert mannskap og legge opp til en hensiktsmessig fordeling av disse ved innrykk. Overskuddet av klassifikasjonsstyrken fordeles til en innkallingsreserve hvor vedkommende i maksimalt to år står til disposisjon for Forsvaret, deretter for Sivilforsvaret. Dersom vedkommende ikke senere tilegner seg spesiell kompetanse som aktualiserer tjeneste som vernepliktig akademisk befal, blir han i praksis fritatt for militærtjeneste. Fordelingsvedtaket kan påklages, men den enkelte vernepliktige vil ikke ha noe krav på å tjenestegjøre selv om vedkommende er skikket.

Framtidens forsvar vil stille andre og til dels høyere krav til mannskapene. Generelt vil vernepliktige tiltros større ansvar. En vesentlig del av de vernepliktige som utdannes årlig vil kunne utgjøre et grunnlag for rekruttering til internasjonale operasjoner. Krav til vernepliktig personells skikkethet, vandel og modenhet må være klare. Dette innebærer reduserte muligheter for ungdom som har hatt kriminell adferd eller rusproblemer, selv om det skal være rom for skjønn.

Vernepliktens byrder vil på denne måten nødvendigvis bli pålagt den kategori ungdom som er best motiverte for og skikket til militærtjeneste. Dette innebærer fordeler både for Forsvaret og de vernepliktige.

5.6.4 Medbestemmelse og velferd

Tillitsmannsordningen i Forsvaret har i nærmere 30 år vært en konstruktiv, trygg og god møteplass mellom befal og vernepliktige i Forsvaret. Det har vært bred enighet om formålet og den praktiske ramme for arbeidet. Også denne ordningen bør imidlertid vurderes på nytt, både i lys av de strukturelle endringer i Forsvaret og dagens muligheter til kommunikasjon og samarbeid, i den hensikt å revitalisere virksomheten. Departementet vil derfor foreta en helhetlig gjennomgang av Tillitsmannsordningen.

Den delen av befolkningen som pålegges å avtjene militær verneplikt, påføres en stor byrde og et stort ansvar. Spørsmålet om kompensasjon for dette bør derfor vurderes løpende og gis høy prioritet. Som et vesentlig tiltak er regjeringen innstilt på å innføre en tredje ny permisjonsreise av i alt fire nye reiser som ble anbefalt av Haaker-utvalget, i forbindelse med soldatreguleringene i 2002. Regjeringen vil også vurdere gjeninnføring av tidligere ordning

med opparbeidelse av dimisjonsgodtgjørelse pr dag, slik at de som har lengst fravær fra det sivile liv får størst kompensasjon. Dette vil være i tråd med de virkemidler Forsvarspolitisk utvalg anbefalte for å kompensere for og utjevne forskjellene mellom kort (fire måneder) og lang (12 måneder) førstegangstjeneste.

5.6.5 Verneplikt og lærlinger

Som følge av omleggingen av Forsvaret, vil lærlingordningen bli vurdert, blant annet med sikte på en mulig utvidelse. Det er også et mål å kunne gi rom for flere fagfelt og tilpasse ordningen til utviklingen i ungdomskullene. Informasjon om lærlingeordningen i Forsvaret må være tilgjengelig for ungdommen i god tid før de treffer sitt veivalg. Det kan i den forbindelse være aktuelt å framskynde sesjonstidspunktet for potensielle søkere i yrkesrettede studieretninger i den videregående skole.

5.7 Kompetanseutvikling i Forsvaret

Et moderne og fleksibelt Forsvar må være basert på solid kompetanse i alle ledd. Kompetanse er avgjørende for å opprettholde handlefrihet og tilpasningsdyktighet. Kompetanse er en av de innsatsfaktorer i et moderne forsvar som det tar lengst tid å bygge opp, og som må vedlikeholdes og utvikles løpende. Det er en kapasitet som ikke kan improviseres, men som er en forutsetning for fleksibilitet på andre felter.

I det følgende skisseres en serie prinsipper for tilpasninger i Forsvarets nåværende virksomhet innenfor feltene utdanning, forskning, utvikling samt øving.

5.7.1 Utdanningssystemet

Kompetanse etableres og videreutvikles blant annet gjennom et utdanningssystem tilpasset endrede behov, som sikrer systematisk og løpende kunnskapsoppbygging for den enkelte gjennom karrieren. Samtidig må Forsvaret ha et funksjonelt system for forskning og utvikling. Den samlede strukturen må sikre evnen til å tilby tilpasset undervisning på alle nivåer, drive anvendt forskning og utredningsvirksomhet samt utføre grunnforskning som legger grunnlaget for dypere innsikt.

Ressurssituasjonen og omleggingen av Forsvarets øvrige organisasjon og struktur tilsier at Forsvarets utdannings-, forsknings- og utviklingsvirksomhet må effektiviseres og tilpasses en situasjon med redusert utdanningsvolum og færre ansatte. Utdannings- og forskningsmiljøene er i dag geografisk og organisatorisk spredt og det eksisterer stor grad av overlappende aktivitet. Samordning og samarbeid er ofte tilfeldig og utilfredsstillende utbygd. En større geografisk konsentrasjon bør derfor gjennomføres for å skape kostnadseffektive løsninger og synergieffekter.

Mange av enkeltmiljøene i Forsvaret har utviklet høy kompetanse innenfor sine spesialfelt, og det eksisterer verdifulle internasjonale kontaktnettverk knyttet til de enkelte institusjoner og ressurspersoner innenfor disse. Ved en omorganisering og effektivisering av utdanningssystemet må den eksisterende kompetansen opprettholdes, og verdifulle kontaktnettverk mot utlandet

videreføres. Organisatoriske endringer må med andre ord gjennomføres på en måte som bevarer verdifulle eksisterende kompetansemiljøer og kontaktnettverk, slik at levedyktige og slagkraftige enheter skapes.

Krigsskoleutdanningen har på 1990-tallet beveget seg i retning av en sterkere akademisering. Skolene har tatt sikte på å tilby forskningsbasert undervisning innenfor sentrale fagområder. Flere sivile akademikere er blitt ansatt, samarbeidet med sivile akademiske institusjoner er utvidet, og en rekke offiserer har mottatt stipendier for å gjennomføre høyere sivile studier. Det er en klar ambisjon at militær høyskoleutdanning skal akkrediteres på nivå med nasjonale og internasjonale universiteter og høyskoler. I et lengre tidsperspektiv tas det sikte på en tilpassing til en ny framtidig universitets- og høyskolemodell, jamfør Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets pågående arbeid. Parallelt med dette utreder Forsvaret for tiden det reelle utdanningsbehovet, den framtidige utdanningsordning og -modell, samt en ytterligere samordning av skoler innen og på tvers av forsvarsgrenene.

For å bibeholde et tilfredsstillende kompetansenivå innen teknisk utdanning, har departementet under vurdering samordning av den tekniske utdanningen i Forsvaret. I første rekke vil det være naturlig å vurdere en felles, grunnleggende teknisk utdanning for alle forsvarsgrener, men også andre muligheter for samordning vil bli vurdert.

Den pågående tilpasningen av de militære utdanningsinstitusjoner til standardene for høyere utdanning i det øvrige samfunnet er positiv, og i samsvar med utviklingen i andre land. Det vil gi offiserene en formalkompetanse som er sammenlignbar med andre profesjoner, og dermed være gunstig for rekrutteringen til offisersyrket og lette samarbeidet med andre nasjonale og internasjonale utdanningsinstitusjoner. En slik tilpasning vil også gjøre det lettere å rekruttere personell direkte fra studentmassen ved sivile universiteter og høgskoler. En mer fleksibel rekruttering av personell fra sivil sektor kan sikre en bredere og mer variert bakgrunn blant dem som arbeider i Forsvaret. Ikke minst vil en slik rekrutteringsform kunne øke andelen kvinner og personer med innvandrerbakgrunn i Forsvaret. Der det er hensiktsmessig bør Forsvaret i framtiden kjøpe sivil utdanning framfor å duplisere med egen militær skolevirksomhet. Slik sivil kompetanse bør reflekteres i Forsvarets stillingsbeskrivelser. Forsvarets utdanningsinstitusjoner bør fokusere på sin primærfunksjon, nemlig å gi kompetanse innenfor de spesifikt militære fag. I tillegg vil det kunne vise seg hensiktsmessig å trekke større veksler på utenlandske kompetansemiljøer og utdanningsinstitusjoner. Tilpasningen til det sivile utdanningssystemet bør med andre ord fortsette, samtidig som det rent fagmilitære fokus ved Forsvarets skoler styrkes.

Kvalitetsutvikling og -sikring skal være styrende for all utdanning og forskning i Forsvaret, og må i framtiden få langt større fokus. Dette er en klar forutsetning for en akademisering av Forsvarets utdanningsvirksomhet og forholdet til andre institusjoner.

I krysningspunktet mellom utdanning, utredning og forskning finnes i dag en rekke institusjoner i Forsvaret. Forsvarets skolesenter Akershus festning framstår i dag som overbygning for et bredt kompetansemiljø innenfor forskning, doktrineutvikling og høyere undervisning i Forsvaret. Det primære fokus for dette miljøet bør være studier av militærmakt i vid forstand. Dette vil

omfatte både historiske studier og dagsaktuelle problemstillinger med vekt på samspillet mellom politikk, diplomati og forsvar, ledelsesstudier, samt systemutvikling der teknologi, organisasjon, operasjonskonsepter, doktriner og taktikk ses i sammenheng. Miljøet må ha nær kontakt med bredere norske og utenlandske fagmiljøer på militær og sivil side, med vekt på både teoretisk og operativ kompetanse. Dette miljøet bør også ha som oppgave å understøtte virksomheten ved krigsskolene og videreutvikle den eksisterende praksis med å bidra til krigsskolenes undervisning. Nyvinninger innenfor kommunikasjonsteknologien og krav om effektivisering fordrer også økt bruk av fjernundervisning på ulike nivåer i kompetanseutviklingen.

I tråd med ovenstående prinsipper bør det overordnede ansvaret for utdanning og kompetanseutvikling i Forsvaret samles på ett sted under én sjef. Forsvarets skolesenter Akershus festning peker seg ut som det naturlige lokaliseringsvalg, og sjefen for skolesenteret bør tillegges det overordnede ansvaret for utdanning og kompetanseutvikling i Forsvaret, direkte underlagt forsvarssjefen. Et slikt tiltak vil også bidra til at grensesnittet mellom ulike militære utdanningsinstitusjoner avklares.

5.7.2 Forskning og utvikling

Formålet med forsknings- og utviklings (FoU)-virksomheten i Forsvaret er å understøtte ledelsens beslutninger og vurderinger av vitenskapelig og militærteknisk art. Forsvarets egne FoU-organer skal konsentrere sin innsats på områder hvor sivil kompetanse ikke er tilgjengelig. Samarbeid med sivile fagmiljøer skal utnyttes på områder der dette er formålstjenlig og kostnadseffektivt.

Et solid forskningsmiljø må være en hjørnestein i Forsvaret som kunnskapsorganisasjon. Spesielt må Forsvaret sikre oppdatert kompetanse innen den delen av forskningen som omhandler grunnleggende problemer knyttet til rammebetingelsene for anvendelse av militærmakt. For en nærmere diskusjon av dette, se kapittel 5.7.

Internasjonalt samarbeid om forsvarsmateriell vil i økende grad tvinge seg fram i et forsøk på å redusere kostnader, og som en følge av nye sikkerhets- og forsvarspolitiske initiativ, da spesielt DCI i NATO. Forsvaret og norsk industri må derfor i større grad innstille seg på å komme med i internasjonalt forsknings- og teknologisamarbeid. Materiellrelatert forskning- og utvikling i Forsvaret skal innrettes mot å tilegne seg kunnskap som er nødvendig for å kunne utarbeide konseptuelle løsninger og spesifikasjoner for egnet materiell til Forsvaret. Det skal også gi norsk industri tilgang til systemkunnskap og teknologi som kan utnyttes i egen kompetanse- og produktutvikling på de felt der den har særlige forutsetninger for å lykkes, og bidra til å øke mulighetene for norsk industri til å delta som partner i internasjonale samarbeidsprosjekter.

Innstillingen fra Sårbarhetsutvalget peker på betydningen av en ny giv innenfor sikkerhetsforskningen for å holde tritt med teknologi- og samfunnsutviklingen. Regjeringen legger opp til at det skal søkes løsninger som gjør at sektordepartementer med stort ansvar for sikkerhet og beredskap går sammen med næringslivet i et forpliktende samarbeid for et sektorovergri-

pende forskningsprogram. Forsvarsdepartementet vil være en pådriver i dette arbeidet.

I lys av framtidig utvikling og behovet for å målrette Forsvarets FoU-engasjement, vil det være nødvendig å gjennomgå fordelingen og omfanget av FoU-innsatsen med tanke på den framtidige innrettingen av FoU i Forsvaret.

5.7.3 Øvelser

Omformingen av Forsvaret vil ha konsekvenser også for øvelses- og treningsvirksomheten. Samtidig må øvelser og trening ses i en bredere sammenheng. NATO vektlegger, ikke minst gjennom DCI, betydningen av å styrke de alliertes evne til å operere sammen, fordi dette vil øke alliansens slagkraft og fleksibilitet. Flernasjonale øvelser og treningsaktiviteter fremmer dette mål. For at norske enheter skal kunne delta i NATO-ledede operasjoner er det vesentlig at disse, særlig innsatsstyrkene, deltar på allierte øvelser og oppfyller allierte krav og standarder. Øvelser som bidrar til dette må derfor gis høy prioritet og evne til samvirke med allierte, basert på de krav et moderne stridsmiljø stiller, må øves systematisk.

Stramme allierte øvelsesbudsjetter har ført til færre øvelser og strengere krav til effektivitet og kvalitet. Alliansens øvelsessykluser er endret i forhold til tidligere. Det vil gå forholdsvis lang tid mellom hver gang Norge vil være vertskap for større NATO-øvelser. Dette innebærer at norske styrker og kommandoledd i større grad må delta på øvelser i andre land.

NATOs strategiske konsept fastslår at alliansens arbeid for sikkerhet og stabilitet innen det euro-atlantiske område må knyttes til krisehåndtering og utvikling av nærmere samarbeid, inkludert evne til fellesoperasjoner, med ikke-allierte partnerland. Øvelser i Partnerskap for Fred-sammenheng vil være viktig i denne sammenheng. Norge bør prioritere øvelser i nærområder som Norden, Baltikum og Russland.

Øvelser av det sivile (politiske) og militære ledelsesapparat og kommunikasjonslinjer er også viktige, og supplerer feltøvelser gjennom å fremme nødvendig evne til å fatte beslutninger, både nasjonalt og sammen med allierte.

Samtidig som omformingen av Forsvaret i større grad rettes mot deltakelse i internasjonale operasjoner og krisehåndtering, vil Norge trolig være mer avhengig av allierte forsterkninger i mange krisesituasjoner. Alliert oppmerksomhet om utfordringer rettet mot Norge må derfor opprettholdes. En rekke tiltak er iverksatt for å tilrettelegge for allierte aktiviteter, blant annet opprettelsen av allierte treningssentre og utviklingen av en ny nasjonal øvelse med alliert deltakelse, «Joint Winter». Det vil legges økt vekt på å underbygge grunnlaget for og presentere mulighetene knyttet til øvelser og trening i Norge som gunstig for å forberede allierte styrker på operasjoner og aktiviteter under krevende klimatiske og topografiske forhold. Dette vil bidra til å sikre at allierte enheter opprettholder en troverdig evne til å forsterke norsk territorium.

I tiden framover vil det være nødvendig å iverksette ytterligere tiltak som kan ivareta den allierte treningsvirksomheten i de ulike landsdelene på en mest mulig optimal måte. Dette er ikke minst viktig for å utnytte mulighetene for samtrening med egne nasjonale avdelinger. Forsvarsdistriktene Vestlandet og Troms vil koordinere den allierte treningsvirksomheten i sine respek-

tive landsdeler og samtidig drive de allierte treningssentrene på henholdsvis Bømoen/Mjølfjell og Åsegarden i kombinasjon med Evenes.

Alliert treningsaktivitet i Norge er i stor grad knyttet til tilgang til flystasjonene. I Nord-Norge vil flyplassene ved Bodø, Bardufoss og Banak gi viktig og nødvendig støtte til alliert trenings- og øvelsesvirksomhet. I Midt-Norge er Ørland hovedflystasjon den sentrale stasjonen for utenlandske luftstyrker. Denne stasjonen er tiltenkt rollen som trenings- og øvelsessenter for reaksjonstyrker.

5.8 Andre faktorer med innvirkning på Forsvarets virksomhet

5.8.1 Næringspolitiske hensyn

Forsvarsindustrien forvalter ekspertise, kompetanse og produksjonkapasitet som gir ringvirkninger, utvikling og verdiskapning for samfunnet. Samtidig er forsvarsindustrien en del av det samfunnsøkonomiske grunnlag Forsvaret hviler på. Det er derfor viktig at Forsvarets anskaffelser i størst mulig utstrekning kommer norsk industri og teknologiutvikling til gode. Målsettingen om å opprettholde og videreutvikle norsk forsvarsindustriell kompetanse innenfor prioriterte områder ligger derfor fast. Forsvarsindustriens rammebetingelser er slik at for å nå denne målsettingen må myndigheter og industri samarbeide. Departementet vil derfor fortsatt legge stor vekt på et aktivt næringspolitisk engasjement.

I St.prp. nr. 59 (1997-98) presenterte Forsvarsdepartementet en strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri. Den næringspolitiske strategien tar utgangspunkt i Forsvarets framtidige behov. Målsettingene og forutsetningene som strategien bygger på er fortsatt gyldige. Selv om Forsvarets struktur blir mindre, innebærer ikke dette at investeringene til Forsvaret nødvendigvis reduseres. Et av hovedmålene med omleggingen er nettopp å frigjøre ressurser til å investere i et kvalitativt bedre Forsvar. De omfattende endringer i Forsvarets struktur som nå foreslås, og utviklingen i forsvarsmarkedet generelt, vil imidlertid like fullt få konsekvenser for forsvarsindustrien.

Internasjonalt samarbeid vil få økt betydning, blant annet gjennom DCI. Dels kommer dette som en konsekvens av at tilgjengelige ressurser reduseres, samtidig som kostnadene ved å utvikle og anskaffe nytt forsvarsmateriell øker. For å møte utviklingen restruktureres forsvarsindustrien i Europa og USA raskt. Kravene til interoperabilitet og behovet for samarbeid om trening, vedlikehold, oppdateringer og lignende øker. Derfor er det sannsynlig at fremtidige avanserte plattformer og våpensystemer i økende grad vil bli frambrakt gjennom internasjonalt samarbeid. For at Norge i framtiden skal bli invitert til å delta i slike samarbeidsprosjekter, er det viktig at vi har nødvendig kompetanse slik at vi framstår som en troverdig partner. Denne kompetansen finnes i stor grad i forsvarsindustrien og i noen grad også i annen høyteknologisk norsk industri.

Disse utviklingstrekkene vil få konsekvenser for hvilke internasjonale samarbeidsprosjekter Norge skal delta i, innrettingen av gjenkjøpene og ikke minst prioriteringen av materiellrelatert forskning og utvikling i Forsvaret.

Regjeringen legger opp til at Forsvarets framtidige behov og hvilke områder det kan være mulig for norsk forsvarsindustri å komme med som partner

i internasjonale samarbeidsprosjekter skal tillegges større vekt ved framtidig internasjonalt materiellsamarbeid. Det er nødvendig å prioritere strategisk viktige teknologier og produkter for å posisjonere norsk forsvarsindustri i forhold til internasjonale samarbeidsprosjekter og for å sikre at ressursene utnyttes best mulig. På bakgrunn av den nære sammenhengen mellom forsvarsspørsmål og næringspolitikk, vil Forsvarsdepartementet her være i dialog med Nærings- og handelsdepartementet. Satsningsområdene for norsk deltagelse i internasjonalt forsknings- og teknologisamarbeid, som ble presentert i St.prp. nr. 1 (1991-92), vil derfor bli gjennomgått på nytt.

En forutsetning for å lykkes er vilje og evne til langsiktig satsning. Stabilitet i planverk og ressurstilgang blir derfor viktig, men også å stille ressurser til disposisjon i tidlige faser av Forsvarets anskaffelsesprosjekter. I en tid da kravene til prioritering av tilgjengelige ressurser skjerpes blir det enda viktigere å ta de rette beslutninger tidlig. Regjeringen vil derfor legge til rette for at det i større grad enn tidligere gis muligheter for tidlig involvering av industrien i forbindelse med store anskaffelser til Forsvaret. En forutsetning for å etablere slikt samarbeid er at industrien også er villig til å ta risiko og bidra med ressurser, kompetanse og finansiering før endelig beslutning om anskaffelse eller systemvalg er fattet. Erfaringer fra utlandet, og ikke minst nasjonalt i forbindelse med fregattprosjektet, tilsier at det er mye å hente både for Forsvaret og industrien ved å etablere samarbeid tidlig.

Kravet om 100 prosent gjenkjøp ved større anskaffelser fra utlandet ligger fast. Regjeringen har imidlertid besluttet å heve den nedre grensen for når det skal kreves gjenkjøp på materiellanskaffelser fra 50 til 75 millioner kroner. Dette vil lede til færre avtaler og mindre ressursbruk. Inkludert i økningen er også en indeksregulering av den tidligere grensen som ble etablert for nærmere 10 år siden. Vektleggingen av hva som godkjennes som gjenkjøp bør imidlertid endres i samsvar med justeringen av våre satsningsområder for deltagelse i internasjonalt forsknings- og teknologisamarbeid. Bevisst bruk av prioriteringsmekanismer for å stimulere utenlandske leverandører og myndigheter til å inkludere norske leveranser av strategisk karakter, som også er viktige for Forsvaret, har vist seg svært effektivt. Regjeringen vil derfor prioritere norsk forsvarsindustris muligheter til å oppnå leveranser innenfor strategiske teknologier og produktområder. I denne sammenheng vil markedsadgang stå sentralt. I tillegg vil industriens muligheter til å komme med i internasjonale samarbeidsprosjekter bli vektlagt.

5.8.2 Regionalpolitiske forhold

Regjeringen har høye ambisjoner for distrikts- og regionalpolitikken. Målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønstret og utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet står fast. Dette har vært en sentral faktor også i de avveininger som er gjort i forbindelse med utredningene av og anbefalingene om reduksjoner i Forsvarets fredsorganisasjon som fremmes i denne proposisjonen.

Forsvaret vil, som en følge av behovet for betydelige innsparinger på driftsbudsjettet, måtte lokaliseres på langt færre steder etter omstillingen. Imidlertid har regjeringen i så stor grad som mulig søkt å spre de belastnin-

gene dette vil innebære, og samtidig siktet mot å plassere en størst mulig del av den gjenværende virksomhet i distriktene heller enn i sentrale strøk.

Omleggingen av Forsvaret innebærer likevel at mange kommuner og lokalsamfunn, som tradisjonelt er betegnet som *forsvarsavhengige*, vil bli berørt. Dette vil føre til færre arbeidsplasser direkte tilknyttet Forsvaret, og redusert etterspørsel etter varer og tjenester såvel lokalt som regionalt. Videre kan det føre til redusert sysselsetting også i annen næringsvirksomhet og en viss fraflytting på sikt.

Regjeringen vil søke å gjøre omstillingsprosessen i Forsvaret så skånsom som mulig både for Forsvarets personell og for berørte kommuner og lokalsamfunn. I regioner og lokalsamfunn som berøres særlig sterkt av reduksjoner eller nedleggelser av militær virksomhet, vil virkningene på kommunenes økonomi være så omfattende at de faller innenfor gjeldende retningslinjer for bruken av omstillingsbevilgninger for kommuner med ensidig næringsgrunnlag. For andre kommuner og regioner vil virkningene være betydelige, men ikke så omfattende at de fanges opp av det ordinære virkemiddelapparatet.

Med bakgrunn i en vurdering av distriktspolitiske konsekvenser som følger av forslagene i proposisjonen, vil Forsvarsdepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) utarbeide et opplegg for å håndtere de utfordringer som omleggingen vil medføre for kommuner og regioner som blir berørt. KRD har et særskilt ansvar for å følge opp og koordinere bruken av statlige virkemidler for omstilling i kommunene. Derfor vil KRD også ivareta hovedansvaret for oppfølgingen av statens innsats overfor de angjeldende kommuner og regioner, i nært samarbeid med FD.

Omstillingsbistanden vil variere fra region til region. Generelt vil de mest aktuelle virkemidlene være:

- økonomisk bistand
- faglig bistand
- mulighetene for desentralisering av statlige arbeidsoppgaver, herunder også deler av Forsvarets virksomhet
- mulighetene for at Forsvaret i større grad kan benytte seg av det regionale næringslivet ved innkjøp, vedlikehold, reparasjoner og lignende.

I spesielle tilfeller kan enkelte av Forsvarets bygg og anlegg vurderes avhendet til redusert pris eller vederlagsfritt til bruk for ny næringsvirksomhet.

Omstillingsbistanden vil for øvrig ta utgangspunkt i den særskilte ordningen KRD har etablert for å håndtere kommuner og regioner under omstilling.

Som i det ordinære omstillingsarbeidet i regi av KRD, forutsettes det at de berørte kommunene og fylkeskommunene skal spille en sentral rolle i opplegg og gjennomføring. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) vil også ha viktige faglige oppgaver i arbeidet.

5.8.3 Miljøhensyn

Forsvaret må verne om miljøet på lik linje med andre samfunnsaktiviteter, og i hovedtrekk gjelder alle lover og forskrifter på miljøvernområdet fullt ut for Forsvaret. Som oppfølging av sektoransvaret har Forsvarsdepartementet utarbeidet en miljøhandlingsplan. Planen prioriterer en satsing på miljøledelse. Kontroll med miljøpåvirkningene av egen aktivitet står derfor sentralt. Omstillingsprosessen i Forsvaret vil ha viktige konsekvenser for miljøet, og disse må

belyses som et av flere grunnlag for beslutningsprosessene i omstillingsarbeidet. De viktigste konsekvensene av omstillingsarbeidet vil først og fremst være:

Miljøtekniske undersøkelser i forbindelse med avhending av Forsvarets faste etablissementer.

Etter forurensningsloven skal den ansvarlige for forurensningen sørge for tiltak for å fjerne eller begrense virkningen av den. Den alt overveiende del av den forurensning som er undersøkt på Forsvarets områder nødvendiggjør ikke særskilte tiltak om ikke arealbruken endres. Ved avhending av Forsvarets områder må det utarbeides regulerings- eller kommunedelplaner som fastlegger framtidig arealbruk for å sikre dette hensyn. Det må likevel påregnes betydelige kostnader for planlegging, miljøundersøkelser og tiltak i forbindelse med avhendingen.

Konsekvensutredninger som følge av lokale eller regionale bruksendringer på Forsvarets områder.

Ved større endringer av Forsvarets bruksforhold kan det i medhold av plan- og bygningsloven etter bestemte kriterier bli stilt krav om at det gjennomføres konsekvensutredninger, med antatt hovedvekt på støy, avrenning av tungmetallholdig vann, naturforvaltning og psykososiale forhold. Dette er ofte tidkrevende og kostnadstunge undersøkelser som må tas hensyn til ved planlegging for bruksendringene.

Etterprøving og avbøtende tiltak som følge av bruksendringer på Forsvarets områder.

Ved større bruksendringer på Forsvarets områder vil det kunne bli stilt krav om miljømessig etterprøving og tiltak for å avbøte ulemper som ikke kan løses gjennom hensiktsmessige regulerings- eller kommunedelplaner.

5.8.4 Forsvarets museumsvirksomhet

Museumsvirksomheten i Forsvaret er underlagt Forsvarets overkommando og utøves av Forsvarsmuseet som direkte underlagt enhet. Virksomheten er regulert ved «Forsvarssjefens retningslinjer for bevarings- og museumsvirksomheten i Forsvaret» og «Instruks for direktøren for Forsvarsmuseet».

Omorganiseringen av Forsvarets overkommando og Forsvarets øvrige organisasjon gjør det nødvendig å vurdere nye former for styrings- og rapportrutiner. Forsvarets bevarings- og museumsvirksomhet er relativt omfattende og spenner over et stort felt som tilsier at det bør vurderes å tilføre feltet mer kompetanse på overordnet nivå.

I denne forbindelse har Forsvarets overkommando forslått at det opprettes et styre for Forsvarets museumsvirksomhet, som er underlagt Forsvarets overkommando og skal være nærmeste foresatte for direktøren for Forsvarsmuseet. Styret må ha bred kompetanse i museale spørsmål for å kunne fylle denne funksjonen på en hensiktsmessig måte.

Forsvarsdepartementet vil komme tilbake til Stortinget med en konkret anbefaling i saken. Spørsmålet om tilknytningsform for styret vil måtte vurde-

res i lys av anbefalingene om endringer i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando.

5.8.5 Frivillige organisasjoner

I lys av de anbefalte reduksjonene i forsvarsstrukturen er det også nødvendig å se på omfanget og innrettingen av tildelingene til de frivillige sivile organisasjoner. Informasjonsvirksomhet som bidrar til å forankre Forsvaret og forsvarssaken i et bredt lag av befolkningen, vil bli prioritert i tiden framover. Det anses også som viktig å bidra til virksomhet som har en rolle som et demokratisk korrektiv i den forsvars- og sikkerhetspolitiske debatt. Omfanget og fordelingen av tildelingene vil bli gjenstand for en løpende vurdering slik at midlene nyttes best mulig.

6 Rammer for omleggingen

6.1 Innledning

Det framtidsrettede Forsvaret som er beskrevet i kapittel 5, kan bare skapes gjennom en radikal omlegging av dagens forsvar. Denne proposisjonen legger derfor stor vekt på å beskrive hovedlinjene for utviklingen av Forsvaret i den tidsavgrensede omleggingsperioden 2002-2005. I dette kapitlet beskrives de overordnede rammer for omleggingen. Først presenteres hovedprinsippene for omleggingen (kapittel 6.2), deretter de økonomiske rammene (kapittel 6.3) og til slutt strategier, tiltak og virkemidler (kapittel 6.4). I kapittel 7 presenteres konkrete forslag til endringer i organisasjonen.

6.2 Hovedprinsipper for omleggingen

a) Bevare det beste i det gamle:

Det beste i det gamle Forsvaret skal bevares. Det innebærer blant annet at betydelig fokus vil rettes mot det personellet som skal fortsette i organisasjonen. Det legges stor vekt på å beholde kvalifisert arbeidskraft, ikke minst personell med spesielt viktig og konkurranseutsatt kompetanse. Generelt vil det være vesentlig å hegne om personell som kan dekke stillinger som er viktige for operativ virksomhet, og som kan sikre at norske enheter effektivt kan delta i internasjonale operasjoner.

b) Forutsigbare og stabile rammer:

Regjeringen legger til grunn at Forsvaret må ha forutsigbare og stabile rammer for omleggingen. Det gjelder spesielt de totale økonomiske rammer, som er avgjørende for om omstillingen skal kunne gi de forventede resultater. Regjeringen legger derfor avgjørende vekt på at de økonomiske rammene og hovedprioriteringene for øvrig for omleggingen av Forsvaret skal følges opp gjennom perioden. Det vises i denne sammenheng til boks 6.1.

Boks 6.1 Forsvarspolitisk forlik

Forsvarspolitisk utvalg peker på betydningen av et bredt forsvarspolitisk forlik. Et slikt forlik anses som en logisk videreføring av den brede enighet om norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk de siste tiår. Den overordnede enigheten har ikke i stor nok grad ført til forpliktende beslutninger om budsjettet og organisasjons-endringer. Ved eventuelt reduserte budsjettrammer, jamfør kapittel 6.3.3, må det i første omgang vuderes å avvike én av brigadene, å utsette tilpasningen av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner og foreta ytterligere reduksjoner i fredsorganisasjonen. Vedvarende reduserte budsjettrammer vil kunne gjøre det aktuelt å gjennomføre kutt i Forsvarets styrker som innebærer at minst én kritisk viktig sektor må legges ned allerede i fireårsperioden. Eventuelt økte budsjettrammer vil kunne brukes til å styrke Forsvarets yteevne og utholdenhet, samt innføre nye enheter som gir spesielt viktige bidrag

til moderniseringen av NATO i samsvar med initiativet for styrket forsvarsevne (DCI).

Et forlik bør derfor legge særlig stor vekt på de økonomiske rammene for Forsvaret og endringer i Forsvarets styrkestruktur, fredsorganisasjon og personellstruktur. Et slikt forlik vil med andre ord omfatte hovedlinjene i en helhetlig og samlet omstillingspakke. Den nødvendige omleggingen av Forsvaret representerer en helt ekstraordinær utfordring, både i omfang og vanskelighetsgrad.

En bred og forpliktende politisk enighet om hovedlinjene i omleggingen er en forutsetning for at den skal lykkes. Regjeringen ser et forsvarspolitisk forlik som ett aktuelt alternativ for å skape og opprettholde en stø og ansvarlig linje for utviklingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.

c) Avgrensning i tid:

Omleggingen av Forsvaret skal gjennomføres slik at ny struktur og organisasjon i all hovedsak er på plass innen utgangen av 2005. Ved siden av behovet for å etablere et tidsmessig forsvar så raskt som mulig, legger regjeringen vekt på at en kort omstillingsperiode skaper avklaringer og forutsigbare rammebetingelser for alt personell som berøres av de nødvendige endringene.

d) Kraft og målbevissthet:

Omstillingen må gjennomføres med kraft og målbevissthet. Det krever målrettede prosesser og klare ansvarsforhold. De organisasjonsendringer som skal gjennomføres i den øverste forsvarsledelse, jamfør kapittel 5.4 og kapittel 7.2, er blant annet motivert ut fra dette hensyn.

e) Handlefrihet:

Regjeringen legger stor vekt på å sikre handlefrihet både i omleggingsperioden og på lengre sikt. Omleggingen er så omfattende og krevende at ingen kan garantere at den går nøyaktig som planlagt. Samtidig er omleggingen avgjørende viktig for å gjenopprette et forsvar i balanse og skape handlefrihet til å kunne møte nye utfordringer på lang sikt. For at omstillingen skal la seg gjennomføre, trenger Forsvaret betydelig handlefrihet til å gjennomføre nødvendige tiltak blant annet på personellsiden og infrastruktursiden. Regjeringen vil følge omleggingen nøye gjennom perioden.

f) Troverdig informasjon og åpen kommunikasjon:

Troverdig informasjon til, og åpen kommunikasjon med Forsvarets ansatte og andre som blir sterkt berørt av omstillingen, er høyt prioritert. Dette er en forutsetning for at prosessen skal lykkes, og skal bidra til å nå målene for omleggingsarbeidet.

6.3 Økonomiske rammer

For å ha et nødvendig minimum av handlefrihet er det avgjørende viktig å legge en nøktern styrkestruktur og tilpassede økonomiske rammer til grunn for forsvarsplanleggingen gjennom omstillingsperioden. Regjeringens anbefalte styrkestruktur er beskrevet i kapittel 5.3. I det følgende presenteres regjeringens anbefalte økonomiske rammer for perioden 2002-2005. Mulige retningslinjer for den langsiktige budsjettutviklingen er beskrevet i kapittel 8, boks 8.1.

De økonomiske rammene bygger på de omfattende kostnadsanalyser som er gjennomført i forbindelse med forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 og de påfølgende utredninger av endringene i fredsorganisasjonen. Analysene viser at det samlede ressursbehovet er usikkert, både på kort og lang sikt. Usikkerhetene kan trekke kostnadene både opp og ned, men erfaringene tilsier at det første er mer sannsynlig enn det siste. Kostnadene ved å videreføre regjeringens anbefalte retningslinjer for utviklingen av Forsvaret vil være meget betydelige i 2002-2005 som følge av omleggingen og fregattanskaffelsen. På lengre sikt står Forsvaret overfor en særlig stor utfordring etter 2010 når dagens kampfly (F-16) må erstattes. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8.

6.3.1 Omlegging - kostnader

Omleggingen representerer en helt ekstraordinær utfordring, både i omfang og vanskelighetsgrad. I likhet med Forsvarspolitisk utvalg, jamfør NOU 2000:20, og Forsvarsstudie 2000, har regjeringen anslått omstillingskostnadene til om lag 10 milliarder kroner. Disse fordeler seg på tre kategorier:

- avgangsstimulerende tiltak (3,0 milliarder kroner)
- kritiske investeringer i eiendommer, bygg og anlegg (6,0 milliarder kroner)
- andre omstillingskostnader (1,0 milliarder kroner).

De nye personellpolitiske virkemidler i omstillingen, som er beskrevet nærmere i kapittel 6.4.1, er avgjørende for å redusere bemanningen i Forsvaret med 5.000 årsverk. De samlede kostnadene til avgangsstimulerende tiltak er anslått til om lag tre milliarder kroner. Anslaget for de investeringer i eiendom, bygg og anlegg som vil være helt nødvendige for å gjennomføre omleggingen, er på seks milliarder kroner. Disse anslagene bygger på nøkterne minimumsløsninger med standard påslag for å håndtere usikkerhet. Prinsippene for investeringene i eiendom, bygg og anlegg er beskrevet i kapittel 6.4.2, mens investeringene knyttet til de foreslåtte organisasjonsendringer framgår av kapittel 7.

Andre omstillingskostnader på til sammen en milliard kroner vil påløpe som følge av gjennomføringen av omleggingen. Dette omfatter blant annet utredninger, flytting og ekstraordinære omstillingsmidler til kommuner som rammes særlig hardt av Forsvarets nødvendige omlegging.

Endringene av organisasjonen som er beskrevet i kapittel 7, vil kunne gi negative sysselsettingsmessige utslag for en rekke kommuner. Regjeringen legger vekt på å føre en politikk som bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i Norge. Enkelte kommuner vil berøres så sterkt av omleggingen av Forsvaret at regjeringen er innstilt på å tilføre disse ekstraordinære omstillingsmidler. Basert på erfaringstall fra tidligere omstillinger av

statlig virksomhet, setter regjeringen til sammen 250 millioner kroner for å håndtere de regionale konsekvenser av omleggingen. Denne rammen dekker perioden 2002-2006, og bidrar til å synliggjøre de samlede kostnadene ved omleggingen av Forsvaret. Midlene vil bli finansiert over Forsvarsdepartementets budsjett. Kommunal- og regionaldepartementet styrer bruken av midlene i samråd med Forsvarsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og andre departementer.

Regjeringen understreker at avsetningen til regionalpolitiske tiltak utgjør en maksimumsramme som er nødvendig for å kunne føre en helhetlig og ansvarlig politikk. Den faktiske bruken av regionalpolitiske virkemidler vil bli nøye avstemt mot behovet for slike virkemidler i hvert enkelt tilfelle. Den lave arbeidsledigheten og de nye personellpolitiske virkemidlene i omstillingsprosessen for Forsvaret er faktorer som bidrar positivt til sysselsettingssituasjonen i områder hvor Forsvaret reduserer sin virksomhet. Dette kan føre til at de faktiske kostnadene blir betydelig lavere enn rammen på 250 millioner kroner gir rom for. Overdragelse av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg til særlig sterkt berørte lokalsamfunn til redusert pris, jamfør kapittel 6.4.2, vil også dempe behovet for andre regionalpolitiske virkemidler. Effekten av de samlede regionalpolitiske tiltakene vil bli nøye vurdert av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med andre berørte departementer.

Samtidig med de tunge, organisatoriske endringene knyttet til Forsvarets kjernevirksomhet, vil det bli gjennomført andre organisasjonsendringer og tiltak, herunder opprettelse av Forsvarets logistikkorganisasjon, omorganisering av Forsvarets ledelse og kommandoapparat, felles garnisonsforvaltning og andre effektiviseringstiltak. Kostnadene for disse tiltakene vil dekkes innenfor den øvrige forsvarsrammen.

Omstillingskostnadene på til sammen 10 milliarder kroner dekker bare de helt kritiske deler av omleggingen av Forsvarets organisasjon. For å endre Forsvarets innretting i forhold til de sikkerhets- og forsvarspolitiske endringer som er beskrevet i henholdsvis kapittel 3 og 4, må både kompetanse, materiell og utstyr i Forsvaret vedlikeholdes og moderniseres, jamfør kapittel 5. Disse tunge utgiftene ved omleggingen dekkes innenfor den øvrige forsvarsrammen.

6.3.2 Omlegging - innsparinger

Regjeringens mål for omleggingen er - i likhet med Forsvarspolitisk utvalg og forsvarssjefens studie - å redusere Forsvarets årlige driftskostnader med til sammen to milliarder kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging. Det omfattende utredningsarbeidet som er gjennomført for å endre organisasjonen, har først og fremst tatt sikte på å identifisere hvilke organisatoriske tiltak som skal *inngå* i omleggingen. Som oppfølging av Stortingets behandling av proposisjonen, vil tiltakene omsettes i detaljerte planer for gjennomføring.

Det samlede potensialet for innsparinger i driftskostnader som følge av de foreslåtte endringer av fredsorganisasjonen som er beskrevet i kapittel 7, utgjør omlag 1,5 milliarder kroner årlig. Dette innebærer at bemanningen reduseres med i størrelsesorden 3.000 årsverk. Organisasjonsendringer i forbindelse med opprettelse av Forsvarets logistikkorganisasjon og felles garnisonsforvaltning i Oslo gir et innsparingspotensial på ytterligere 900 årsverk.

Sammen med igangsatte effektiviseringstiltak, blant annet i GOLF-prosjektet, er det grunnlag for et samlet reduksjonspotensial som innebærer at målene på 5.000 færre årsverk og to milliarder kroner i reduserte årlige driftskostnader i Forsvarets samlede virksomhet vil kunne nås.

Innsparingene kan ikke bidra vesentlig til å gjennomføre selve omleggingen. På personellsiden vil riktig nok innsparingene komme gradvis gjennom de nærmeste årene. Men en rekke andre kostnader vil påløpe som følge av den betydelige aktivitet som omleggingen vil medføre for praktisk talt alle deler av organisasjon. I tillegg må Forsvaret i overgangsperioden opprettholde et minimum av aktivitet på mange av de steder som skal nedlegges inntil den nye infrastrukturen er på plass. Samtidig er Forsvaret avhengig av materiell, varer og tjenester som stiger raskere i pris enn gjennomsnittet for samfunnet. Dette er i all hovedsak utenfor Forsvarets kontroll og vil bidra til et underliggende prispress både under og etter omleggingen.

Innsparingene vil først komme for fullt *etter* at omleggingen er gjennomført i 2005. Det vil derfor være lite hensiktsmessig allerede nå å utforme detaljerte planer for utviklingen av Forsvaret i perioden 2006-2009.

Regjeringen vil understreke at det viktigste resultatet av omleggingen er å skape et *relevant Forsvar* som setter oss i stand til å møte framtidens utfordringer og gir oss et minimum av langsiktig handlefrihet. Skal vi oppnå dette, finnes det ikke noe ansvarlig alternativ til en omlegging langs den kurs som er skissert.

6.3.3 Samlet forsvarsramme

Regjeringen understreker at det vil være helt avgjørende at omleggingen gjennomføres langs hovedlinjene i denne proposisjonen. Derfor må omleggingen gis prioritet i perioden 2002-2005. Omleggingen er imidlertid så krevende at ingen kan garantere at den går nøyaktig som planlagt, eller nøyaktig hvilke innsparinger den vil gi. Dette tilsier at de økonomiske rammene for Forsvaret må gi et minimum av handlefrihet og samtidig innpasses i en samlet og ansvarlig økonomisk politikk. På denne bakgrunn vil regjeringen innrette forsvarsplanleggingen mot en gjennomsnittlig årlig økonomisk ramme på 28 milliarder 2001-kroner i de kommende fire år. Rammen inkluderer alle utgifter over forsvarsbudsjettet, inkludert utgifter til internasjonale fredsoperasjoner og fregattanskaffelsen. Denne gjennomsnittlige rammen representerer en økning på 875 millioner kroner sammenliknet med saldert budsjett for 2001.

Til sammen foreslår regjeringen i løpet av fireårsperioden å tilføre Forsvarsdepartementet en samlet ramme på 112 milliarder 2001-kroner. Dette betyr en betydelig og helt nødvendig satsing på Forsvaret. Likevel er omleggingen sårbar - et negativt avvik fra forutsetningene i fireårsperioden vil på få år kunne undergrave moderniseringen og skape operative mangler. Oppfølging av budsjettforutsetningene er derfor kritisk viktig for en vellykket omstilling.

Det vil naturlig nok fortsatt være knyttet usikkerhet til kostnadene fra år til år ved norske bidrag til deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Dagens utviklingstrekk kan tale for at Norge vil opprettholde hovedtyngden av sitt militære utenlandsengasjement i ett bestemt område i kommende fireårsperiode uten at det betyr at regjeringen har tatt stilling til varigheten av

engasjementet på Balkan. En viss forutsigbarhet og stabilitet med hensyn til hvilket konfliktområde norske styrker vil være engasjerte i, skaper større forutsigbarhet også for kostnadssiden. Regjeringen har derfor lagt avgjørende vekt på å skape handlefrihet for omleggingen gjennom en samlet forsvarsramme som også omfatter utgifter til internasjonale operasjoner. Regjeringen er innstilt på at omfanget på norsk deltakelse i internasjonale operasjoner de nærmeste år skal reduseres i forhold til et volum som har gitt ekstraordinære høye utgifter i 2000 og 2001. Hvis det i løpet av perioden oppstår situasjoner i området hvor norsk styrkeinnsats er konsentrert i dag eller i andre områder hvor regjeringen anser at innsats med betydelige norske militære styrker er nødvendig, og som vil medføre vesentlig høyere utgifter, vil regjeringen gjøre særskilte vurderinger.

Ved fastsettelse av den samlede forsvarsrammen er det også tatt hensyn til at fregattanskaffelsen medfører et ekstra stort behov for investeringsmidler i de nærmeste årene.

For å skape ytterligere handlefrihet under gjennomføringen av omleggingen, vil det bli nødvendig fra år til år å vurdere enkelte aktivitetsregulerende tiltak. Det vil kunne berøre innkallingen av vernepliktige, trenings- og øvingsnivå, igangsetting av materiellanskaffelser og vedlikehold av eiendommer, bygg og anlegg. Hensikten med slike tiltak av midlertidig art vil være å møte særskilte utfordringer i omleggingsfasen.

Det vil være svært viktig i en overgangsperiode å finne et riktig leie for den relative disponering av budsjettmidlene. Som et resultat av omleggingen er det et mål at en større del av budsjettmidlene skal brukes til investeringer og operativ virksomhet framfor administrasjon, støttefunksjoner og ledelse. Imidlertid vil det i omleggingsperioden være nødvendig å redusere volumet på materiellinvesteringer i forhold til i 2001 som bidrag til å finansiere omstillingen. Fordelingen av de viktigste kostnadselementene i budsjettet for omstillingsperioden 2002-2005 er illustrert i tabell 6.1. Det understrekes at tabellen primært er ment som en illustrasjon over de viktigste kostnadselementene. Det vil innenfor rammen på 112 milliarder kroner i de faktiske årlige budsjetter være variasjoner mellom de ulike kostnadselementer i forhold til hva som er vist i illustrasjonen. En endelig kostnadsprofil kan ikke utformes før en detaljert framdriftsplan er lagt for omleggingen.

Tabell 6.1: Illustrasjon av de viktigste kostnadselementer i perioden 2002-2005 (milliarder 2001-kroner). Etter perioden vil de årlige driftskostnadene være redusert med tilsammen to milliarder kroner sammenliknet med et alternativ uten omlegging.

	2002	2003	2004	2005
Driftskostnader	17,0	16,9	16,5	16,0
Internasjonale operasjoner	1,4	1,4	1,4	1,4
Omlegging:	2,0	2,5	2,8	2,7
- Avgangsstimulerende tiltak				
- Kritiske investeringer i eiendommer, bygg og anlegg				
- Andre omstillingskostnader				
Investeringer:				
- Kontrakter (materiell)	1,8	1,0	0,7	0,3

Tabell 6.1: Illustrasjon av de viktigste kostnadselementer i perioden 2002-2005 (milliarder 2001-kroner). Etter perioden vil de årlige driftskostnadene være redusert med tilsammen to milliarder kroner sammenliknet med et alternativ uten omlegging.

- Fregatter	2,0	2,1	2,3	2,3
- Ledelses- og informasjonssystemer	0,9	0,7	0,6	0,5
- Enhetshelikoptre	0,3	0,4	0,7	0,7
- Øvrige anskaffelser (materiell)	0,6	1,5	1,7	2,9
- Eiendom, bygg og anlegg	1,5	1,5	1,5	1,5
Sum	27,5	28,0	28,2	28,3

Rammen for materiellinvesteringer vil være på 24 milliarder kroner. Det tilsvarer 21,4 prosent av den totale rammen, men stigende fra 20,4 prosent i 2002 til 23,7 prosent i 2005. Andelen er relativt lav i forhold til tilsvarende andel i 2001 (25 prosent). Dette skyldes at det i omleggingsperioden vil være nødvendig å gjennomføre tiltak blant annet for å frigjøre tilstrekkelige midler for framtidige materiellanskaffelser. I motsetning til å videreføre dagens kurs, gir omleggingen av Forsvaret etter få år betydelig styrket evne til slike anskaffelser. Utenom fregattanskaffelsen og enhetshelikoptre, viser tabellen at det i perioden 2002-2005 også vil investeres betydelige midler til ledelse- og informasjonssystemer. Også disse investeringene er meget viktige i forbindelse med omleggingen av Forsvaret. Den totale rammen for investeringer i eiendommer, bygg og anlegg er på til sammen 12 milliarder kroner hvorav seks milliarder kroner inngår i omleggingskostnadene. Rammen inkluderer også nasjonale utgifter til gjennomføring av NATOs investeringsprogram for sikkerhet i Norge og Norges andel av bidrag til NATOs investeringsprogram.

Boks 6.2 MTB Skjold

Ved Stortingets behandling av Budsjett-innst. S. nr. 7 (2000-2001), jamfør St.prp. nr. 1 (2000-2001), ble det besluttet å utsette avklaringen av spørsmålet om oppstart av serieproduksjonen av Skjold-klasse missiltorpedobåter (MTBer) til framleggelse av ny langtidsproposisjon. Dette ble ansett som nødvendig for å få en helhetlig vurdering av MTB-våpenets plass i framtidig forsvarsstruktur.

I Forsvarsstudie 2000 anbefaler forsvarssjefen å legge ned MTB-våpenet. Det kan imidlertid bli nødvendig å operere et lite antall MTBer for å sikre utdanningen av personell inntil de nye fregattene er levert.

Regjeringen slutter seg til denne anbefalingen. Inntil innfasingen av nye fregatter finner sted, legges det derfor opp til at et mindre antall MTBer av Hauk-klassen videreføres i perioden 2002-2005.

Regjeringen legger særlig vekt på de økonomiske konsekvenser som en innføring av Skjold-klassen vil medføre. Anskaffelsen av åtte fartøyer vil koste Forsvaret 3,6 milliarder kroner eksklusive sjømålsmissiler utover det beløp som allerede er investert i forseriefartøyet. I tillegg vil investeringer i infrastruktur og årlige driftskostnader utgjøre store beløp. Hoveddelen av investeringskostnadene vil påløpe i perioden 2002-

2005. De årlige driftskostnadene for åtte fartøyer vil være i størrelsesorden 210-250 millioner kroner.

Dersom anskaffelse og drift av Skjoldklassen skal finansieres innenfor regjeringens foreslåtte budsjettrammer, vil dette bety at andre og høyere prioriterte investeringsprosjekter må tas ut av strukturen. Ved eventuelt økte budsjettrammer tilsier de fagmilitære vurderingene at yteevne og utholdenhet i Sjøforsvarets struktur, der en ny generasjon MTB-fartøyer vil representere en styrking, må avveies mot andre behov. Dette gjelder blant annet behovet for å sikre utskiftingen av F-16 flåten og behovet for å anskaffe DCI-relaterte systemer som for eksempel tankfly.

Regjeringens anbefaling innebærer at det på sikt må arbeides for å avhende forseriefartøyet som er produsert (MTB Skjold). Å drive en fartøysklasse med ett fartøy gir i utgangspunktet uforholdsmessig høye kostnader. Når den operative verdien av ett enkelt fartøy i tillegg er meget lav fordi det ikke er fullverdig utrustet, ville dette være en svært lite kostnadseffektiv løsning for Forsvaret.

Skjold-klassen har vakt interesse i utlandet og det foreligger et eksportpotensiale, selv om klassen ikke fases inn i det norske Sjøforsvaret. Regjeringen er derfor innstilt på å holde forseriefartøyet i drift i inntil en toårsperiode og gi bidrag til markedsføring og en videreføring av kapasiteten ved Umoe Mandal. Verftet har forøvrig oppdrag knyttet til oppdatering av Hauk-klassen.

6.4 Strategier, tiltak og virkemidler

For å kunne gjennomføre omstillingen i det tempo og omfang som er nødvendig, er det avgjørende å råde over egnede virkemidler. Det er utarbeidet konkrete planer for bruken av de viktigste virkemidler i omleggingsprosessen som omfatter personellpolitiske virkemidler og tiltak for å gjennomføre en relativt rask utfasing og utrangering av materiell, eiendommer, bygg og anlegg. Det vil også bli lagt stor vekt på at nytt materiell og nye bygg og anlegg fases inn i tråd med de endringer som er planlagt i styrkestrukturen og fredsorganisasjonen. Regjeringen legger også stor vekt på at troverdig informasjon skal nå de som berøres av omleggingen.

6.4.1 Personellpolitikk

Behov for personellreduksjoner

Forsvaret står overfor store utfordringer på personellområdet. Samtidig som bemanningen må reduseres med omlag 5.000 årsverk, må Forsvaret fortsatt framstå som en god og attraktiv arbeidsplass. Forsvaret må være tiltrekkende for ungdom i konkurranse med andre utdanningstilbud og yrkesvalg. En god og framtidsrettet personellpolitikk sammen med utfordrende og meningsfull tjeneste, vil fortsatt være de viktigste sporer for å beholde kvalifisert arbeidskraft og sikre nødvendig kompetanse i Forsvaret.

Omleggingen av Forsvaret vil imidlertid ikke lykkes med mindre årsverksreduksjoner brukes som et hovedvirkemiddel. De tiltak som skisseres

skal samlet være tilstrekkelige til å opprettholde en balansert personellstruktur, både med hensyn til totalmengde og kompetanse- og alderssammensetning. Enkelte av disse virkemidlene vil måtte videreføres på permanent basis. Regjeringen legger vekt på betydningen av et nært samarbeid med Forsvarets arbeidstakerorganisasjoner, og vil arbeide aktivt med dette i omstillingsperioden.

Personellpolitiske omstillingstiltak og virkemidler

Det ble i St.meld. nr. 31 (1993-94) redegjort for personellpolitiske virkemidler i omstillingen i Forsvaret. Hovedbudskapet var omstilling under trygghet, og det ble utformet en rekke tiltak for å stimulere til frivillig avgang. De viktigste var:

- førtidspensjonering for sivile ved 60 års alder
- avgangskontrakt med studiestønad i inntil tre år
- inntil ett års lønn som støtte til å starte egen virksomhet
- i tillegg ble ordningen for befal med avskjed på redusert lønn forbedret i 1996.

Av disse tiltakene har førtidspensjonering for sivile vært mest effektiv. Det er også grunn til å merke seg at omkring halvparten av befalet som pensjoneres gjør dette etter 85-års regelen. Denne gir anledning til å fratre tjenesten med full pensjon inntil tre år før ordinær pensjonsalder (60 år) dersom summen av alder og opptjeningstid i Statens pensjonskasse utgjør 85 år. Adgangen til førtids-pensjonering vil fortsatt være viktig i omleggingsperioden.

Regjeringen forutsetter at personellreduksjonen i Forsvaret i hovedsak videreføres etter de retningslinjer som er nedfelt i St.meld. nr. 31 (1993-94). Regjeringen har imidlertid også innført nye supplerende tiltak for å oppfylle kravene til omstillingen. Disse er:

a) Sluttvederlag

Befal og sivile tilbys sluttvederlag hvor størrelse avhenger av alder, jamfør tabell 6.2. Sluttvederlaget utbetales som månedslønn over det antall måneder tillegget er innvilget.

Tabell 6.2: Oversikt over kategorier for sluttvederlag

	Befal	*Sivile*
30-39 år	Inntil 12 måneders lønn	3-6 måneders lønn
40-47 år	Inntil 24 måneders lønn	Inntil 15 måneders lønn
48-54 år	Inntil 36 måneders lønn	--
48-59 år	--	Inntil 24 måneders lønn

b) Begrenset arbeidsplikt

Befal i aldersgruppen 53-57 år og sivile i aldersgruppen 60-62 år tilbys en ordning med 75 prosent lønn med inntil tre måneders arbeidsplikt mot at befalet fratrer sin stilling etter 85-års regelen fra fylte 57 år og sivile fratrer i henhold til AFP-ordningen fra fylte 62 år.

c) Hurtig fratreden

De som kan fratre innen to måneder etter at oppfordring om å slutte er gitt, gis ytterligere tre måneders lønn.

Tiltakene ble gjort gjeldende fra 1. september 2000 med varighet til 31. desember 2002. Det er lagt vekt på å informere grundig om skatte- og pensjonsmessige forhold knyttet til tiltakene. Tiltakene er ikke en rettighet for den enkelte arbeidstaker. Hver enkelt vurdering foretas i lys av Forsvarets kompetansebehov, og det er derfor arbeidsgivers behov som ved de aller fleste tilfeller som vil måtte være styrende.

Isolert sett kan tiltakene virke kostbare. Det er imidlertid langt dyrere å ha overtallig befal med full lønn i oppsettingene uten at det er reelt behov for deres arbeidskraft, eller å utbetale ventelønn over flere år til sivilt ansatte.

Gjennomføringsstrategi

Befalet har oppsigelsesvern etter yrkesbefalsloven. Sivilt personell kan etter tjenestemanns- og arbeidsmiljøloven sies opp når stillingen eller arbeidet faller bort. Det er regjeringens mål at de som må forlate Forsvaret, stimuleres til frivillig avgang. Med de tiltak som er iverksatt og den interesse som er vist, foreligger det klare indikasjoner på at dette i stor utstrekning vil la seg gjøre. Overtallig sivilt personell som ikke benytter seg av tiltakspakker og som det ikke lykkes å omskolere eller finne annet arbeid til i Forsvaret, vil bli behandlet i henhold til tjenestemannslovens regler.

Ansvaret for gjennomføring av personellreduksjonene er tillagt linjeorganisasjonen. Forsvarets ressursorganisasjon vil også i framtiden yte verdifull støtte både til linjeorganisasjonen og i forhold til den enkelte arbeidstaker i bestrebelsene på å finne alternativ sysselsetting. Regjeringens syn er at man ut fra dette er godt rustet til å møte omstillingsprosessen. Dersom det skulle oppstå forsinkelser i gjennomføringen grunnet manglende kapasitet i omstillingsapparatet, vil departementet treffe tiltak for å bøte på dette. Forsvarsdepartementet vil ha et nært samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet i prosessen.

Andre tiltak - inntak av personell

Forsvarsdepartementet har allerede iverksatt tiltak for å redusere inntaket av både sivilt og militært tilsatte. Det må imidlertid tas hensyn til behovet for å sikre både en balansert grads- og aldersstruktur og nødvendig kompetanse. Blant befal og sivile er det et for stort innslag av personell over 50 år. At aldersstrukturen ikke er ideell vil bli tatt i betraktning ved praktiseringen av personellpolitiske tiltak.

Dersom det ikke lykkes å redusere personellkorpset tilstrekkelig, vil det kunne bli nødvendig å redusere rekruttering og inntak av både sivile og befal i større grad enn hva som isolert sett er ønskelig. Forsvarsdepartementet har allerede iverksatt tiltak for å redusere inntaket ved Forsvarets skoler, og vil se på muligheten for å redusere inntaket ved befals- og krigsskolene ytterligere i forhold til inntaket i 2001. Omfattende inntaksstopp kan imidlertid lett føre til nye skjevheter i strukturen, og bør derfor unngås. Det vil være nødvendig med en fast styring av inntaket på sivil side, eksempelvis gjennom å innføre styrt tilsetting, noe Forsvaret også tidligere har benyttet seg av.

Befalsordningen

Det er et mål til enhver tid å ha et befalskorps tilpasset Forsvarets behov. Omleggingen av Forsvaret tilsier en gjennomgang av befalsordningen. Erfaringer med tilsvarende ordninger i andre land vil bli innhentet. Forslag til eventuelle endringer vil bli forelagt Stortinget.

Militær og sivil kompetanse

Forsvaret vil ha stadig større behov for spisskompetanse på områder som ressursstyring, endringsledelse, økonomi og informasjonsteknologi. Dette vil stå sentralt i vurderingen av hvilke stillinger som skal besettes av personell med henholdsvis militær og sivil kompetanse. Stillinger som ikke krever militærfaglig spisskompetanse, bør kunne besettes av sivile, også fordi det er svært dyrt å utdanne offiserer til slike stillinger i forhold til å ansette sivile som har bekostet sin egen utdanning. Likevel vil det fortsatt være behov for i visse tjenestefunksjoner å ha personell med både militær og sivil utdanningsbakgrunn. Også hensynet til styrkestrukturen tilsier også et større antall befal i fredsorganisasjonen enn hva det ellers hadde vært behov for.

Vernepliktig befal

Vernepliktig og utskrevet befal vil også i framtiden være en viktig ressurs for Forsvaret, både i nasjonal og internasjonal sammenheng. Videre spiller det vernepliktige befalet både som gruppe og enkeltindivider, en sentral rolle som målbærere av Forsvarets betydning i samfunnet. Det er derfor viktig at denne gruppen av befal blir motivert for videre innsats, og gis tilstrekkelig trening for å vedlikeholde og utvikle sin militære kompetanse.

Omleggingen av Forsvaret gjør det nødvendig å gjennomgå det vernepliktige befalets oppgaver og funksjoner i det framtidige Forsvar. Det vil bli igangsatt en bred utredning av dette spørsmålet under ledelse av Forsvarsdepartementet.

Avtaleverket

Personellkostnadene har økt betraktelig, blant annet på grunn av den generelle lønnsøkning i statlig sektor og de særavtaler som er inngått med arbeidstakerorganisasjonene. Ved framtidig forhandling av avtaleverket vil man søke å reforhandle uhensiktsmessige ordninger og se nærmere på avtaler som er særlig kostnadsdrivende.

Likestillings- og familiepolitikk

Likestillingsarbeidet i Forsvaret som helhet har kommet et godt stykke på vei. Strategisk plan for likestilling i Forsvaret angir målsettinger innenfor områdene kompetanseoppbygging, markedsføring, familiepolitikk og karriereutvikling i ulike livsfaser. Målsettingen om sju prosent andel kvinnelige befal og vervede og 13 prosent andel kvinnelige sivile ledere i Forsvaret innen 2005 ligger fast.

Det må fokuseres på både å rekruttere og gjøre Forsvaret til en attraktiv arbeidsplass for kvinnelige arbeidstakere. Omleggingen av Forsvaret stiller imidlertid arbeidet for økt andel kvinnelige ansatte og ledere i Forsvaret over-

for nye utfordringer. Det er igangsatt en undersøkelse for å kartlegge hvorfor kvinner slutter i Forsvaret. Resultatet av denne kartleggingen kan gjøre det aktuelt å foreta en justering av nåværende handlingsplan.

Boligpolitikken i Forsvaret

Boligpolitikken er en integrert del av personellpolitikken i Forsvaret. Forsvarssjefen har et helhetlig ansvar for personellpolitikken i Forsvaret, herunder boligpolitikken. Forsvarsdepartementet tar derfor sikte på å fremme forslag om at Forsvarets boligtjeneste legges under forsvarssjefens ansvarsområde.

6.4.2 Eiendommer, bygg og anlegg

Forsvaret er i dag Norges klart største eiendomsforvalter med ansvar for omkring seks millioner m^2 bygningsmasse og om lag 1,4 millioner dekar grunnareal hvorav 2/3 er leid grunn. Bygningsmassen er spredt på over 400 av landets kommuner. Det er et mål å avhende mellom en og to millioner m^2 bygningsmasse i løpet av, eller som følge av omstillingsprosessen. Samtidig vil det oppføres ca 300.000 m^2 ny bygningsmasse. En vellykket strategi for avhending, kassasjon og innfasing av eiendommer, bygg og anlegg (EBA) er derfor viktig for at omleggingen av Forsvaret skal kunne gjennomføres. Endringene vil berøre mange kommuner over hele landet.

Utrangering av EBA

Den fastlagte instruksen for avhending av fast eiendom tilhørende staten, skal som hovedprinsipp følges. Enkelte spesielle forhold må tas i betraktning. En del eiendommer er av stor betydning kulturhistorisk og/eller for naturvern og allmennhetens muligheter til friluftsliv. Forsvaret samarbeider med miljøvernmyndighetene om kartlegging og vurdering av slike verdier, og har nylig utarbeidet en egen landsverneplan for kulturminner. Miljøverdiene vil bli ivaretatt etter reglene i ovennevnte instruks, som omfatter vurderinger om fredning, passende klausulering og forvaltningsoverføring til annen statsetat. I områder som det av beredskapsgrunner kan være ønskelig å beholde i Forsvarets eie eller som har ubetydelige drifts- eller vedlikeholdsutgifter, kan allmennheten sikres fri ferdsel gjennom vederlagsfri brukstillatelse til offentlige instanser mot at disse har tilsyn og holder områdene i orden. Ved avhending av EBA i byer, bynære områder eller større tettsteder hvor markedet har et visst volum, vil et større utbud av forsvarseiendom neppe skape ubalanse. I enkelte tilfeller vil et stort utbud gi ubalanse og må følgelig reguleres. Det betyr at avhendingen noen steder ikke kan skje så hurtig som ønskelig.

Under omstillingen i 1990-årene ble det lagt stor vekt på å hjelpe de kommuner som ble sterkest berørt av nedleggelse av militær virksomhet. Overdragelse av eiendommer, bygg og anlegg som Forsvaret ikke lenger har behov for, var et virkemiddel som ble benyttet. Det er utformet egne retningslinjer for denne type avhending. Den forestående omleggingen av Forsvaret vil berøre et meget stort antall kommuner og dette virkemidlet er et mulig avbøtende tiltak. Avvik fra avhendingsinstruksens bestemmelser bør imidlertid bare foretas etter en nærmere vurdering i særskilt sterkt berørte lokalsamfunn eller i spesielle tilfeller.

For boliger gjelder egne retningslinjer for avhending som tilgodeser Forsvarets personell. Disse retningslinjer vil fortsatt gjelde.

Restverdi av fellesfinansiert infrastruktur som avhendes skal tilbakeføres NATO. Utgifter ved avhending og kassasjon som måtte overstige restverdien, må betales av Norge.

Vernede og fredete objekter

I Forsvarets store anleggs- og bygningsmasse er det en rekke vernede og fredete objekter. Dersom det ikke er behov for enkelte av disse, vil regjeringen gå inn for avhending. I St.meld. nr. 54 (1992-93) er det gitt en oversikt over festningsverk som forvaltes av Forsvarsdepartementet. Ivaretakelse av slike kulturminner, hvor det ikke lenger er militær virksomhet, men som av nasjonale hensyn må bevares, bør på sikt vurderes overført til et eget statlig organ og ikke belastes forsvarsbudsjettet. Andre land har slike ordninger. Valg av løsning bør skje i samarbeid med kulturminnemyndighetene og øvrig statsforvaltning med ansvar for verneverdige bygninger. Det vil bli opprettet en prosjektorganisasjon i Forsvarets bygningstjeneste for å forberede dette og samtidig synliggjøre utgiftene i de årlige budsjetter på en klarere måte enn hittil.

Innfasing av EBA

Som en viktig del av omleggingen, må det gjøres store investeringer i eiendom, bygg og anlegg. Nybyggings- og tilpasningstiltak som er kritiske for omstillingen, vil bli prioritert i 4-årsperioden. Dette betyr at virksomhet som relokaliseres, også vil måtte ta eksisterende bygningsmasse i bruk. For å sikre egnede bygg og anlegg med gode arbeidsforhold, samt hensynet til kostnadseffektiv drift over tid, må det også gjennomføres annen byggevirksomhet i perioden, inkludert rehabilitering og modernisering.

Stortinget godkjenner i dag alle Forsvarets EBA-prosjekter med planbeløp over 25 millioner kroner. Dette vil i praksis si ca 45 prosent av prosjektene og dette utgjør igjen ca 85 prosent av investeringsmidlene. Regjeringen vil senere fremme forslag om at denne beløpsgrensen heves, slik at færre prosjekter på sikt vil bli forelagt Stortinget. Dette er et effektiviseringstiltak som vil gjøre det enklere å igangsette eller endre mindre prosjekter uten forsinkelser, ikke minst i omstillingsperioden. Når det er hensiktsmessig og praktisk mulig, vil all byggevirkesomhet som naturlig hører sammen i et geografisk område, bli behandlet og lagt fram for Stortinget under ett.

Erfaring viser at det tar forholdsvis mye lenger tid å etablere nye øvingsområder og anlegg for skarpskyting enn å reise nye bygg i eksisterende etablissementer. En overordnet målsetting, jamfør St.meld. nr. 16 (1992-93), har vært at enhver avdeling skal ha adgang til skyte- og øvingsfelt hvor samtlige av de programmer avdelingen er forutsatt å skulle øve, kan gjennomføres. Adgang til gode øvingsområder er derfor blitt vektlagt under vurderingen av hvilke etablissementer som skal beholdes og videreutvikles.

6.4.3 Materiell

Avhending av materiell

Omleggingen av Forsvaret vil føre til at store mengder materiell blir overflødig og må avhendes. Når strukturen reduseres kan ikke Forsvaret videreføre en materiellpark som langt overstiger Forsvarets reelle behov. Materiellet krever ettersyn og vedlikehold og binder opp bygningsmasse som ellers kan omdisponeres eller avhendes. Dersom det finnes udekkede behov for en type materiell i en annen forsvarsgren enn der overskuddet oppstår, skal materiellet omfordeles. Det materiell som det ikke er behov for i Forsvaret, vil bli solgt eller destruert. Et hovedprinsipp for avhendingen er at Forsvarets økonomiske netto utbytte skal bli størst mulig. Dersom tungtveiende grunner tilsier det kan det i særskilte tilfeller bli aktuelt å vurdere vederlagsfri overdragelse av materiell.

Det vil bli lagt vekt på å etablere effektive prosesser for å gjennomføre avhendingen. Blant annet er det ønskelig i størst mulig grad å avhende hele materiellkategorier samlet. Det vil bli opprettet en database over overflødig materiell. Denne vil kunne benyttes internt i Forsvaret og som et verktøy ved eventuelt salg av materiell. Nødvendige ressurser vil bli avsatt for å sikre at avhendingen kan gjennomføres så raskt og effektivt som mulig.

Ved overføring av materiell til tredjepart, myndigheter eller privatpersoner, vil gjeldene regelverk bli lagt til grunn. Dette innebærer blant annet at ved avhending av materiell til andre nasjoner vil Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av militært materiell bli lagt til grunn.

Materiell som inneholder helse- eller miljøskadelige stoffer skal behandles som spesialavfall og avhending vil skje i henhold til gjeldende lover og regler.

Anskaffelsesstrategier

Det er et mål å effektivisere anskaffelsesprosessene for å sikre at budsjettmidlene utnyttes best mulig. Ved valg av materiell skal vurdering av levetidskostnadene stå sentralt. Det skal ikke brukes ressurser på å utvikle nytt materiell når systemer som er «gode nok» er tilgjengelige i markedet. I enkelte tilfeller vil det imidlertid være behov for å utvikle nye løsninger, enten fordi løsninger som er gode nok ikke er tilgjengelige, eller fordi de løsninger som tilbys ikke er kosteffektive.

Av ressursmessige årsaker, og som en konsekvens av at Forsvaret blir mindre, er det lite sannsynlig at det i framtiden vil være kosteffektivt å utvikle plattformer og større avanserte våpensystemer nasjonalt. De fleste europeiske land befinner seg i en liknende situasjon. Samtidig øker kravene til interoperabilitet og at nasjonene samarbeider om trening, vedlikehold, oppdateringer med mer. Derfor er det sannsynlig at framtidige avanserte plattformer og våpensystemer i økende grad vil utvikles og anskaffes gjennom internasjonalt samarbeid. Forsvaret må tilpasse seg en slik utvikling og være forberedt på å delta når nye flernasjonale samarbeidsprosjekter etableres og det foreligger planer om å anskaffe slikt materiell til Forsvaret.

Totalprosjektering som innebærer at alle konsekvenser for materiell, personell og bygg og anlegg utredes, skal være gjennomført for alle større anskaffelser før endelig beslutning om investering tas. Vurderinger av usikkerhet

skal gis økt oppmerksomhet. Det skal legges vekt på risikoreduserende tiltak som bidrar til å sikre at anskaffelsene kan gjennomføres som planlagt uten vesentlige kostnadsoverskridelser eller forsinkelser. Anskaffelsesmetoder som kan bidra til å redusere gjennomføringstiden for anskaffelsene og usikkerhet i prosjektene, skal innføres.

Stabilitet i planverk og ressurstilgang samt å stille ressurser til disposisjon i tidlige faser av anskaffelsesprosjekter, er også viktig for å kunne effektivisere prosessen, jamfør kapittel 5.8.1.

I sum innebærer dette at prosjektenes tidlige faser vil få økt oppmerksomhet og at det vil bli satt av ressurser til å sikre at prosjektene er fullstendig utredet før endelige investeringsbeslutninger tas. Forsvarets anskaffelsesregelverk og prosjektstyringssystemer er under revisjon for å legge forholdene til rette for å gjennomføre nødvendige endringer i eksisterende prosedyrer og beslutningsmekanismer.

6.4.4 Kommunikasjon og informasjon

Omleggingen av Forsvaret stiller store krav til kommunikasjon og informasjon. Dette arbeidet skal være basert på etterrettelighet og troverdighet, og skal praktiseres med en størst mulig grad av åpenhet. Kommunikasjonen skal ta utgangspunkt i samfunnets ønsker og behov, og komme til uttrykk gjennom løpende dialog med de forskjellige målgrupper.

Kommunikasjonsinnsatsen skal bidra til å nå målene for omleggingsarbeidet. Innsatsen skal også bidra til å styrke den løpende dialogen med samfunnet, som igjen er en forutsetning for økt forståelse for omleggingsprosessen og for den oppslutning i befolkningen som Forsvaret er avhengig av. Kommunikasjonen skal dessuten bidra til å gi publikum den informasjon det har rett og krav på. Det vises for øvrig til Forsvarsdepartementets overordnede kommunikasjonsstrategi.

7 Organisasjonsendringer

7.1 Innledning

7.1.1 Hovedprinsipper for valg av ny struktur og organisasjon

Økt helhetstenking er en avgjørende forutsetning for å oppnå et best mulig resultat i forhold til de mange utfordringene Forsvaret står overfor. For å nå målet om et mer moderne og fleksibelt forsvar, både i forhold til oppgaver og kompetanse vil en hovedutfordring være å organisere Forsvarets fredsvirksomhet på en kostnadseffektiv måte. Det er særlig viktig å legge til rette for sektorovergripende løsninger på tvers av forsvarsgrener og våpenarter. Det er også nødvendig å skape balanse i Forsvarets struktur og organisasjon. Organiseringen og omfanget av ledelses-, kommando- og støtteapparat må være dimensjonert for å betjene den nye styrkestrukturen. Sammen med satsingen på nye styrings- og informasjonssystemer, skal dette også gi en mer styrbar og tilpasningsdyktig organisasjon. Følgende hovedprinsipper, jamfør kapittel 5.2 ligger til grunn for den strukturen og organisasjonen som foreslås i proposisjonen:

- fleksible styrker med evner til fellesoperasjoner
- evne til samvirke med allierte styrker og sivile aktører
- en kompetanserettet tilnærming
- konsentrerte strukturer og færre ansatte
- en styrket strategisk ledelse og reduserte stabs-, støtte- og ledelsesenheter.

7.1.2 Forholdet til avtaler om alliert forhåndslagring og forsterkningsplaner, samt alliert trening

NATO har gjennom sitt investeringsprogram for sikkerhet (tidligere kalt Infrastrukturprogrammet) investert mange milliarder kroner i forskjellige typer anlegg i Norge. Dette gjelder for eksempel ammunisjons-, utstyrs- og drivstofflagre, radaranlegg, dekningshangarer, operasjonssentra, kommunikasjoner, kaier, flyplasser osv. Disse anleggene er spredt over store deler av landet og flere av dem ligger i områder hvor virksomheter foreslås nedlagt eller flyttet i proposisjonen.

Departementet anser det som svært viktig at det ikke foretas en omstrukturering som går på tvers av de avtalene Norge har med NATO og som dermed kan begrense muligheten til å ta imot forsterkningsstyrker og tilby trening og øving for allierte.

For å ivareta norske interesser og forpliktelser i forhold til NATO er følgende kriterier lagt til grunn i arbeidet med forslagene i proposisjonen:

- *Allierte forhåndslagre* forutsettes å bli videreført i samme omfang som i dag. Endret lokalisering kan være aktuelt. Norske forpliktelser, herunder vertslandsstøtten, skal ivaretas med minst like god kvalitet som i dag.
- *Allierte forsterkningsplaner* med tilhørende avtaleverk videreføres. Forsvarets framtidige organisasjon må sikre full ivaretakelse av våre nasjonale forpliktelser overfor våre allierte på dette feltet. Fellesfinansiert infrastruktur som inngår i alliert planverk kan ikke avskrives. Løsninger som utnytter dette skal vurderes og prioriteres der alternativene ellers står noenlunde likt.

– *Alliert trening* i Norge skal føres videre og forholdene legges til rette for en videreutvikling. Omfanget og kvaliteten på vår støtte til denne treningen skal derfor som et minimum opprettholdes på dagens nivå. Lokalisering kan vurderes. Løsninger som har et potensial for kvalitetsmessig heving av denne aktiviteten skal vurderes.

7.1.3 Etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon

Innstilling S. nr. 25 (2000-2001), jamfør St.prp. nr. 55 (1999-2000) ble behandlet i Stortinget 16. november 2000. Stortinget ga sin tilslutning til etableringen av en felles logistikkorganisasjon for Forsvaret (Forsvarets logistikkorganisasjon - FLO). Gjennom iverksetting av denne organisasjonen skal logistikkvirksomheten, herunder lagre og verksteder, gjennomgå omfattende effektivisering. I denne prosessen vil, i tillegg til de rent organisatoriske endringer, også nye konsepter og rutiner for distribusjon, forsyning, lagring med videre måtte utredes og vurderes.

De endringer i verksted- og lagerstrukturen som foreslås i denne proposisjonen, omfatter kun direkte konsekvenser av foreslåtte endringer i primærvirksomheten (operativ virksomhet og styrkeproduksjon). Foreslåtte endringer er imidlertid basert på hovedprinsippene for FLO.

7.1.4 Forutsetninger for de økonomiske beregninger

I tillegg til militærfaglige vurderinger (operativitet, beredskap med videre) er det foretatt økonomiske utredninger og analyser. De økonomiske analysene er foretatt ved hjelp av nåverdimetoden. Dette er en metode for samfunnsøkonomisk analyse som benyttes for å klarlegge og synliggjøre konsekvenser av alternative tiltak før beslutninger fattes. Formålet med de økonomiske analysene har nettopp vært å framskaffe et grunnlag for å kunne sammenlikne ulike organiserings-/lokaliseringsalternativer på en hensiktsmessig måte og foreta en prioritering på et økonomisk grunnlag. Metodevalg og beregningsmodell er kvalitetssikret av ekstern ekspertise.

Beregningene omfatter inn- og utbetalinger (kontantstrømmer) for:
– personellkostnader
– investeringer og salgsinntekter av eiendom, bygg og anlegg
– driftskostnader ved nye og gamle bygg og anlegg.

Dette anses å være de vesentligste enkeltelementene og de som først og fremst vil være styrende for hvilke økonomiske konsekvenser de ulike alternativer vil gi.

Særlig har de økonomiske konsekvensene for eiendom, bygg og anlegg vært framtredende. Disse er vurdert innenfor fire hovedkategorier:
– investeringer
– drift/vedlikehold
– inventar/utrustning
– avhending.

Hovedformålet med grunnlagsarbeidet innenfor eiendom, bygg og anlegg (EBA) har vært å gi et foreløpig kostnadsoverslag for konsekvensene av anbe-

falingene i FPU og FS 2000. Videre å få klarlagt hvorvidt alternativ lokalisering av Forsvarets virksomhet gir økonomisk lønnsomhet. Materialet gir altså grunnlag for å vurdere hvilke organisatoriske tiltak som bør inngå i omstillingen.

Det understrekes at kalkylene for eiendom, bygg og anlegg er foretatt på et tidspunkt hvor alle prosjektene er i en utredningsfase, som normalt er den tidligste fase hvor det blir foretatt foreløpige investeringskalkyler. Beregningene er basert på kunnskap om tidligere gjennomførte prosjekter og alle tall er tilpassede erfaringsdata. Den standard Forsvaret har brukt de senere årene er lagt til grunn.

For å ta høyde for den samlede EBA-relaterte usikkerheten for omstillingen er det gitt et påslag på 30 prosent på grunnkalkylen, som er innenfor normalen i en utredningsfase. Usikkerhetsvurderingen omfatter blant annet:

- arealanslag
- priser
- uteglemte og feilvurderte løsninger/ytelser
- markedsvariasjoner
- parallell drift og bygging
- rammeforutsetninger
- behov for provisorier
- mange teknisk kompliserte løsninger i Forsvaret.

I tillegg er det tatt hensyn til en generell usikkerhet gjennom beregningen av nåverdier.

Det har ikke vært mulig å gjennomføre eksakte beregninger av investeringsvolumet i forhold til hvert enkelt EBA-prosjekt i forkant av proposisjonen. Utredningene gir dermed kun en kvalifisert *indikasjon* på investeringsnivå/volum. Eksakte beregninger vil bli foretatt når de nødvendige organisatoriske vedtak foreligger og planleggingen av de enkelte prosjekter kan begynne.

I forberedelsen av proposisjonen har det heller ikke vært mulig å utforme en investeringsprofil for alle foreslåtte omstillingstiltak. Investeringene er derfor ikke fordelt på flere år, som er det normale, men gjennomgående lagt til ett år.

Departementet erkjenner at dette ikke vil være i overensstemmelse med den faktiske gjennomføringsperioden. I en nåverdiberegning vil ulik investeringsprofil kunne få innvirkning på alternativenes innbyrdes lønnsomhet. Omfanget og kompleksiteten i de samlede omleggingsforslagene har medført at departementet i denne sammenhengen har valgt å ikke tidfeste de enkelte investeringstiltakene. Beregningene er imidlertid supplert med følsomhetsanalyser. Hensikten har vært å avdekke hvor følsom lønnsomheten i de ulike alternativer er for endringer i eksempelvis investeringsprofil. Disse analysene har ikke gitt grunnlag for å endre anbefalingene.

Usikkerhet i prosjekter er i alminnelighet en viktig faktor i lønnsomhetsanalyser. Usikkerhetsfaktorer er derfor tillagt vekt, og det er lagt til grunn et forsiktighetsprinsipp. I dette ligger det hovedsaklig tre forhold:

- at investeringskalkylene har et betydelig påslag for usikkerhet
- at diskonteringsrenten innehar et usikkerhetselement
- at beregningene er supplert med følsomhetsanalyser.

Ved å ta hensyn til usikkerhet på tre ulike nivåer er departementet av den oppfatning at det ikke er anbefalt løsninger hvor det knytter seg usikkerhet til lønnsomheten ved foreslåtte alternativer.

Det er et mål at de omlegginger som er foreslått i dette kapittel iverksettes så snart som mulig innen de tidspunkter som er angitt for de enkelte tiltak. Anført iverksettingstidspunkt er det tidspunktet den nye organisasjonen opprettes. I tilknytning til kommende års budsjetter vil det bli utarbeidet en gjennomføringsplan hvor alle prosjektene med kostnader legges inn i tid og avstemmes mot tilgjengelige ressurser.

7.2 Forsvarets ledelses- og kommandostruktur

7.2.1 Strategisk ledelse

Regjeringen foreslår å legge ned Forsvarets overkommando tidligst mulig i omleggingsperioden, og senest innen 31. desember 2004, og å opprette en enhet til støtte for forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef for Forsvarets militære organisasjon fra samme tidspunkt. Enheten benevnes Forsvarsstaben.

7.2.1.1 Bakgrunn

Forsvarets overkommando (FO) ble etablert i 1970, som et svar på datidens utfordringer. Den kalde krigens trusselbilde tilsa at skillet mellom krig og fred ville være klart, og dermed også mellom det politiske og det militære ansvarsområdet. Mobiliseringsforsvaret tilsa en relativt stor ikke-stridende fredsorganisasjon, som ved mobilisering skulle kunne lede hele samfunnet i krig.

I dag opererer Forsvaret under helt andre forutsetninger. En overordnet reform av Forsvarets ledelse på strategisk nivå er derfor nødvendig, av flere grunner. For det første er risikobildet mye mer variert og det spekter av utfordringer Forsvaret står overfor, likeså. Behovet for løpende politisk-militær kontakt er derfor betydelig større enn under den kalde krigen. Utviklingen i NATO reflekterer dette, og de aller fleste av våre allierte, inkludert alle de mest sentrale, har en samlet forsvarsledelse på strategisk nivå.

For det andre er Forsvarets ledelse (FO), til tross for store reduksjoner i Forsvaret for øvrig på 1990-tallet, ikke blitt redusert i omfang. I dag er det i FO - eksklusive Etterretningsstaben og Sikkerhetsstaben - totalt omkring 1400 ansatte, mens Forsvarsdepartementet (FD) består av oppunder 200 ansatte. Mange av funksjonene som i dag er organisert som en del av FO, hører ikke naturlig inn under en militær overkommando. Samtidig vil Norge med den forestående omleggingen ta et betydelig skritt bort fra et mobiliseringsbasert forsvar, i retning av større vekt på fleksibilitet og rask reaksjonsevne. Behovet for store fredstidsstaber blir dermed ytterligere redusert.

For det tredje har FD og FO ikke lykkes med omleggingen av Forsvaret på 1990-tallet, som utdypet i kapittel 1. Regjeringen anser at de manglende resultater i stor grad har strukturelle årsaker. Dagens organisering har vist seg å være uegnet for en situasjon preget av raske forandringer og tilhørende behov for omlegging. Forsvarssjefen gjennomfører nå en betydelig reorganisering av FO for å styrke sin kapasitet til strategisk styring. Dette er et viktig og riktig grep, men regjeringen anser ikke at dette er tilstrekkelig. En omlegging må inkludere FD og forholdet mellom FD og FO.

På bakgrunn av ovennevnte har det vært en forutsetning for regjeringen at FD og FO måtte omorganiseres med sikte på bedret strategisk ledelse og bedret kapasitet for koordinering av internasjonalt samarbeid og krisehåndtering. De prosesser forsvarssjefen har igangsatt i FO for dette formål, er en god begynnelse på dette arbeidet.

7.2.1.2 Vurdering

Formålet med vurderingene har vært å organisere ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå best mulig. Ledelse av strategisk nivå omfatter følgende funksjoner: a) å utforme politikk for, planlegge for, styre og kontrollere en helhetlig utvikling av Forsvaret, b) å planlegge for å implementere en strategi for internasjonalt sikkerhets-, forsvars- og militærpolitisk samarbeid og c) å legge til rette for en helhetlig planlegging for krise og krig og lede håndteringen av slike situasjoner på overordnet nivå.

Flere modeller for organiseringen av Forsvarets ledelse er vurdert. Hovedalternativene har vært enten å videreføre dagens tilnærming med en organisatorisk delt ledelse, eller å samle ledelsen på strategisk nivå - inkludert forsvarssjefen - i departementet. Uavhengig av valg av organisatorisk modell har det vært sentralt for regjeringen å bygge videre på de reformer av FO som forsvarssjefen har igangsatt med det formål å styrke overkommandoens strategiske fokus.

Organisatorisk og fysisk delt ledelse på strategisk nivå innebærer at dagens skille mellom departementet og overkommandoen opprettholdes. Det ble i arbeidet med ledelsesordningen vurdert om regjeringens målsettinger kan oppnås gjennom en slanking av både departement og overkommando, kombinert med organisatoriske endringer i begge, en tilførsel av fagmilitær kompetanse til departementet og bedrede rutiner for koordinering og samarbeid. Analysene tilsa at det ligger et *potensial* i å gjennomføre slike tiltak. Spesielt ville en styrking av departementets rolle i, og et tettere sivil-militært samarbeid om, den strategiske planlegging for Forsvaret, kunne føre til forbedringer. Det ville også kunne oppnås rasjonaliseringsgevinster dersom de nødvendige tiltak ble gjennomført. Innsparingspotensialet ble likevel ansett for å være minst i en slik modell.

Organisatorisk delt, men fysisk samlokalisert ledelse på strategisk nivå innebærer også at dagens formelle forhold mellom departement og overkommando videreføres, men at de to enhetene samles fysisk. I arbeidet med denne modellen ble det vurdert om regjeringens målsettinger kunne oppnås gjennom en slanking av både departement og overkommando kombinert med omorganiseringer både med hensyn til arbeidet innenfor de to enhetene og samarbeidet mellom dem. Også denne modellen ville innebære en tilførsel av fagmilitær kompetanse til departementet. Det ble spesielt vurdert mer systematisk å gjøre bruk av fellesprosjekter mellom de to enhetene. Vurderingene indikerte at potensialet her på mange måter tilsvarte det som er beskrevet med hensyn til fysisk adskilt ledelse, men at mulighetene både for å få gjennomført de nødvendige nedskjæringer og for å bedre samarbeidsrutinene ville være noe større enn for den fysisk adskilte løsningen.

Like fullt vil det etter regjeringens vurdering ikke være tilrådelig å videreføre en organisatorisk delt ledelse av Forsvaret, enten den er fysisk adskilt,

som i dag, eller samlokalisert. Selv om enkelte forbedringer ville kunne oppnås gjennom de endringer som er beskrevet overfor, viser erfaringer, spesielt fra det siste tiåret, at en slik ordning ikke sikrer den nødvendige tyngde i verken planlegging for eller gjennomføring av Forsvarets virksomhet. Det vil dessuten etter regjeringens vurdering være meget vanskelig å oppnå de forutsatte forbedringer i praksis ved en organisatorisk delt modell. Dette skyldes at en slik ordning ikke griper tak i det grunnleggende problem, som er at to enheter i praksis utfører mye av det samme arbeidet, med det dobbeltarbeid, den tidvise kompetansestrid og de uklare ansvarslinjer som naturlig følger av en slik ordning.

For *organisatorisk samlet ledelse på strategisk nivå* er det blitt vurdert to løsninger, som begge innebærer at forsvarssjefen og de strategiske funksjoner som i dag ligger i FO inngår i FD. Forskjellen mellom de to er at forsvarssjefen i den ene modellen får to roller, som øverste militære rådgiver i departementet og synlig etatssjef for Forsvarets militære organisasjon (FMO). I den andre modellen ivaretas sistnevnte funksjon av sjefen for det nye fellesoperative hovedkvarteret i Stavanger.

Den integrerte modellen der forsvarssjefen ikke er etatssjef har grunnleggende svakheter, spesielt knyttet til den svekkelse av forsvarssjefens rolle som vil ligge i å frata ham etatssjefsrollen, samt mulighetene for framtidig kompetansestrid mellom FD og et fellesoperativt hovedkvarter ledet av en sterk etatsjef for hele Forsvaret. Regjeringen vil derfor ikke anbefale denne modellen, selv om den er styringsmessig enklere å forholde seg til.

Regjeringen anbefaler på bakrunn av ovenstående at FO nedlegges. Samtidig samles ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå i FD, ved at forsvarssjefen og de strategiske funksjoner som i dag ligger i FO inngår som en del av departementet. Forsvarssjefen fortsetter å være synlig etatssjef for FMO. Forsvarssjefen vil i sistnevnte rolle råde over en forsvarsstab av begrenset størrelse, som vil være hans redskap og kommunikasjonsledd mot FMO. Forsvarsstaben vil være samlokalisert med departementet, men ikke være en del av departementet. Forsvarssjefen vil, som i dag, være delegert alminnelig kommando over landets militære forsvar.

Det ligger styringsmessige utfordringer i å gi forsvarssjefen to ulike roller. Det er regjeringens syn at disse utfordringene kan håndteres ved at forsvarssjefen forholder seg til forskjellige apparater. Som en del av departementet og forsvarsministerens og regjeringens øverste militære rådgiver forholder han seg til det integrerte sivil-militære byråkrati, som etatssjef for Forsvaret forholder han seg til Forsvarsstaben. Forsvarssjefens rolle vil bli regulert gjennom instrukser, som skal sikre at ordningen virker i overenstemmelse med økonomireglementet og andre bestemmelser for staten.

Det utvidede FD vil organiseres med sikte på å optimalisere evnen til ledelse på strategisk nivå, og samtidig oppnå størst mulig synergieffekt både på kostnadssiden og med hensyn til å utnytte personellets kompetanse best mulig.

Den anbefalte modellen har mange fordeler. Den vil styrke den øverste forsvarsledelses strategiske fokus og ansvar, fordi kompetansemiljøene innenfor strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll vil arbeide i de samme prosesser, mot de samme mål og med ansvar for de samme resultater.

Den vil også styrke mulighetene for helhetlig og enhetlig norsk opptreden i internasjonale sikkerhets-, forsvars- og militærpolitiske fora, da spesielt i NATO. Reformen vil også innebære en mer effektiv og rasjonell beslutningsprosess. Innslag av dobbeltarbeid i dagens departement og fagmilitære ledelse kan reduseres. Styringslinjene blir klarere og prosessene mer oversiktlige. Modellen kan derfor bidra til høyere tempo i gjennomføringen av politiske vedtak. Sist, men ikke minst, vil den muliggjøre store personellreduksjoner i dagens departement og overkommando.

Den nye modellen vil sikre at fagmilitære vurderinger følger arbeidet helt fram til en beslutning skal treffes. På tross av at modellen medfører betydelige kvantitative reduksjoner i den øverste fagmilitære ledelse, vil derfor de militærfaglige syn kunne fremmes med større klarhet i alle nivåer av saksbehandlingen. Samlet sett vil dette styrke forsvarssjefens vilkår for effektiv embetsutøvelse. Blant annet vil evnen til helhetlig prioritering mellom forsvarsgrenene bedres.

Reformen medfører at Norges forsvarsledelse får en hovedstruktur som samsvarer med flertallet av NATO-landene og de fleste vestlige demokratier. Dette vil bidra til lettere samhandling med allierte og samarbeidspartnere på ulike nivåer.

Regjeringen anser det som viktig at Stortinget og offentligheten har tilgang på kvalifiserte og uavhengige fagmilitære vurderinger. Regjeringen ønsker å legge til rette for slik tilgang. Hos våre viktigste allierte, som alle har modeller for den ledelse av Forsvaret på strategisk nivå tilsvarende den regjeringen nå anbefaler, løses dette blant annet gjennom høringer i nasjonalforsamlingen. Hvordan dette skal gjøres i Norge, vil regjeringen ta stilling til i forbindelse med det videre utredningsarbeid.

Den videre konkretisering av modellen for det utvidede forsvarsdepartement, blant annet med hensyn til organisering og bemanning, vil måtte foretas gjennom en felles organisasjonsutviklingsprosess mellom departementet og FO. En slik utredningsprosess vil bli gjennomført i løpet av inneværende år. Arbeidstakerorganisasjonene vil bli trukket aktivt inn i denne prosessen. For å oppnå de ønskede effekter av en integrert modell, er det vesentlig at hele det utvidede departementet lokaliseres på ett sted.

De funksjoner fra FO som ikke skal overføres til det utvidede forsvarsdepartement, og ikke blir overflødige, vil bli overført til andre deler av Forsvarets organisasjon. Det kan også være aktuelt å opprette enkelte nye, mindre enheter under Forsvarstaben. Noen av enhetene under Forsvarsstaben kan bli samlokalisert med denne. Departementet vil komme tilbake til Stortinget om disse spørsmålene på en dertil egnet måte.

Personellmessige konsekvenser

Den anbefalte omorganiseringen av ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå vil føre til store personellreduksjoner i det som i dag er FD og FO. Det personellet som ikke blir overtallig, vil bli overført dels til det utvidede forsvarsdepartement, dels til andre deler av Forsvarets organisasjon.

Økonomiske konsekvenser

Bemanningsreduksjonene som følger av den anbefalte omorganiseringen, vil gi reduksjoner i personellkostnadene i departementet og FO på omkring 280 millioner per år. Anbefalingen vil også gi andre reduserte kostnader, blant annet til EBA. Hvor store disse blir avhenger av valg av lokalisering, som ennå ikke er tatt. Dette vil bli tatt opp i en senere budsjettproposisjon.

7.2.1.3 Konklusjon

Det er regjeringens syn at ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå må reduseres mer i omfang enn Forsvaret for øvrig. Samtidig må FD styrke sin evne til strategisk planlegging for Forsvaret, evne til internasjonalt sikkerhets-, forsvars- og militærpolitisk samarbeid og evne til krisehåndtering. Dette fordrer en betydelig organisatorisk endring ved at forsvarssjefen inngår i FD og i denne sammenheng ivaretar rollen som øverste militære rådgiver innenfor en integrert sivil-militær struktur. Samtidig vil han forbli den øverste leder for FMO. Omorganiseringen skal føre til en personellreduksjon i det som i dag er FD og FO på minst 40 prosent.

Regjeringen foreslår å legge ned FO tidligst mulig i omleggingsperioden, og senest innen 31. desember 2004, og å opprette en enhet til støtte for forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef for Forsvarets militære organisasjon fra samme tidspunkt. Enheten benevnes Forsvarsstaben.

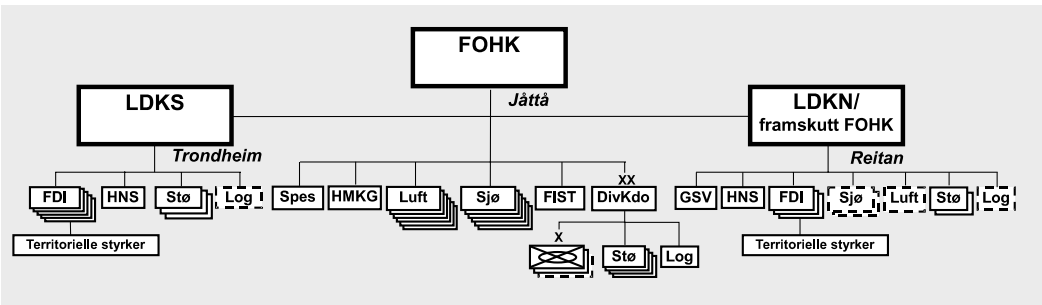
7.2.2 Nasjonal kommandostruktur

7.2.2.1 Opprettelse av ett nasjonalt fellesoperativt hovedkvarter og to landsdelskommandoer

Regjeringen foreslår at dagens forsvarskommandoer (FKN, FKS), de tre sjøforsvarsdistriktene (SDN, SDV og SDS) og fire distriktskommandoene (DKN, DKT, DKSV og DKØ) i Hæren legges ned og at det innen 31. desember 2003 etableres:

- *ett nasjonalt Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) lokalisert til Jåttå i Stavanger.*
- *ett operativt hovedkvarter i hver landsdel henholdsvis Landsdelskommando Nord (LDKN) lokalisert til Reitan, som også kan være fremskutt FOHK, og Landsdelskommando Sør (LDKS) lokalisert til Trondheim.*

Den nasjonale støtte til NATO-hovedkvarteret (JHQ North) på Jåttå og NATOs luftoperasjonssenter (CAOC 3) på Reitan vil bli videreført.



Figur 7.1 Nasjonal kommandostruktur

7.2.2.1.1 Bakgrunn

Ambisjonen om nasjonalt å være i stand til å håndtere episoder og kriser i norske områder og å kunne lede forsvaret av landet inntil NATOs kommandostruktur kan overta, må fortsatt være dimensjonerende for kravene til den nasjonale kommandostrukturen. En vel fungerende og utholdende nasjonal kommandostruktur er avgjørende for Forsvarets evne til å møte disse utfordringene. Uten et effektivt kommandoapparat vil ikke Forsvarets operative enheter kunne anvendes på en målrettet og samordnet måte.

Norges nåværende kommandostruktur ble etablert under den kalde krigen basert på datidens trusselsituasjon, NATOs strategisk konsept og kommandostruktur, samt en nasjonal styrkestruktur som fullt mobilisert skulle kunne mønstre over 300 000 soldater. Kommandostrukturen var under disse forhold godt egnet for å nå den daværende ambisjonen.

Den sikkerhetspolitiske utvikling de senere år med tilpassing av Forsvarets oppgaver og styrkestruktur, gjør omfattende endringer av vår kommandostruktur ikke bare mulig, men også nødvendig. Kommandostrukturen er etter hvert blitt uforholdsmessig stor sett i forhold til omfanget av de styrker den skal lede. Dette har medført at den har forbrukt en urimelig stor del av Forsvarets samlede ressurser.

Nye sikkerhetsutfordringer, spesielt slike som stiller store krav til krisestyring, tilsier en kommandostruktur med økt fleksibilitet og kortest mulig kommandovei fra det strategiske til det taktiske nivå.

Endringene i NATOs strategiske konsept, kommandostruktur og informasjonsteknologi har også skapt nye forutsetninger for vår nasjonale kommandostruktur. Det er spesielt grunn til å framheve at det reelle fellesoperative nivå i NATO nå ligger hos de to regionale kommandoer (Nord-Europa: RHQ AFNORTH i Brunssum, Nederland) og at det tredje kommandonivå, representert i Norge ved Joint Headquarters North (JHQ North) på Jåttå, verken har tildelt ansvarsområde eller styrker i fredstid. Disse endringene, sammen med NATOs utvidelse med flere medlemmer og et bredere spekter av oppgaver, gjør det nødvendig med en tilpasset, men sterk og enhetlig nasjonal operativ ledelse av våre styrker.

Det er imidlertid ikke tvil om at både JHQ North og Combined Air Operations Centre 3 (CAOC 3) på flere måter fortsatt har stor betydning for norsk forsvarsevne. Våre disposisjoner vedrørende nasjonal kommandostruktur må derfor også bidra til at disse delene av NATOs kommandostruktur beholder sin kvalitet og forblir på norsk jord med norsk sjef.

I utformingen av den nye kommandostrukturen må det også tas hensyn til behovet for styring av internasjonale operasjoner, seighet og overlevelsesevne, at sjefene med deres staber skal ha et håndterlig kontrollspenn, at kommando- og ansvarsforholdene mellom de ulike ledd og nivåer er klare og at behovene for kommando-, kontroll-, informasjons- (K ^{2}I) og sambandssystemer kan oppfylles. Det må også være mulig å dekke stillingene i strukturen med kompetent personell samtidig som vår nasjonale kommandostruktur skal kunne bidra til å utvikle offiserer med nødvendig kompetanse til å gjøre tjeneste i internasjonale staber utenlands.

7.2.2.1.2 Vurdering

Oppgaver og organisasjonsmodell

Boks 7.1 Organisasjonsmodell og oppgavefordeling

Fellesoperativ hovedkvarter (FOHK)

- planlegging og ledelse av fellesoperasjoner i fullt omfang med tildelte styrker
- overvåking, suverenitetshevdelse, episode-håndtering og overordnet territorielt ansvar
- føre kommando over FIST
- koordinering på operasjonelt nivå mot NATO (RHQ AFNORTH, SACLANT) og bilateralt
- langsiktig planlegging/ NATO planverk inkl. forsterkningsplaner
- utarbeide og følge opp operative krav til styrkeprodusenter og støttevirksomheten
- delta i øvingsplanlegging og gjennomføring av NATO-øvelser
- støtte og ved behov forsterke JHQ North

Landsdelskommando nord (LDKN/FOHK framskutt)

- overvåking, suverenitetshevdelse, episode-håndtering i nordområdene
- planlegging og ledelse av avgrensede fellesoperasjoner med tildelte styrker
- koordinere territorielle funksjoner herunder føre kommando over FDI'er, støtteavdelinger og tildelte styrker i Nord-Norge
- overordnet koordinering mot øvrige deler av totalforsvaret i Nord-Norge
- støtte CAOC 3

Landsdelskommando Sør (LDKS)

- overordnet koordinering mot øvrige deler av totalforsvaret i Sør-Norge
- overordnet ledelse av vertslandsstøtte
- koordinere territorielle funksjoner herunder føre kommando over FDI'er, støtteavdelinger og tildelte styrker i Sør-Norge

Den foreslåtte organisasjonsmodell ivaretar alle de sikkerhetspolitiske og operative behov, nasjonalt og internasjonalt, som er beskrevet ovenfor, på en tilfredsstillende måte. De to landsdelskommandoene, henholdsvis LDKN og LDKS, får hver for seg delegert spesifikke deler av det operasjonelle nivås oppgaveportefølje og kan situasjonsavhengig tildeles elementer fra styrkestrukturen (se figur 7.1). Sjef FOHK kan med denne modellen, eksempelvis ved episoder eller krise i nordområdene, velge å ta med seg deler av sin stab fra Jåttå og etablere seg på Reitan for derfra å lede fellesoperasjonene. I den foreslåtte organisasjonsmodellen er det lagt til grunn en oppgavefordeling mellom FOHK, LDKN og LDKS som angitt i boks 7.1.

FOHK vil føre operativ kommando over alle tildelte nasjonale styrker, ha overordnet territorielt ansvar og forutsettes å bli gitt full fellesoperativ funksjonalitet i fred. En av de viktige oppgavene til FOHK vil være å føre operativ kommando over de deler av Forsvarets styrker som er i innsats utenlands. Disse vil, når de er klare i innsatsområdet, inngå i en flernasjonal styrke under operativ kontroll av et flernasjonalt hovedkvarter. Tendensen er at slike operasjoner ledes av NATO. FOHKs rolle vil være særlig viktig i en deployeringsfase og som operativ foresatt for den norske kontingentsjefen og nasjonale støtteelementer i innsatsområdet. Løpende og tett kontakt med NATOs kommandostruktur forenkler denne oppgaven betydelig.

LDKN vil bli nasjonal krisestyringskommando for nordområdene. Dette innebærer at også LDKN må ha kapasitet til kontinuerlig å holde oversikt over situasjonen - også i de nordlige havområdene og i det tilhørende luftrom. LDKN må også ha kapasitet til i et begrenset tidsrom, basert på forberedt planverk, å lede operasjoner med tildelte styrker. Selv om LDKN i utgangspunktet er en landtung kommando, betyr dette i praksis at det også må finnes kompetanse fra øvrige forsvarsgrener og fasiliteter for fellesoperativ funksjonalitet på Reitan.

LDKNs funksjoner som nasjonal krisestyringskommando må ses i nær sammeheng med arbeidet for å styrke samordningen med sivile etater når det gjelder beredskap, redning og overvåkning i norske områder. Hovedredningssentralen i Bodø spiller her en nøkkelrolle. I oppfølgingen av NOU 2000: 24 - Et sårbart samfunn - vil Regjeringen gå inn for at Bodø/Reitan blir sete for et senter for beredskap, redning og overvåkning.

Det er i tillegg til den foreslåtte løsning også vurdert modeller for kommandostrukturen som inneholder bare én eller ingen landsdelskommandoer. De alternative løsningene innebærer redusert seighet, økt kontrollspenn for sjef FOHK og/eller spredning av kompetanse på underliggende staber. En slik spredning av ressurser og kompetanse viser seg også å komme dårligere ut økonomisk enn den foreslåtte løsningen.

Lokalisering

FOHK anbefales lokalisert til Jåttå av flere årsaker. De fagmilitære argumentene, med vekt på kompetanseoverføring mellom FOHK og JHQ North, inngrep i NATOs planprosesser, operative synergieffekter og behovet for å støtte og forsterke NATO-hovedkvarteret ved en eventuell kommandooverføring, har vært avgjørende. FOHKs utøvelse av operativ kommando over de av våre styrker som deltar i internasjonale operasjoner, vil også bli enklere ved en samlokalisering med NATO-hovedkvarteret på Jåttå. Dette gjelder særlig operasjoner ledet av NATO der deployering, forsterkningsbehov og intensitet stiller store krav til effektiv samordning. Samlokaliseringen av LDKN med CAOC 3 på Reitan forsterker disse argumentene og bidrar til at løsningen er fullt ut akseptabel også ut fra sikkerhetspolitiske, operative og økonomiske synsvinkler. Trondheims sentrale plassering med gode kommunikasjoner til alle deler av landet, nærheten til de amerikanske forhåndslagrene i Trøndelag, sammen med potensialet for faglig samvirke innenfor feltet territorialforsvar med Heimevernets skole- og kompetansesenter på Værnes, har vært avgjørende for lokaliseringen av LDKS.

Forslaget til lokalisering av de ulike kommandoene gir en fleksibilitet og handlefrihet som bygger opp under NATOs kommandostruktur. JHQ North er et subregionalt fellesoperativt hovedkvarter med evne til å lede fellesoperasjoner. Fra april 2001 vil dette hovedkvarteret sammen med et tilsvarende NATO-hovedkvarter i Danmark danne kjernen i det hovedkvarteret som leder NATO-styrkene i Kosovo. Den foreslåtte nasjonale kommandostruktur vil også kunne støtte opp om NATOs behov i våre nærområder i slike situasjoner.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Denne delen av den nåværende kommandostrukturen hadde 1. september 2000 et forbruk på ca. 965 årsverk. Av disse er ca. 115 knyttet til logistikk- og forvaltningsfunksjoner som ikke omfattes av dette forslaget, men som er en del av den videre utviklingen av FLO og etablering av et sentralt lønns- og økonomisystem i Forsvaret (prosjekt GOLF). Det legges til grunn at FOHK, LDKS og LDKN får en stillingsramme på ca. 485 befal, vervede og sivilt ansatte. Forslaget innebærer dermed en reell reduksjon på ca. 365 årsverk.

Personellmessige endringer sammen med øvrig innsparingspotensial på driftssiden, vil kunne resultere i reduserte driftskostnader på ca.160 millioner kroner årlig.

For å kunne realisere angitte driftskostnadsreduksjoner, er det nødvendig å foreta begrensede investeringer i EBA ved FOHK, LDKN og LDKS.

I tillegg til EBA-investeringene er det behov for å investere nærmere 150 millioner kroner i K ^{2}I- og sambandssystemer. Noe av dette er en nødvendig forsering av oppgraderinger som opprinnelig var planlagt gjennomført lengre fram i tid, samt tilrettelegging for framtidig NATO luft kommando- og kontrollsystem (ACCS).

7.2.2.1.3 Konklusjon

Regjeringens forslag om å etablere ett nasjonalt Fellesoperativt hovedkvarter på Jåttå, Landsdelskommando Nord på Reitan og Landsdelskommando Sør i Trondheim, vil gi Forsvaret en kommandostruktur på operasjonelt nivå som er tilpasset de aktuelle sikkerhetspolitiske utfordringer og vår framtidige styrkestruktur. De foreslåtte endringene vil også bygge opp under NATOs nye kommandostruktur. En reduksjon i årsverkbehovet på over 40 prosent muliggjør en betydelig innsparing i de årlige driftskostnadene og bidrar sterkt til å redusere ressursforbruket i Forsvarets ledelses- og kommandoapparat.

7.2.2.2 Opprettelse av 8 forsvarsdistrikter og 14 HV-distriktsstaber

Regjeringen foreslår at alle Hærens 14 territorielle regimenter og de 18 HV-distriktene nedlegges og at det innen 1. juli 2003 opprettes:

- *åtte Forsvarsdistrikter (FDI) lokalisert til Porsangmoen, Harstad, Reitan ved Bodø, Værnes, Ulven/Bergen, Kjevik ved Kristiansand, Lutvann leir i Oslo og Elverum*
- *åtte HV-distriktsstaber samlokalisert med Forsvarsdistriktene*
- *seks HV-distriktsstaber lokalisert til Setnesmoen på Åndalsnes, Skei i Jølster, Vatneleiren i Sandnes, Kongsberg, Eggemoen på Ringerike og Ravneberget i Sarpsborg.*

Regjeringen vil som en følge av ovenstående forslag, endre forskriften til Heimevernsloven slik at den blir i overensstemmelse med den nye distriktsinndelingen.

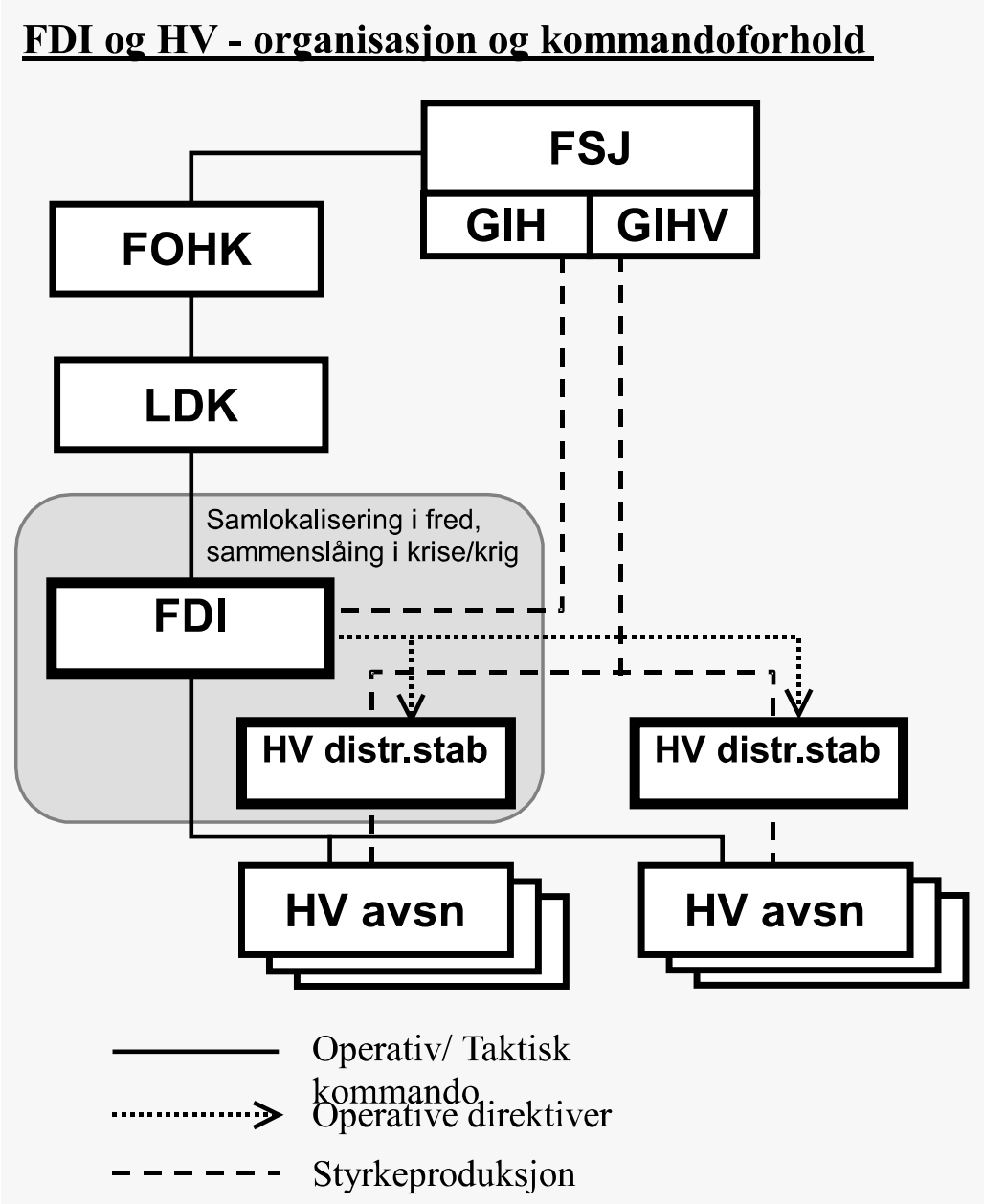
7.2.2.2.1 Bakgrunn

Hærens bidrag til territorialforsvaret har som følge av styrkereduksjonene i løpet av 1990-tallet, vært synkende. Denne proposisjonens forslag til ny styrkestruktur for Hæren vil redusere forsvarsgrenens territorielle styrker til et fåtall kompanier. Heimevernet kan - på tross av en viss styrkereduksjon - derfor sies å bli en bærende kraft i territorialforsvaret i framtiden.

Heimevernets organisasjon har siden opprettelsen i desember 1946, ikke vært gjenstand for prinsipielle endringer. I St.prp. nr. 70 (1994-95) ble det foreslått å omorganisere HV ved samordning av HV-distriktene med Hærens territorielle regimenter. Intensjonen med dette var å etablere et mest mulig enhetlig landforsvar med like kommandoforhold i fred, krise og krig. Det var også et mål å rasjonalisere fredsdriften. Gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 152 (1995-96) vedtok Stortinget en ko-lokalisering der dette var hensiktsmessig.

Siden 1995 har både de økonomiske og sikkerhetspolitiske forutsetningene endret seg. Resultatet er at dagens territorielle kommandostruktur langt fra samsvarer med de utfordringene territorialforsvaret står overfor og den styrkestruktur som skal ledes. De entydige anbefalingene både i FPUs innstilling og FS 2000 er derfor at den territorielle kommandostruktur slankes betraktelig og det foreslås i disse dokumenter at de territorielle regimenter (TR) og HV-distrikter erstattes av et mindre antall territorielle distrikter med ansvar for styrkeproduksjon og operativ virksomhet.

Forsvarsdepartementet har lagt stor vekt på disse anbefalingene i sitt forslag, samtidig som det er lagt avgjørende vekt på at HV fortsatt skal være en landsomfattende, desentralisert og identifiserbar del av landforsvaret.



Figur 7.2 Prinipporganisasjon av territoriell kommandostruktur

7.2.2.2.2 Vurdering

Oppgaver og organisasjonsmodell

FDIene gis ansvar for alle lokale territorielle oppgaver innen sine kommandodistrikt for alle forsvarsgrener, herunder sivilt/militært samarbeid på lokalt nivå.

Hovedoppgavene til FDIene og HV-distriktsstabene vil i fred være operativ planlegging og styrkeproduksjon for HV. I krise og krig skal FDIene forsvare kommandodistriktet, med hovedvekt på sikring av styrkeoppbyggingen, sikring av spesifikke objekter av vital betydning for Totalforsvaret, sikring av kommunikasjonslinjer og overvåking av lokale områder, i den hensikt å gi den

mobile delen av landstridskreftene operativ handlefrihet. FDIene skal, med tilgjengelige styrker - i første rekke HV - yte støtte til det sivile samfunn ved ulykker og katastrofer i fredstid.

I fred vil styrkeproduksjon for HV, det vil si HV-områdenes og avsnittenes årlige treninger samt lokale og regionale kurs, dominere aktiviteten og ressursforbruket.

Forsvarsdistriktene vil normalt være under taktisk kommando av sjef LDK i fred, krise og krig. Generalinspektøren for Heimevernet (GIHV) vil fortsatt utøve administrativ kontroll med styrkeproduksjonen gjennom HV-distriktsstabene. I denne forbindelse vil GIHV ha direkte styringslinje til sjefen for HV-distriktsstab. På denne måten sikres GIHVs faglige innflytelse på utdanning og trening samtidig som HV forblir en klart identifiserbar del av landforsvaret (fig 7.2).

Sjef FDI fører taktisk kommando over alle HV-avdelinger innenfor sitt kommandodistrikt og tildelte avdelinger fra Hæren.

Det har vært vurdert alternativer for dette kommandonivået med enda sterkere integrering av de operative og de styrkeproduserende elementene. Disse alternativene innebærer en utvisking av skillet mellom HV og forsvarsgrenene i FDI-staben. Fordelene med denne typen løsninger er de bedrede mulighetene for overføring av operativ kompetanse til styrkeproduksjonen, potensialet for en mer rasjonell utnyttelse av ressursene og noe enklere kommandoforhold. Ulempene er på den ene siden at en nærmere integrering vil kunne svekke de kvaliteter som er egenartede for HV. På den annen side er det også en viss fare for at en fullstendig integrasjon av dominerende utdannings- og treningsvirksomhet kan ta fokus vekk fra operativ planlegging og ledelse. Departementet anser derfor fordelene ved en enda tettere integrasjon enn den som foreslås, som mindre enn de potensielle ulempene og har følgelig forkastet løsninger av denne type.

Lokalisering

Antallet forsvarsdistrikter og grensene mellom disse er framkommet på grunnlag av en operativ vurdering selv om også dagens distriktsgrenser i HV og fylkesgrensene er tatt hensyn til, se figur 7.3.

Lokalisering av FDI- og HV-distriktsstabene er et resultat av en drøfting av et bredt utvalg faktorer der hensynet til styrkeproduksjonen for HV har veid tungt. Det har også hensynet til en rasjonell fredsdrift. FDI-stabene er derfor i regelen samlokalisert med andre avdelinger i den hensikt å oppnå stordriftsfordeler innenfor forvaltning av personell, økonomi, materiell og EBA. De fleste FDI-sjefene vil derfor - i likhet med dagens TR-sjefer - være plasskommandant med tilhørende sjefsansvar.

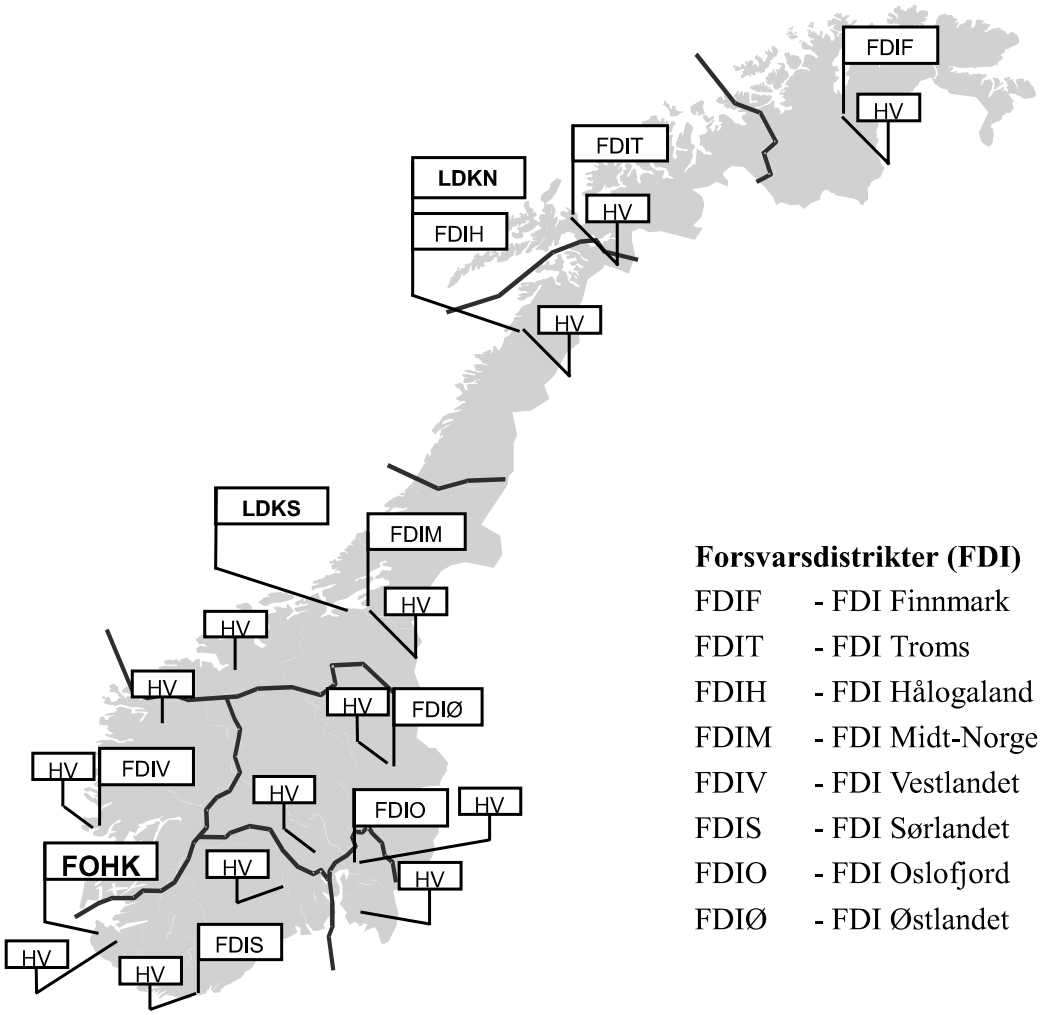
De seks desentraliserte HV-distriktsstabenes antall og lokalisering er primært søkt bestemt av geografiske avstander og demografiske forhold relatert til HVs styrkeproduksjon. Dette vil gi rasjonell drift og ivaretar dermed intensjonen om å redusere driftskostnadene.

FDI Finnmark foreslås lokalisert til Porsangmoen hvor Finnmark regiment i dag har sitt standkvarter. Her er også Alta, hvor HV 17 i dag holder til, blitt vurdert. Porsangmoens sentrale geografiske plassering i Finnmark og leirens meget gode fasiliteter, det demografiske mangfoldet i området og ikke

minst synergieffekten og rasjonaliseringspotensialet ved en kraftsamling av Hærens og HVs virksomhet på ett sted, har vært avgjørende for valget.

I Hålogaland har Mosjøen/Drevjamoen, hvor både Sør-Hålogaland regiment og HV 14 i dag har sitt standkvarter, vært vurdert som alternativ til Bodø/Reitan. Det betydelige rasjonaliseringspotensial og synergieffekten av en samlokalisering med den øvrige militære virksomhet på Bodø-halvøya, ble avgjørende for dette valget. Nedleggelsen av FKN gir også tilstrekkelig ledig kapasitet i Reitan/Bodø-området.

Det har også vært vurdert om en av de seks HV-distriktsstabene bør prioriteres til FDI Oslofjord i stedet for Sør-Varanger som var forsvarssjefens opprinnelige tilråding. FDI Oslofjords store personellstyrke i forhold til FDI Finnmark, taler for en slik løsning. Valget av Porsangmoen i stedet for Alta som standkvarter for FDIF og opprettholdelse av styrkeproduksjonen ved Garnisonen i Sør-Varanger, reduserer behovet for en fast HV-distriktsstab i Øst-Finnmark. Reduksjonen av Forsvarets aktivitet i Østfold gjør etableringen av en HV-distriktsstab der ønskelig også i et videre forsvarspolitisk perspektiv. I sum har derfor departementet funnet å prioritere FDI Oslofjord gjennom å etablere en HV-distriktsstab på Ravneberget i Sarpsborg.



Figur 7.3 FDI - grenser og lokalisering av staber

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Forsvarets aktivitet vil med dette forslaget i det vesentlige bli lagt ned i Alta, Narvik, Mosjøen, Steinkjer og Voss. Totalt sett innebærer forslaget reduksjon av ca. 285 årsverk.

Personellmessige endringer sammen med øvrig innsparingspotensial på driftssiden, vil kunne resultere i reduserte driftskostnader på i overkant av 100 millioner kroner årlig.

Det totale investeringsbehovet i EBA forbundet med FDI'er og HV-distriktsstaber er beregnet til ca. 410 millioner kroner. En betydelig del av dette er imidlertid forårsaket av behov for rehabilitering, noe som må gjennomføres uavhengig av omorganiseringen.

7.2.2.2.3 Konklusjon

Forslaget om å legge ned dagens territorielle regimenter og HV-distrikter og å erstatte disse med 8 forsvarsdistrikter og 14 HV-distriktsstaber, vil gi territorialforsvaret en kommandostruktur som er godt tilpasset styrkestrukturen, gi bedre mulighet for samordning og vekselvirkning mellom operasjoner og styrkeproduksjon og ha et potensial for betydelig rasjonalisering av driften i fred. Forslaget innebærer at GIHV - på vegne av FSJ - fortsatt får ansvaret for styrkeproduksjonen som utøves av HV-distriktsstabene. FDI-sjefen fører taktisk kommando over alle HV-enheter innenfor sitt distrikt i fred, krise og krig.

Med en direkte styringslinje mellom GIHV og HV-distriktsstabene vil GIHVs ledelse av styrkeproduksjonen sikres og forutsetningene være til stede for bevaring av HVs egenart.

7.2.2.3 Sak til informasjon - organisering av en mobil divisjonskommando

Regjeringen vil at 6. Divisjon snarest og senest innen 1. august 2002 omorganiseres til en ny mobil divisjonskommando, som skal være i stand til å lede tre til fire brigader - herunder en alliert forsterkningsbrigade - og ha underlagt nødvendige enheter for ledelsesstøtte og feltetterretning, taktisk støtte og forsyning samt støtteenheter fra NATO Composite Force (NCF). Kommandoen benevnes 6. Divisjonskommando (6. DivKdo). I fred vil 6. DivKdo få et koordinerende ansvar for all styrkeproduksjon ved Hærens utdanningsavdelinger i Troms og Vest-Finnmark.

7.2.2.3.1 Bakgrunn

Videreføring av en mobil taktisk kommando for ledelse av landstridskrefter i form av flere brigader - dvs en divisjonsstab - er både av FPU og FS 2000 ansett som et krav for at Hæren skal kunne vedlikeholde lederkompetanse på tilstrekkelig høyt nivå. Så lenge man ser for seg scenarier hvor det kan bli nødvendig å gjennomføre landoperasjoner med flere brigader og taktiske støtteenheter, er det også behov for en mobil, taktisk kommando som kan lede disse.

7.2.2.3.2 Vurdering

En av 6. DivKdo's viktigste oppgaver i fred er å vedlikeholde kompetanse og å produsere offiserer som er kvalifisert for tjeneste på dette nivå. 6. DivKdo stab

bør derfor ha en fredsoppsetning som sikrer full funksjonalitet i begrenset tid, men som krever forsterkning av et mobiliseringstillegg for å oppnå den nødvendige utholdenhet i krig. Divisjonens sambands- og oppklaringsavdelinger vil ha en fredsoppsetning som er strengt nødvendig for å støtte staben under utdanning og øvinger, i det øvrige vil disse være mobiliseringsavdelinger. Det anses også nødvendig med en viss kadreoppsetning i fred av taktiske støtteenheter og forsyningsenheter for at det skal være mulig å nå ambisjonsnivået for kompetanseutvikling.

I spørsmålet om hvorvidt 6. DivKdo skal ha et visst ansvar for styrkeproduksjonen, er departementet av den oppfatning at Hæren best kan utvikle kompetanse på dette nivå ved at 6. DivKdo, i tillegg til sine operative oppgaver, er i inngrep når det gjelder trening og utdanning av Hærens styrker. Dette er hovedårsaken til at 6. DivKdo skal gis et koordinerende ansvar for all styrkeproduksjon innenfor Hæren i Troms og Vest-Finnmark.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Staben i den nye mobile 6. DivKdo etter omorganiseringen vil bli noe redusert i forhold til dagens stab i 6. Divisjon. Omorganiseringen av DivKdo's stab forventes ikke å få økonomiske konsekvenser ut over de sparte driftskostnadene som følger av det noe reduserte personelloppsettet.

7.2.2.3.3 Konklusjon

Videreføringen av en mobil divisjonskommando vil fortsatt gi Hæren evne til å ivareta kompetansebehovet på dette nivå samtidig som det er en forutsetning for å kunne lede flere brigader med støtte i koordinert innsats. Endringen har små administrative og økonomiske konsekvenser.

7.2.2.4 Sak til informasjon - organisering av en sjøgående taktisk stab for en norsk maritim innsatsstyrke (Norwegian Task Group - NoTG)

Regjeringen vil formalisere en sjøgående taktisk stab bestående av en kadrestab som organisatorisk inngår i Kysteskadren i Bergen innen 31. desember 2001.

7.2.2.4.1 Bakgrunn

Organisering av en sjøgående taktisk stab (engelsk betegnelse Norwegian Task Group - NoTG) er nødvendig på bakgrunn av de nye typer utfordringer Sjøforsvaret står overfor i forbindelse med internasjonale operasjoner og behovet for fleksibel ledelse av nasjonale maritime styrker. En slik kommando er ikke omtalt verken av FPU eller i FS 2000. Konseptet har imidlertid vært utprøvd og praktisert tidligere i Sjøforsvaret og er en normal måte å organisere maritime enheter på i NATO. Under utredningsarbeidet med kommandostrukturen er det fastslått et behov for å formalisere denne kommandoen for å sikre systematikk i framtidig utdanning og taktikkutvikling samt å gi planmessig grunnlag for rasjonell drift.

7.2.2.4.2 Vurdering

En forutsetning for effektiv utnyttelse av våre sjøstridskrefter under en moderne sjømilitær doktrine er at enheter fra Sjøforsvaret i framtiden må

kunne settes sammen i en styrke for gjennomføring av et spesifikt oppdrag under ledelse av én sjef direkte underlagt det fellesoperative kommandonivået. En slik marinestyrke under mobil taktisk ledelse vil gjøre det mulig å anvende sjøforsvarets enheter på en mer koordinert og fleksibel måte enn tidligere. Dette har store fordeler ved innsats både ute og hjemme.

Den sjøgående taktisk stab, som til daglig inngår i Kysteskadrens stab, vil normalt lede tildelte marinefartøyer fra en av våre fregatter eller et annet fartøy med de nødvendige fasiliteter og systemer for å kunne utøve en slik kommando.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

De personellmessige og økonomiske konsekvenser er ubetydelig ved formalisering av den sjøgående taktiske stab. Staben inngår i den foreslåtte Kysteskaderen ved Haakonsvern og de personellmessige og økonomiske konsekvenser inngår i omtalen av denne.

7.2.2.4.3 Konklusjon

En sjøgående taktisk stab vil gi Sjøforsvaret forbedret evne til å sette inn sjøstridskreftene på en koordinert og fleksibel måte både under operasjoner i hjemlige farvann og under innsats ute.

7.2.2.5 Sammendrag av økonomiske konsekvenser av den foreslåtte omorganisering av kommandostrukturen

Forslaget til omorganisering av den nasjonale kommandostrukturen har en forventet netto nåverdi over 10 år på ca. 1.670 millioner kroner og har et potensial for årlige driftskostnadsreduksjoner på ca. 260 millioner kroner. Det vil med de foreslåtte tiltakene være mulig å spare inn inntil 650 årsverk. Dette tilsvarer en bemanningsreduksjon i forhold til dagens kommandostruktur på ca. 40 prosent.

7.3 Operativ virksomhet

7.3.1 Landforsvaret

7.3.1.1 Organisering, oppsetting og fredsmessig lokalisering av Hærens innsatsstyrke

Regjeringen anbefaler at innsatsstyrken i Hæren som del av Forsvarets innsatsstyrke (FIST) - jamfør St.meld. nr. 38 (1998-1999) og Innst. S. nr. 152 (1999-2000) - endres og settes opp med følgende: En delvis vervet hurtig reaksjonsstyrke på inntil 700 personell, en reaksjons- og oppfølgingsstyrke på inntil 1100 personell og en forsterkningsstyrke på inntil 400 personell.

7.3.1.1.1 Bakgrunn

Hæren har i dag ingen stående innsatsstyrke for internasjonale operasjoner med en tilfredsstillende kvalitet og reaksjonsevne. Hærens bidrag til et løpende uteengasjement er blitt ivaretatt gjennom en kombinasjon av rekruttering av avdelinger fra førstegangstjenesten, forlengelse av kontrakt for

enkeltpersonell (*rekap*) og ad hoc-rekruttering av enkeltpersonell. I St.meld. nr. 38 (1998-1999) ble det foreslått et helt nytt rekrutteringssystem for Hærens innsatsstyrker. Siktemålet var at Norge skulle ha en styrkebrønn av reaksjonsstyrker som kunne anvendes både internasjonalt og nasjonalt på kort varsel. Som ledd i den omfattende omstilling av forsvaret som nå foreslås blir det også nødvendig å tilpasse innsatsstyrken.

7.3.1.1.2 Vurdering

Regjeringen legger generelt til grunn at målsettingen i Innst. S. nr. 152 (1999-2000) jamfør St.meld. nr. 38 (1998-1999) fortsatt skal være retningsgivende for Forsvarets deltagelse i internasjonale operasjoner. Regjeringen har en uttalt ambisjon om at Norge skal utvikle økt kapasitet til å reagere raskere og mer fleksibelt enn i dag i forhold til ulike typer internasjonale og nasjonale krisesituasjoner, og samtidig sikre evnen til å kunne opprettholde et kvantitativt og kvalitativt betydelig engasjement over tid. Hærens bidrag til innsatsstyrkene må tilpasses den generelle omstillingen i Forsvaret, men samtidig må målsettingene i St.meld. nr. 38 (1998-1999) opprettholdes.

Forsvaret må kunne delta i hele spekteret av internasjonale operasjoner med enheter som tilfredsstiller ulike krav til reaksjonstid, trenings- og øvingsnivå, utrustning og utholdenhet. Nærmere detaljer om beredskapskrav vil bli utformet i lys av konklusjonene fra NATOs pågående prosess vedrørende ny styrkestruktur med tilhørende beredskapskategorier. Enhetene skal kunne operere sammen med allierte og partnerland, samt i økende grad i samarbeid med sivile organisasjoner, og kunne meldes inn i ulike styrkeregister, herunder i NATO, FN, EU og i nordisk sammenheng. I tillegg er det helt avgjørende at personellets sikkerhet ivaretas på en tilfredsstillende måte. For å oppnå disse målsettingene må Hærens enheter for internasjonal innsats være identifisert og klargjort på forhånd. Også den justerte innsatsstyrken fra Hæren skal inngå i den ordinære forsvarsstrukturen og derigjennom utgjøre et sentralt bidrag til det nasjonale forsvar. Alle styrkeelementene skal kunne benyttes til så vel internasjonal som nasjonal krisehåndtering.

Hurtig reaksjonsstyrke

Departementet anbefaler at det opprettes en delvis vervet mekanisert og robust hurtig reaksjonsstyrke. Styrken vil bestå av inntil 700 befal, vervede og mannskaper på beredskapskontrakt. Det vil være et betydelig innslag av vervede i styrken. Styrken er planlagt å være operativ fra sommeren 2003.

Opprettelsen av en delvis stående hurtig reaksjonsstyrke vil ivareta høy beredskap på en fullgod måte, og tilfredsstille NATOs krav til hurtige reaksjonsstyrker. Dette vil styrke vår evne til å ivareta våre forpliktelser overfor NATO. I tillegg vil avdelingen være et meget viktig bidrag i forbindelse med vår evne til nasjonal krisehåndtering. En økning i antall vervede er basert på en fagmilitær tilråding, og har som formål å oppnå det ønskede beredskaps- og treningsnivå.

Reaksjons- og oppfølgingsstyrke

For å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet når det gjelder styrker som er tilgjengelige til et løpende engasjement, foreslås det å opprette en reaksjons- og oppfølgingsstyrke på inntil 1100 personell. Denne styrken skal normalt ivareta Hærens løpende utenlandsengasjement, og vil ivareta tilsvarende oppgaver som den styrken som nå ivaretar vårt engasjement i Kosovo. Hver kontingent skal kunne være utplassert i inntil 12 måneder, til den blir avløst av neste kontingent. Hvis styrken ikke er stasjonert i utlandet, skal den stå på beredskap for å kunne nyttes i oppdukkende krisesituasjoner. Beredskapsnivået skal gjøre det mulig å melde den inn som en reaksjonsstyrke i internasjonale styrkeregistre. Utformingen av rekrutteringsmodell og kontraktsregime skal sikre en tilfredsstillende personelltilgang. Ad hoc-rekruttering skal derfor bare benyttes unntaksvis. Styrken er planlagt operativ fra sommeren 2002.

Forsterkningsstyrke

Denne styrken skal kunne forsterke den hurtige reaksjonsstyrken eller reaksjons- og oppfølgingsstyrken når behovet tilsier det. Den vil ha noe lengre reaksjonstid enn hurtig reaksjonsstyrken, men også denne skal kunne meldes inn som en reaksjonsstyrke i internasjonale styrkeregistre. Forsterkningsstyrken vil disponere meget robuste og spesialiserte avdelinger som er nødvendig for å løse de mest krevende oppdrag, herunder eksempelvis panser, artilleri og ingeniøravdelinger. Totalt vil styrken bestå av inntil 400 befal og mannskaper på beredskapskontrakter. Styrken planlegges å være operativ fra senest 2005.

Styrkenes operative evne

Hærens bidrag til Forsvarets innsatsstyrke skal settes opp slik at den kan ivareta følgende:

- Sikre at Norge i enhver situasjon - bortsett fra hvis vi allerede er tungt engasjert med hærstyrker to steder - kan reagere raskt med en større hærstyrke.
- Sikre at Norge til enhver tid - bortsett fra hvis vi allerede er tungt engasjert med hærstyrker to steder - er i stand til å flytte sitt uteengasjement til en ny operasjon uten å terminere det pågående engasjement før etter tidligst seks måneder.
- At alle styrkekomponentene i Hærens innsatsstyrke kan settes inn i enhver type operasjon, og at de har et beredskapsnivå som gjør det mulig å melde inn samtlige som reaksjonsstyrker i internasjonale styrkeregistre.
- Sikre forutsigbarhet i personelltilgangen, både for oppfølging av et løpende engasjement og for hurtig reaksjon.
- Opprettholde et løpende ute-engasjement over tid for Hærens hovedstyrke på inntil 1100 personell.
- Inneha en hurtig reaksjonskapasitet på 700 personell, samt potensielt en reaksjonskapasitet på ytterligere 1500 personell når forsterkningsstyrken (400) og reaksjons- og oppfølgingsstyrken (1100) ikke er deployert.
- At hele Hærens innsatsstyrke skal inngå i den nasjonale forsvarsstrukturen, og dermed tilføre hærstrukturen som sådan en bedret reaksjonsevne.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Forslaget gir ingen personellmessige innsparinger i og med at det innebærer en etablering av en ny kapasitet og nye strukturelementer. Som en følge av dette forslaget vil det bli behov for investeringer i bygg og anlegg i Rena leir og Rødsmoen øvingsområde på inntil en milliard kroner. Forslaget forutsetter at Regionfelt Østlandet bygges ut som planlagt.

Den anbefalte løsning har en negativ nåverdi på ca. 2,2 milliarder kroner, når en ser bort fra uteengasjementet, som vil variere i omfang. Årlige driftsutgifter for styrkene vil være ca. 200 millioner kroner utover de kostnadene som allerede i dag er forbundet med drift av Telemark regiment og Telemark bataljon.

7.3.1.1.3 Konklusjon

Det opprettes:

En hurtig reaksjonsstyrke

Denne styrken vil bestå av inntil 700 befal, vervede og mannskaper på beredskapskontrakt, og tilfredsstille NATOs krav til hurtig reaksjonsstyrker. Innslaget av vervede i styrken vil være betydelig.

En reaksjons- og oppfølgingsstyrke

Denne styrken vil ivareta et løpende uteengasjement på inntil 1100 befal og mannskaper på beredskapskontrakt. Hvis denne styrken ikke deltar i et løpende uteengasjement, skal den stå på beredskap for å kunne nyttes i oppdukkende krisesituasjoner. Dette beredskapsnivået skal gjøre det mulig å melde den inn som en reaksjonsstyrke i internasjonale styrkeregistre.

En forsterkningsstyrke

Denne styrken vil bestå av inntil 400 befal og mannskaper på beredskapskontrakter, og skal kunne meldes inn som en reaksjonsstyrke i internasjonale styrkeregistre.

7.3.1.2 Sak til informasjon - omorganisering av Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV)

Regjeringen vil omorganisere Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet. Deler av nåværende virksomhet flyttes til Forsvarets skolesenter, Akershus festning, som en integrert del av denne. Funksjonen som Administrativ foresatt avdeling for Hærens avdelinger i internasjonale operasjoner organiseres i en avdeling.

7.3.1.2.1 Bakgrunn

Som følge av norske militære styrkers økte engasjement i internasjonale operasjoner siden slutten av 1980-tallet og de nye utfordringer som oppstod som et resultat av dette, besluttet Stortinget å opprette et nasjonalt kompetanse- og

treningssenter for deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner (jamfør Innst. S. nr. 182 (1994-95), St.prp. nr. 50 (1994-95)).

7.3.1.2.2 Vurdering

St.meld. nr 38 (1998-99) - Tilpasning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner, omtaler logistikk og hjemmebaseproblematikken for styrker avgitt til FN eller NATO. Den norske deltakelsen i Bosnia-Hercegovina-operasjonen avdekket svakheter i vårt system for generering og oppfølging av norske styrker i internasjonale operasjoner.

Distriktskommando Østlandet regulerer i dag ansvar og gjøremål forut for, under og etter internasjonale operasjoner. Både Jegerkorpset Akershus regiment, Telemark regiment, Sønnenfjeldske dragonregiment, Forsyningslager Østlandet og Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV) er tillagt ansvar, oppgaver og funksjoner i forbindelse med oppsetting, utdanning, drift og terminering av norsk deltakelse i utenlandsmisjoner. Distriktskommando Østlandet er Administrativ foresatt avdeling (AFA) for hæravdelinger, mens FOKIV er tilsvarende for FN-observatører, FN-stabspersonell og FN-inspektører på tvers av forsvarsgrenene.

Hærens bidrag til Forsvarets innsatsstyrke (FIST-H) skal ha en nasjonal kontingentsjef, National Contingent Commander (NCC), med stab i operasjonsområdet. Sjef og stab må ha samme reaksjonsevne som selve reaksjonsstyrken. Hærens AFA vil derfor måtte inneholde de fleste av de funksjoner som NCC har behov for, inklusiv sjef.

I deployeringsfasen vil være nødvendig med en utvidet brigadestab. Det samme kan være nødvendig ved en redeployering dersom styrken må trekkes ut ved en militær stridsoperasjon. Driftsfasen med rotasjoner er en administrativ oppgave med et annet behov når det gjelder både operativ kompetanse og forvaltningskompetanse og bør kunne rekrutteres ad hoc når behov oppstår.

AFA med den nødvendige kompetanse for å sette opp, utdanne og overføre styrker til internasjonal tjeneste, vil også kunne danne kjernen i en eventuell norskledet multinasjonal brigadekommando. AFA vil ikke kunne løse begge de nevnte oppgavene samtidig uten betydelig forsterkning fra andre staber/kommandoer.

Som overbygning for Hærens innsatsstyrker peker Rena seg ut som det beste lokaliseringsaltenativet for AFA. Nærhet til underavdelingen anses som en stor fordel i denne sammenheng.

AFA skal være under operativ kommando av Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOHK) og underlagt Hæren i styringssammenheng som en del av Hærens styrkeproduksjon.

Anbefalt løsning må ses i sammenheng med organisering, lokalisering og oppsetting av Hærens innsatsstyrke. Departementet har vurdert alternativ lokalisering av AFA til Sessvollmoen i de lokaler som FOKIV nytter i dag. Dette gir en etableringskostnad på ca en million kroner. Etableringen av Forsvarets kompetansesenter for logistikk (LOGUKS) på Sessvollmoen og flytting av Sanitetsregimentet fra Lahaugmoen vil imidlertid kreve store investeringer i leiren, investeringer som vil bli redusert dersom FOKIVs nåværende lokaler kan inngå som et element i utbyggingen. I et totalt økonomisk perspektiv framstår etablering av AFA på Rena som den beste løsningen.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Tiltaket medfører en reduksjon på tolv årsverk sammenliknet med dagens organisasjon som ivaretar tilsvarende virksomhet.

Tiltaket har en negativ nåverdi på ca. 147 millioner kroner fordi AFA er en nyetablering.

Investeringskostnadene i etablissementer, bygg og anlegg er ca. 103 millioner kroner ved etablering på Rena. Et tilsvarende beløp vil kunne spares inn ved etableringen av LOGUKS på Sessvollmoen fordi etablissementer, bygg og anlegg frigjøres der, jfr omtalen av Hærens utdannings- og kompetansesentra.

7.3.1.2.3 Konklusjon

Administrativ foresatt avdeling for Hærens avdelinger i internasjonale operasjoner organiseres i en avdeling.

Ansvaret for støtte til og oppfølging av deployerte styrker fra FIST vil ligge hos FOHK. FOHK vil bli bemyndiget til å gi direktiver til utøvende administrative ledd. Administrativ foresatt avdeling for hæravdelinger, stabspersonell, observatører og inspektører lokaliseres til Rena som en del av KAMPUKS og skal kunne være stab for nasjonal kontingentsjef på beredskap og en kjerne i en norsk ledet multinasjonal brigade. Administrativ foresatt avdeling skal være under operativ kommando av FOHK og underlagt Hæren i styringssammenheng.

FOKIV omorganiseres i sin nåværende form og underlegges sjefen for Forsvarets skolesenter Akershus festning.

7.3.1.3 Sak til informasjon - allierte treningssentra

Regjeringen vil videreføre Bømoen/Mjølfjell og Åsegarden leir, i kombinasjon med Evenes, som alliert treningssenter. I tillegg vil Bardufoss flystasjon og garnisonen i Porsanger med Halkavarre skytefelt inneha viktige roller i norsk støtte til alliert trening her i landet. Steinkjersannan nedlegges som alliert treningssenter

7.3.1.3.1 Bakgrunn

Det er etablert en praksis der norske enheter trener sammen med allierte styrker på vintertrening i Norge. Dette gjøres i dag gjennom avdelingsvis samtrening for allierte avdelinger øremerket for Norge. Eksempelvis har NATO Composite Force (NCF) i en årrekke drevet samtrening med Artilleriregimentet på Setermoen. Allierte styrker på vintertrening har gjennom deltakelse i brigade- og divisjonsøvelser i Nord-Norge drevet samtrening som har gitt tosidig utbytte helt ned på kompaninivå.

Samtrening på avdelingsnivå gjennomføres som en del av forberedelser til større øvinger og i forbindelse med alliert vintertrening. Denne formen for trening gir i tillegg til faglig utbytte også gjensidig forståelse for hverandres kultur, da man bor og trener sammen over en lengre periode.

Den samtrening norske enheter får med allierte styrker vil i framtiden bli viktigere særlig dersom antallet NATO-øvinger i Norge synker. Det er imidlertid nødvendig å presisere at samtrening mellom allierte og norske enheter ikke kommer som noen erstatning for NATO-øvinger i Norge.

7.3.1.3.2 Vurdering

FPU fremhever viktigheten av å legge forholdene til rette for alliert assistanse og virksomhet i Norge. Slik tilrettelegging bidrar til å bibeholde kunnskap og interesse for norske forhold og vil være en helt sentral oppgave for Forsvaret i framtiden. Et viktig aspekt er å ivareta de forpliktelser Norge har med hensyn til mottak og støtte av forsterkningsstyrker i en krise eller krigssituasjon samt å tilrettelegge mulighetene for andre til å øve i Norge. Det er viktig å opprettholde et planverk og en infrastruktur som underbygger dette. FPU trekker også fram betydningen av å synliggjøre Norge som et attraktivt og kostnadseffektivt øvingsområde.

I St.prp. nr. 89 (1998-99) orienterte departementet Stortinget om at Åsegarden, Steinkjersannan og Voss garnisoner ble tillagt funksjonen som allierte treningssentra. Departementet ønsker å konsentrere Forsvarets virksomhet til færre og mer effektive tjenestesteder. Dette gjelder også allierte treningssentra. Et avgjørende moment for lokaliseringsvalg er tilgjengelighet til skyte- og øvingsfelt med tilstrekkelige kapasiteter og muligheter for samtrening med norske enheter. Åsegarden peker seg naturlig ut som alliert treningssenter i Nord-Norge med god tilgang på skyte- og øvingsfelt i Indre Troms og i Finnmark. Koordinering av virksomheten på tvers av forsvarsgrenene skal sikre utnyttelse av ledig forlegningskapasitet i de enkelte garnisoner og skyte- og øvingsfelt. Nødvendige prioriteringer skal gis i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Bømoen leir og Mjølfjell skytefelt har kapasitet til å trene en rekke forskjelligartede enheter og ligger transportmessig gunstig til for aktuelle brukere.

På ovennevnte bakgrunn legges Steinkjersannan ned som alliert treningssenter.

Ansvaret for å koordinere og tilrettelegge for alliert trening tillegges henholdsvis Vestlandet forsvarsdistrikt og Troms forsvarsdistrikt som må dimensjoneres spesielt for dette.

Forslaget er i tråd med anbefalt kommandostruktur.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Forslaget innebærer ingen personellmessige konsekvenser.

Det vil ved begge treningssentere være mulig å drive alliert trening med dagens status. På sikt vil det være nødvendig med en gradvis opprusting av bygningsmassen. I dag benyttes flere eldre bygg og det forberedes en investering på 11 millioner kroner i Åsegarden leir til opprustning av befalsforlegning og en kaserne.

Voss garnison har behov for en investering på 7 millioner kroner. Dette dekker opprusting av kjøkken, våtrom og en kaserne.

7.3.1.3.3 Konklusjon

Bømoen/Mjølfjell og Åsegarden leir, i kombinasjon med Evenes, videreføres som allierte treningssentere. Ledig infrastruktur ved Bardufoss/Heggelia og Garnisonen i Porsanger benyttes for alliert trening.

Ansvaret for å koordinere og tilrettelegge for alliert trening tillegges henholdsvis Vestlandet forsvarsdistrikt og Troms forsvarsdistrikt.

Steinkjersannan nedlegges som alliert treningssenter.

7.3.2 Sjøforsvaret

7.3.2.1 Marinefartøyer og støttefartøyer

Regjeringen foreslår å utfase en fregatt og fem landgangsfartøyer innen 1. juli 2001, og fire undervannsbåter, 14 MTBer, en minelegger og KNM Horten innen 1. juli 2002. En minesveiper tas ut av styrkestrukturen innen 1. juli 2001.

7.3.2.1.1 Bakgrunn

Ny styrkestruktur - operative enheter i Sjøforsvaret, jamfør kapittel 5, gjør at det som ikke inngår i denne må utfases. Redusert styrkestruktur gir mindre støttebehov fra småfartøyer. Én fregatt har utgått levetid (KNM Stavanger).

7.3.2.1.2 Vurdering

FS 2000 anbefaler utfasing av fire Kobben-klasse undervannsbåter, en Vidar-klasse minelegger, en Alta-klasse minesveiper, ett depotfartøy og fem landgangsfartøyer. Etter hvert erstattes Oslo-klassen med nye fregatter.

Sjøforsvarets fire Kobben-klasse undervannsbåter foreslås utfaset for å spare driftsmidler, samtidig som Ula-klassen videreføres. Mineleggerkapasiteten videreføres ved å bruke andre enheter som mineleggere enn dagens to Vidar-klasse fartøyer. Vidar-klassen kan derfor utfases. En forholdsvis ny Alta-klasse minesveiper videreføres med redusert ambisjonsnivå til bruk for minedykkerkommandoen. Et antall småfartøyer er vurdert for utfasing og konklusjonen er at de skal utgå av Forsvarets virksomhet som følger av nedleggelse av Sjøforsvarets regionale organisasjon m.v. En betydelig reduksjon av den rekvirerte fartøysparken vil bli gjennomført.

KNM Stavanger og landgangsfartøyene foreslås utfaset tidligere enn øvrige fartøyer. Fregatten er nedslitt og bør snarest utfases for å frigjøre brukbart materiell om bord. Landgangsfartøyene er også forberedt for snarlig utfasing. Av økonomiske årsaker bør ikke det utsettes.

Ett dedikert logistikkfartøy vil kunne støtte en marinestyrke med utstyr, drivstoff, ammunisjon og vedlikeholdstjenester, og gjøre styrken mer robust til å kunne gjennomføre effektive operasjoner både i nære og fjernere farvann. I påvente av å innfase et nytt fartøy til dette formål, omdisponeres et fartøy til denne oppgaven. Én Vidar-klasse videreføres til dette formål mens det andre fartøyet utfases.

De fleste fartøyer som er aktuelle for utfasing ligger i opplag. Den foreslåtte utfasingen vil derfor ikke få konsekvenser for dagens operasjonsmønster i Sjøforsvaret. Den vil heller ikke ha avgjørende operative konsekvenser i forhold til framtidige oppdrag og operative konsept.

MTB-våpenet består av 14 Hauk-klasse MTBer som er fordelt på tre operative skvadroner.

FS 2000 foreslår MTB-våpenet nedlagt, fordi det ikke representerer en tilstrekkelig viktig kapasitet til å få prioritet i den ressurssituasjonen Forsvaret befinner seg. Det understrekes at forsvarsstudiens kostnadsberegning forutsetter at MTB-våpenet er avviklet innen år 2005. Om ikke vil kostnadene ved fortsatt drift gå på bekostning av investeringene og dermed føre til reduksjoner andre steder i strukturen.

For å sikre kompetanse av operativt marinepersonell kan det likevel være nyttig å beholde et mindre antall Hauk-klasse MTBer inntil de nye fregatter innfases.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Den foreslåtte endring har et innsparingspotensial på i inntil 260 årsverk, og beregnet til en netto nåverdi på inntil 1.300 millioner kroner i forhold til å videreføre fartøyene som del av styrkestrukturen. Under 10 prosent av besparelsene utgjøres av småfartøyene. Disse har ikke fast bemanning.

7.3.2.1.3 Konklusjon

Det foreslås at følgende fartøyer utfases: Fire Kobben-klasse undervannsbåter, én Oslo-klasse fregatt, én Vidar-klasse minelegger, fem landgangsfartøyer, KNM Horten. En Alta-klasse minesveiper tas ut av styrkestrukturen.

KNM Stavanger og landgangsfartøyene foreslås tidligere utfaset enn de øvrige fartøyer, og med iverksetting fra 1. juli 2001. FD foreslår å videreføre et mindre antall MTBer av Hauk-klassen inntil innfasing av nye fregatter. Utfasing av øvrige marine-, hjelpe- og administrative fartøyer foreslås iverksatt fra 1. juli 2002.

7.3.2.2 Stasjonært kystartilleri

Regjeringen foreslår å utfase ni artillerifort og seks undervannsanlegg i Kystartilleriet innen 1. juli 2002.

7.3.2.2.1 Bakgrunn

Forsvarets stasjonære styrkestruktur er nedprioritert i forhold til mer fleksible og anvendelige strukturelementer, jamfør St.meld. nr. 22 (1997-98), jamfør Innst. S. nr. 245 (1997-98) og St.meld. nr. 38 (1998-99), jamfør Innst. S. nr. 152 (1999-2000). Departementet viser videre til anbefalt struktur i kapittel 5.3 som ikke inkluderer stasjonært kystartilleri. Det ensidige fokuset på invasjonsforsvaret er erstattet med et bredere perspektiv som utelukker en prioritering av stasjonært kystartilleri.

7.3.2.2.2 Vurdering

FS 2000 foreslår det stasjonære kystartilleriet nedlagt fordi det ikke representerer en tilstrekkelig viktig kapasitet til å få prioritet i den ressurssituasjonen Forsvaret befinner seg i. Eventuell videreføring av denne strukturen vil medføre driftskostnader som går på bekostning av investeringene ellers i Forsvaret og dermed fører til reduksjoner andre steder i strukturen. Stasjonære kystartillerianlegg som ikke «legges i møllpose» uten betydelige driftskostnader eller fortsatt styrkeproduksjon, forutsettes nedlagt.

Nåværende stasjonær kystartilleristruktur består av seks 75 mm artilleri fort, tre 120 mm artilleri fort, tre kontrollerbare minefelt og tre torpedobatterier. Anleggene er mobiliseringsenheter i Forsvaret og har forsvarsoppgaver på kysten; Oslofjorden, Bergens-området, Trondheimsfjorden, Vestfjorden, Andfjorden, Malangen, Grøtsundet, Ullsfjorden og Lyngen.

Alternativer som er vurdert:

- Lavkost utfasing - medfører at kun sensitivt materiell fjernes, ammunisjonen destrueres og anleggene låses og settes under rutinemessig tilsyn av oppsynsmenn på ubestemt tid. I tillegg gjennomføres nødvendige minimums miljø- og sikringstiltak på det enkelte anlegg. Dette er ikke «billig» langtidslagring. Selv om deler av materiellet er på plass vil anleggene ikke ha stridsverdi.
- Langtidslagring - materiell, bygg og anlegg som langtidslagres. Dette skal kunne settes i operativ bruk innen 12 måneder i resten av levetiden.
- Kostnadsintensiv utfasing inkluderer demontering, avhending, kassering, salg og eventuelt omfordeling av all eiendom, bygg og anlegg og alt materiell.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

- Lavkostnads utfasing er beregnet å gi netto nåverdi på 402 millioner kroner.
- Langtidslagring er beregnet å gi en netto nåverdi på 167 millioner kroner for 120 mm artilleri fort, og torpedo-mineanlegg. Langtidslagring av disse er kombinert med utfasing av 75 mm artilleri fort med beregnet netto nåverdi på 10, 7 millioner kroner.
- Kostnadsintensiv utfasing er beregnet til å gi en negativ netto-nåverdi på 30 millioner kroner.

7.3.2.2.3 Konklusjon

FD foreslår å gjennomføre en lavkostnads utfasing. Dette alternativet gir raskest innsparing med minst investeringer. Departementet foreslår at fortene og anleggene utgår av styrkestrukturen innen 1. juli 2002.

7.3.2.3 Orlogsstasjoner og kystvaktstasjoner i Sjøforsvaret

Regjeringen foreslår å legge ned orlogsstasjonene Olavsvern, Hysnes, Ulsnes, Marvika, Karljohansvern innen 31. desember 2002. Regjeringen vil videreføre kystvaktstasjon Sortland.

7.3.2.3.1 Bakgrunn

Den nye og reduserte styrkestrukturen i Sjøforsvaret innebærer et mindre og betydelig endret støttebehov fra stasjonære stasjoner og baser.

7.3.2.3.2 Vurdering

FPU konkluderte med at sjøforsvarsdistriktene bør legges ned, sammen med flertallet av baser og orlogsstasjoner. To hovedbaser - én i Nord- Norge og én i Sør- Norge - bør danne kjernen i Sjøforsvarets fredsorganisasjon i framtiden.

Det reduserte antall fartøyer og avhending av fortsmateriell i Sjøforsvaret, medfører at det kun vil være behov for to orlogsstasjoner, henholdsvis hovedbasen Haakonsvern i Bergen og Ramsund orlogsstasjon i Ofoten. FS 2000 går derfor inn for å videreføre de to orlogsstasjoner Haakonsvern og Ramsund. Orlogsstasjonen Olavsvern ved Tromsø anbefales videreført under Ramsund uten daglig bemanning, men med en viss verkstedskapasitet/logistikkapasitet

for undervannsbåter. Det operative støttebehovet er en konsekvens av den operative struktur i Sjøforsvaret, jamfør kapittel 5.3.

Sjøforsvarets regionale organisasjon består fra 1. januar 2001 av tre sjøforsvarsdistrikter. Disse har en planleggings- og koordineringsfunksjon i regionene og har underlagt sju orlogsstasjoner som er utøvende ledd for logistikk- og administrativ støtte samt utøvende mobiliseringsforberedelser. På Haakonsvern er Sjøforsvarets forsyningskommando utøvende ledd for forsyning og vedlikehold. Ramsund er delt i to; orlogsstasjon og Sjøforsvarets forsyningskommando (fagmyndighet og verksted).

Haakonsvern og Ramsund er Sjøforsvarets største baser. Sjøforsvarets forsyningskommandos infrastruktur og aktivitet på Haakonsvern og Ramsund er av betydelig omfang. Innføringen av et dedikert logistikkfartøy reduserer behovet for basestøtte utenfor Haakonsvern. Fordi orlogsstasjonene primært er støtteenheter og behovet for dagens virksomhet bortfaller, er det nødvendig å reduserte antall orlogsstasjoner til to, Haakonsvern og Ramsund. Den betydelige infrastruktur på disse to steder, sammen med et relativt stort antall tilsatte, gjør at departementet følger lokaliseringsvalgene i de utredninger som er foretatt. Virksomheten ved orlogsstasjonene vil bli tilpasset gjennom innføringen av FLO.

Departementet legger opp til at følgende anlegg videreføres ved siden av Haakonsvern og Ramsund: avmagnetiseringsanlegget (Hysnes) i Trondheimsleden, avmagnetiserings- og kalibreringsanleggene (FORACS, Ulsnes), og diverse lagre og ammunisjonsmagasiner (Vestre Bolærne, Rennesøy m.v). En sentralisering av disse anlegg er umulig eller vanskelig på grunn av betydelige bygg- og anleggsinvesteringer. FLO overtar det administrative ansvar for NATO-inventar knyttet til Sjøforsvaret i Norge, som følge av nedleggelse av sjøforsvarsdistriktene.

De foreslåtte landsdelskommandoer og forsvarsdistrikter vil blant annet ha oppgaver innen totalforsvarsplanlegging, herunder mottaks- og forsterkningsplanlegging som ivaretar alle forsvarsgrener. Dette betyr at også sjøforsvarspersonell skal inngå i bemanningen av disse. Dagens tre sjøforsvarsdistrikter (lokalisert til Ramsund, Haakonsvern og Karljohansvern) er derfor foreslått nedlagt, jamfør punktet om nasjonal kommandostruktur.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Den foreslåtte endring av orlogsstasjoner vil medføre et innsparingspotensial på i størrelsesorden 384 årsverk, og en netto nåverdi på inntil 1.937 millioner kroner.

7.3.2.3.3 Konklusjon

Departementet foreslår at Haakonsvern orlogsstasjon og Ramsund orlogsstasjon videreføres og underlegges Sjøforsvarets forsyningskommando. Haakonsvern og Ramsund orlogsstasjoner organiseres for å kunne gi den nye styrkestrukturen i Sjøforsvaret direkte logistikkstøtte. Departementet foreslår å nedlegge følgende avdelinger: Olavsvern orlogsstasjon, Tromsø, Hysnes orlogsstasjon, Rissa, Ulsnes orlogsstasjon, Stavanger, Marvika orlogsstasjon, Kristiansand og Karljohansvern orlogsstasjon, Horten. Deler av Olavsvern

orlogsstasjon videreføres på mobiliseringsstatus for å kunne understøtte undervannsbåter ved behov.

Fredsorganisasjonen ved Olavsvern orlogsstasjon og orlogsstasjonene Hysnes, Ulsnes, Marvika og Karljohansvern avvikles innen 31. desember 2002. SFKs aktiviteter på de forannevnte steder vil bli ivaretatt gjennom utviklingen av FLO. Sjøforsvarets årlige driftsutgifter kan gjennom tiltakene i kapittel 7.3.2 samlet reduseres med 480 millioner kroner.

7.3.3 Luftforsvaret

7.3.3.1 Kanonluftvern L-70

Regjeringen foreslår at L-70 våpensystemet utfases innen 31. desember 2001.

7.3.3.1.1 Bakgrunn for forslaget

L-70 våpensystemet består av ti batterier kanonluftvern med tilhørende ildledningssystem. I St.prp. nr. 89 (1998-99), jamfør Innst. S. nr. 38 (1999-00), ble Stortinget informert om stans i styrkeproduksjonen til L-70. Materiellet ble langtidslagret. L-70 er ikke en av del anbefalt luftvernstruktur, jamfør kapittel 5.3

7.3.3.1.2 Vurdering

Det var tidligere planlagt en oppgradering av L-70 kostnadsberegnet til 315 millioner kroner. Skal våpensystemet inngå i strukturen må det treffes tiltak for å opprettholde operativ og teknisk kompetanse. Dette er forutsatt ivaretatt av eget treningssenter. Utfasing snarest er aktuelt på grunn av knapphet på ressurser, reduksjon i operativitet for et mobiliseringslagret våpensystem og den forlengede oppbygningstid til stridsklare enheter. Utfasing vil bidra betydelig til å skape nødvendig rom for annet luftvernmateriell i forbindelse med ny organisering av luftvernet.

Økonomiske og personellmessige konsekvenser

Stans av styrkeproduksjonen til L-70 innebar en innsparing på ca. 90 stillinger. Omlag ti stillinger er forutsatt videreført for å opprettholde kompetanse. Ved utfasing vil dette behovet falle bort, sammen med forbruk av ressurser til teknisk vedlikehold og annet støtteapparat. I forbindelse med mobilseringslagringen ble det iverksatt tiltak for å lagre blant annet komplisert elektronisk utstyr. Utfasing er beregnet til en nåverdi på ca. 115 millioner kroner. Til grunn for beregningen ligger destruering av materiellet.

7.3.3.1.3 Konklusjon

L-70 våpensystemet utfases.

7.3.3.2 Kampflyskvadroner

Regjeringen foreslår en kampflyskvadronstruktur bestående av en skvadron på Ørland hovedflystasjon (338 skvadron) og to skvadroner på Bodø hovedflystasjon (331 og 332 skvadron) innen 31. desember 2002.

7.3.3.2.1 Bakgrunn

Dagens 58 kampfly er organisert i fire skvadroner. 48 kampfly i framtidig struktur danner grunnlaget for etablering av ny skvadronsstruktur, jamfør kapittel 5.3.

7.3.3.2.2 Vurdering

Større skvadroner gir økt fleksibilitet i treningen og sterkere og mer robuste miljøer. Dette er spesielt viktig i forhold til FIST/Luft. Færre skvadroner gir også potensial for driftsinnsparinger ved å unngå flere mindre enheter. 331 og 334 skvadron på Bodø opererer i dag som en skvadron. 332 skvadron som er på Rygge foreslås videreført på Bodø. 334 skvadron avvikles som kampflyskvadron, men foreslås videreført som skvadron for nye fregatthelikoptre. På Ørland og Bodø vil kampflyene være stasjonert noenlunde midt i landet med gode muligheter til å dekke store deler av norsk område for suverenitetshevdelse og andre oppgaver fra hjemmestasjonen. Fra Rygge har flyene begrensede muligheter til å dekke områder nordover og utover havområdene. Ved behov kan kampfly fra Ørland og Bodø flytte til flyplasser og stasjoner og operere derfra ved hjelp av basesettene. Til daglig vil kampfly fra Ørland og Bodø ha gode muligheter til samtrening, noe som ikke vil være tilfelle om det stasjoneres fly på Rygge. Trening ut fra Ørland og Bodø er minst belastende for sivil lufttrafikk. Sammenliknet med Rygge er transittiden til treningsområdene kortere fra Bodø og Ørland. Allierte og partnerland kommer i hovedsak til Ørland, Bodø, og Bardufoss for å trene fordi relativt store luftrom og lavtflygningsområder er tilgjengelig. Forholdene på Østlandet er relativt like de man finner på kontinentet, med begrenset tilgjengelighet til luftrom og mindre tilgjengelige lavtflygingsområder. Ørland og Bodø kan ta i mot et stort antall fly og er flere ganger anvendt for større treningssamlinger av allierte.

Bodø vil ha hovedansvaret for videreutdanning av kampflypiloter etter gjennomført F-16 grunnutdanning i USA. I dag finnes to F-16 MLU simulatorer, henholdsvis ved Rygge og i Bodø. Faglig og økonomisk er det hensiktsmessig å flytte en simulator fra Rygge til Ørland. Ny struktur medfører en reduksjon i behovet for flygere ved kampflyskvadronene. Operative krav vil kunne innebære økt bemanningsbehov innenfor det tekniske støtteapparatet. Ansvar for mellomnivå vedlikehold F-16 lokaliseres til Bodø. Utførelsen fordeles mellom Bodø og Ørland av økonomiske årsaker og i den grad det er nødvendig for å opprettholde kompetanse. Reduserte EBA- og driftsutgifter bidrar til at en reduksjon til tre skvadroner anbefales. Konsentrasjon av kampflymiljøet har en positiv nåverdi på i overkant av 900 millioner kroner i forhold til dagens struktur. Nåverdien er beregnet med utgangspunkt i den organisering som er anbefalt for de berørte flystasjoner. Forslaget er grunnleggende for å kunne utløse et stort potensial for innsparing gjennom avvikling av flyplassdriften på Rygge.

7.3.3.2.3 Konklusjon

En kampflyskvadronstruktur bestående av 338 skvadron ved Ørland hovedflystasjon og 331 og 332 skvadron ved Bodø hovedflystasjon.

7.3.3.3 Flystasjonene samlet

Regjeringen foreslår at Luftforsvarets flystasjoner organiseres i tre kategorier; hovedflystasjoner, flystasjoner, og mobiliseringsflystasjoner.

7.3.3.3.1 Bakgrunn

Gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 244 (1997-98), jamfør St.prp. nr. 45 (1997-98), ble Luftforsvarets flystasjoner i fredsorganisasjonen organisert med fire hovedflystasjoner, tre flystasjoner, en kadre flystasjon og fire mobiliseringsflystasjoner fredsorganisasjonen.

Tabell 7.1: Dagens organisering - beskrevet med utgangspunkt i fredsorganisasjonen:

Stasjonen i fred	Operativ virksomhet og oppgaver	Status i krig
Bardufoss hovedflystasjon	Taktiske helikopter (339 skv), kystvakt helikopter (337 skv). Styrkeprodusent luftvern.	Hovedbase
Evenes mobflystn	Mobiliseringsstatus - ingen virksomhet.	Deployeringsbase
Langnes	Ingen status i fredsorganisasjonen	Deployeringsbase
Bodø hovedflystasjon	Kampfly (331/334 skv), redningshelikopter (330 skv). Styrkeprodusent luftvern.	Hovedbase
Andøya flystasjon	Maritime patruljefly (333 skv).	Deployeringsbase
Banak flystasjon	Redningshelikopter avdeling (330 skv).	Ingen status i krigsstrukturen
Ørland hovedflystasjon	Kampfly (338 skv) med ansvar for å ivareta IRF-forpliktelser. Redningshelikopter avdeling (330 skv). Vertsstasjon for Nato Early Warning/ FOL. Styrkeprodusent luftvern.	Hovedbase
Værnes mobflystasjon	Mobiliseringsstatus. Skolesenter - flygeskole og rekruttskole.	Deployeringsbase
Flesland mobflystn	Mobiliseringsstatus - ingen virksomhet.	Deployeringsbase
Rygge hovedflystasjon	Kampfly (332 skv) og elektronisk krigføring / kalibreringsfly (FEKS /717 skv), taktiske helikoptere (720 skv). Midlertidig utplassert helikopter fra 330 skv. Luftoperativt kompetansesenter. Vertsstasjon for fem faginspektorater.	Hovedbase
Gardermoen flystasjon	Middelstunge transportfly (335 skv).	Deployeringsbase
Torp mobflystasjon	Mobiliseringsstatus - ingen virksomhet .	Deployeringsbase
Sola kadreflystasjon	Redningshelikopter avdeling (330 skv), støtte for HQ NORTH, og allierte flyavdelinger i samsvar med avtaler.	Deployeringsbase

7.3.3.3.2 Vurdering

I dag har Luftforsvaret to forskjellige flystasjonsstrukturer, med henholdsvis to kategorier i krig og fire kategorier i fred, jamfør tabell 7.1. For å forenkle betegnelsene foreslås Luftforsvarets flystasjoner inndelt i tre kategorier; hovedflystasjoner, flystasjoner, og mobiliseringsflystasjoner. Antall og kategorier vil være sammenfallende i styrkestrukturen og fredsorganisasjonen.

Behovet for allierte forsterkningsflyplasser er under vurdering i NATO. Inntil dette spørsmålet er behandlet innenfor alliansen, er det forutsatt at

nåværende eller «Reserve Status» opprettholdes for flystasjoner med fellesfinansiert infrastruktur. Fellesfinansierte anlegg er i hovedsak bygget som en følge av avtaler om allierte forsterkninger og for å kunne tilby trening og øving. Disse planer er også under vurdering. I påvente av framtidig avklaring videreføres alle flystasjoner hvor det ikke vil være flyoperativ eller annen virksomhet i den nye strukturen som mobiliseringsflystasjoner i «møllpose». Forhåndslagret materiell vil bli ivaretatt sammen med nødvendige installasjoner og infrastruktur på et tilstrekkelig nivå for eventuelt å kunne settes i stand ved behov.

FPU legger vekt på at Luftforsvaret må være representert både i nord og sør, og at antall baser med fly bør reduseres til et minimum for å sikre gode fagmiljø og lavere driftsutgifter. Under de enkelte flystasjoner redegjøres det nærmere for bakgrunnen og de konkrete vurderinger tilknyttet det enkelte tjenestested og operative elementer. Det er av stor betydning at forslagene vedrørende Luftforsvarets operative virksomhet vurderes som deler av en helhet. Operative elementer er ofte lokalisert ved flere stasjoner, og en stasjon kan ha ulike operative elementer. Mange av forslagene til organisatoriske endringer er derfor gjensidig avhengig av hverandre. For å redusere driftsutgiftene har det vært et mål å konsentrere den operative virksomheten til færrest mulig tjenestesteder. Dagens organisasjon medfører en kritisk ubalanse mellom høye faste utgifter og midler til operativ virksomhet og investeringer. Foreslått organisering vil kunne gi en reduksjon på over 500 årsverk. Årlige driftsutgifter kan samlet reduseres med over 300 millioner kroner.

7.3.3.3.3 Konklusjon

Tabell 7.2: Oversikt over flystasjoner i ny struktur

Hovedflystasjoner	Flystasjoner	Mobflystasjoner
Bodø - tilføres jagerfly fra Rygge.	**Andøya** - flystasjon for maritime patrulje- og rekognoseringsfly.	**Rygge** - omorganiseres til skole- og kompetansesenter.
Styrkeprodusent luftvern. Ansvar for Banak stasjonsgruppe	**Bardufoss** - flystasjon for taktiske helikoptre og understøttelse av kystvakt-helikoptre.	**Rygge** videreføres sammen med **Værnes, Langnes, Evenes, Flesland** og **Torp** som mobiliseringsflystasjoner.
Ørland - tilføres jagerfly fra Rygge og flyskolen fra Værnes. Styrkeprodusent luftvern	**Sola** - flystasjon for maritime helikoptre i forbindelse med anskaffelse av enhets-helikoptre.	
	Gardermoen - flystasjon med transportfly og tilføres elektroniske krigførings-/kalibreringsfly og taktiske helikoptre fra Rygge.	Flyoperativ infrastruktur legges i møllpose.

7.3.3.4 Bardufoss hovedflystasjon

Regjeringen foreslår å organisere Bardufoss som flystasjon innen 31. desember 2001. 339 skvadron videreføres. 337 skvadron overføres til Sola i forbindelse med innføring av enhetshelikopter.

7.3.3.4.1 Bakgrunn

FS 2000 legger til grunn at Bardufoss organiseres som deployeringsbase for både transport- og maritime helikoptre. Den taktiske helikoptertjenesten omfatter 339 skvadron på Bardufoss og 720 skvadron på Rygge. 337 skvadron har maritime helikoptre til bruk for kystvaktoppdrag. Helikoptertjenesten vil bli utvidet ved at det innføres fregatthelikoptre. For vurderinger knyttet til taktiske helikoptre vises til punktet om Gardermoen og for vurderinger knyttet til maritime helikoptre vises til punktet om Sola. Luftvernutdanningen er behandlet under fellesutdanning.

7.3.3.4.2 Vurdering

Bardufoss er velegnet for trening og øving, og viktig for Hærens virksomhet i regionen. Stasjonen er også viktig for alliert trening og øving, samt for forsterkningsplanlegging. Det er gode fellesoperative muligheter i regionen, og alliert interesse for økt bruk av Bardufoss. 337 skvadron foreslås flyttet til Sola flystasjon i forbindelse med innføring av nytt enhetshelikopter. For å begrense driftskostnadene og styrke operativiteten legges det opp til å fordele vedlikeholdet mellom Bardufoss og Sola. Kystvakthelikoptre som skal operere i nordområdet vil støttes fra Bardufoss. Helikoptrene er detasjert ombord på fartøyene når disse er på tokt. 339 skvadron videreføres som i dag, noe som legger til rette for samvirke forhold til understøttelse av maritime helikoptre, vertslandstøtte og alliert trening. Bardufoss vil få en organisasjon tilpasset understøttelse av strukturelementene og allierte forpliktelser. Departementet vil legge stor vekt på at Bardufoss flystasjon i samvirke med Hærens virksomhet får en kostnadseffektiv og rasjonell organisasjon tilpasset virksomheten.

Personellmessige konsekvenser

Personellet ved Bardufoss, unntatt luftvern, LFM-organisasjonen og allierte lagre, utgjør ca. 350 årsverk. Det er forutsatt en reduksjon med minst 100 årsverk, hvorav om lag 40 overføres til Sola etter anskaffelse av enhetshelikopter. Øvrige innsparinger og et redusert behov for vernepliktige, vil blant annet bli realisert gjennom samordning av felles funksjoner med Hærens avdelinger i området. Plan- og ledelsesfunksjoner vil bli effektivisert.

Økonomiske konsekvenser

Relevante nåverdiberegninger tilknyttet alternative organiseringer med betydning for Bardufoss er det redegjort for under andre berørte flystasjoner.

7.3.3.4.3 Konklusjon

Bardufoss organiseres som flystasjon med 339 skvadron. 337 skvadron flyttes til Sola i forbindelse med innføring av ett nytt enhetshelikopter.

7.3.3.5 Evenes mobiliseringsflystasjon og Langnes deployeringsbase

Regjeringen foreslår at Evenes og Langnes nedlegges som deployeringsbaser innen 31. desember 2001 og videreføres som mobiliseringsflystasjoner.

7.3.3.5.1 Bakgrunn

Det er ingen operative strukturelementer knyttet til Evenes i fred. Evenes er i henhold til dagens planer sentral i nasjonal og alliert styrkeoppbygging. Langnes er ikke en del av fredsorganisasjonen og er forutsatt tilført en mobil krigsoppsetning.

7.3.3.5.2 Vurdering

Forslaget har ingen vesentlige konsekvenser i forhold til nasjonale operative behov. På Evenes er det mobiliseringslagret materiell tilhørende både Luftforsvaret og Hæren, samt materiell knyttet til allierte avtaler og forpliktelser. Infrastrukturen har en standard som gjør dem velegnet for eventuell framtidig anvendelse. Anleggene på Langnes omfatter i hovedsak et operasjonsanlegg for kampfly, drivstoffanlegg, samt parkerings- og takseområder.

Personellmessige konsekvenser

Bemanningen ved Evenes vil i hovedsak bli videreført, primært for å ivareta lagre og materiell. Langnes har ingen personelloppsetning i fred.

Økonomiske konsekvenser

Drift av Evenes i møllpose er kostnadsberegnet til ca. 4,5 millioner kroner i året. Nåverdien for forslaget er beregnet til cirka 15 millioner kroner. Drift av Langnes i møllpose vil føre til en liten reduksjon i forhold til dagens utgifter.

7.3.3.5.3 Konklusjon

Evenes og Langnes nedlegges som deployeringsbaser og videreføres som mobiliseringsflystasjoner.

7.3.3.6 Sak til informasjon - Bodø hovedflystasjon

Regjeringen vil videreføre Bodø som hovedflystasjon.

7.3.3.6.1 Bakgrunn

331/334 skvadron, 330 skvadron med skvadronsledelse og ulike støtteelementer er lokalisert på Bodø. Sentralisering av mellomnivå vedlikehold F-16 (MNV) ble vedtatt av Stortinget ved behandlingen av Innst. S. nr. 244 (1997-98). Utdanning for luftvern er behandlet under fellesutdanning.

7.3.3.6.2 Vurdering

Bodø hovedflystasjon er forpliktet gjennom forsterkningsplaner og avtaler knyttet alliert og bilateralt samvirke. Innenfor rammen av Forsvarets logistikkorganisasjon legges ansvar for mellomnivå vedlikehold for F-16 til Bodø. Utførelsen fordeles mellom Bodø og Ørland slik at kapasitet og kompetanse benyttes på en best mulig måte. Kampflyaktiviteten ved Bodø har strategisk og operasjonell betydning. Eksisterende infrastruktur, sammen med sentralisering av mellomnivå vedlikehold for F-16, tilsier at hovedtyngden av kampflyene konsentreres til Bodø hovedflystasjon. På grunn av stasjonens nærhet til Bodø

by er støy en problemstilling. Beregninger viser at det totalt sett vil bli en relativt liten økning i støy. Bodø har lenge hatt to skvadroner med kampfly. Antall fly og flytimer vil øke noe. Framtidig øvings- og treningsmønster med kampfly vil imidlertid medføre flere deployeringer fra Bodø til andre steder. Økningen vil ikke påvirke eksisterende støysoner og vurderes som akseptabel.

Personellmessige konsekvenser

Personellet ved Bodø utgjør totalt 598 årsverk. Luftvern og LFM-organisasjonen er unntatt. Forslagene som berører flystasjonen vil gi en økning på om lag 100 årsverk. De administrative tjenestene er et område med potensiale for ytterligere rasjonalisering.

Økonomiske konsekvenser

Relevante nåverdiberegninger tilknyttet alternative organiseringer av Luftforsvarets operative virksomhet med betydning for Bodø hovedflystasjon er det redegjort for under andre berørte flystasjoner.

7.3.3.6.3 Konklusjon

Bodø videreføres som hovedflystasjon og tilføres kampfly fra Rygge.

7.3.3.7 Sak til informasjon - Andøya flystasjon

Regjeringen vil videreføre Andøya som flystasjon for 333 skvadron og de maritime patrulje- og rekognoseringsflyene - P-3 Orion.

7.3.3.7.1 Bakgrunn

Andøya flystasjon har ansvar for understøttelse av 333 skvadron med P-3 Orion. Blant annet gjennom St.prp. nr. 1 (1999-00) er Stortinget informert om at utfasing av P-3N har vært under vurdering. I FS 2000 er det lagt til grunn utfasing av P-3N og flytting av 333 skvadron til Bodø. Nasjonale maritime patrulje- og rekognoseringsoperasjoner er en viktig oppgave, spesielt i nordområdene. Reduksjon av antall fly vil medføre store utfordringer i forhold til å opprettholde dagens aktivitet, samtidig som personell skal holdes operative og nytt personell utdannes. Redusert levetid for P-3C på grunn av høyere utnyttelsesgrad gjør at potensial for innsparing ved utfasing av P-3N er lite. Forsvarets overkommando har på denne bakgrunn anbefalt at kapasiteten videreføres med seks maritime fly. Departementet har sluttet seg til denne tilråding. Andøya flystasjon ble bygget på midten av 1950-tallet etter datidens modell for sikring av driften ved å dele stasjonen i to områder.

7.3.3.7.2 Vurdering

Oppgavene til og virksomheten ved 333 skvadron vil videreføres i samme omfang som i dag. Andøya har god beliggenhet i forhold til primæroppgavene til 333 skvadron. Flystasjonen har forhåndslagret utstyr for allierte avdelinger. Flytting av skvadronen til Bodø vil innebære at tiden i operasjonsområdet blir forkortet på grunn av noe lenger transittid for de turer som går nordover. Etablering på Bodø vil legge til rette for faglig og økonomisk samvirke. Forsva-

rets utgifter tilknyttet flyplassdriften på Andøya kan reduseres ved flytting av 333 skvadron. Dette forutsetter at ansvaret for brann-, redning- og plasstjeneste overføres til Luftfartsverket. Samling av virksomhetene på Andøya til en mer kompakt flystasjon er vurdert. En forutsetning er at det administrative området, Skarsteindalen, som ligger 12 kilometer fra flystasjonen avhendes. Flytting av 333 skvadron til Bodø er beregnet å medføre et investeringsbehov på cirka 680 millioner kroner. Etablering av en kompakt stasjon er beregnet til en prosjektkostnad på cirka 460 millioner kroner. Personellet tilknyttet driften av 333 skvadron og flystasjonen utgjør 336 årsverk. LFM-organisasjonen og alliert forhåndslagring er da ikke inkludert. Potensialet for reduksjon er vurdert til 125-150 årsverk ved flytting til Bodø. Flytting av 333 skvadron til Bodø er beregnet til en nåverdi på ca. 560 millioner kroner. Drift av Andøya som en kompakt stasjon beregnet til en nåverdi på ca. 280 millioner kroner.

Andøya flystasjon har lenge vært et sentralt element i regionen og er en arbeidsplass med betydelige ringvirkninger. Som en viktig del i gjennomføringen av den helhetlige omstillingen vil departementet legge stor vekt på å utlikne de driftsutgifter som er en konsekvens av at Andøya flystasjon videreføres. Det legges opp til en rasjonell drift og organisering av flystasjonen, samtidig som behovet for investeringer søkes redusert. I denne sammenheng har det kommet mange initiativ fra berørte personellorganisasjoner og lokalsamfunnet. Under hensyntaken til krav tilknyttet forsvarlig drift og et godt arbeidsmiljø vil disse initiativ bli nøye vurdert innenfor rammen av det totale behovet for omstilling i Forsvaret.

7.3.3.7.3 Konklusjon

Etter en samlet vurdering av operative konsekvenser, de økonomiske konsekvensene av ulike alternativer og regionalpolitiske hensyn, opprettholdes Andøya flystasjon som lokalisering for 333 skvadron.

7.3.3.8 Banak flystasjon

Regjeringen foreslår å legge Banak under Bodø hovedflystasjon som egen stasjonsgruppe innen 31. desember 2001.

7.3.3.8.1 Bakgrunn

Banak er ikke en del av krigsstrukturen, men er et viktig element i nasjonal evne til suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og krisehåndtering. Stasjonen produserer begrenset kapasitet for teknisk støtte til kampfly, støtte for P-3 Orion og understøtter 330 skvadron, avdeling Banak.

7.3.3.8.2 Vurdering

Forslaget legger til rette for reduksjoner i de administrative funksjoner og ledelsesapparatet ved Banak, samtidig som stasjonen kan innrettes mot operative krav. Bodø hovedflystasjon er største operative bruker. Ved omorganisering til en stasjonsgruppe kan visse administrative og logistiske funksjoner ledes og drives fra Bodø på en måte som i sum reduserer behovet for personell. Det legges videre til rette for at stasjonsstrukturen blir lik i både krig og fred. Stasjonen er i dag oppsatt med et minimum av personell for å ivareta aktiviteten som egen enhet. Framtidig trening og øving fra Banak vurderes ikke

som en tungtveiende grunn til å videreføre Banak som selvstendig enhet. Organisering som en stasjonsgruppe vil ikke påvirke den operative kapasiteten.

Personellmessige konsekvenser

Ved organisering av Banak som en stasjonsgruppe er det identifisert et potensial for innsparing av seks årsverk knyttet til ledelse og administrasjon. Forslaget medfører ingen merbehov for årsverk på Bodø hovedflystasjon.

Økonomiske konsekvenser

Det er identifisert en rekke EBA behov på Banak. Dette påvirkes ikke av forslaget. Forslaget er beregnet til en positiv nåverdi på cirka 25 millioner kroner. Endringen vil kunne føre til noe økte utgifter i form av reiser.

7.3.3.8.3 Konklusjon

Banak nedlegges som flystasjon og organiseres som en egen stasjonsgruppe underlagt Bodø hovedflystasjon.

7.3.3.9 Ørland hovedflystasjon

Regjeringen vil videreføre Ørland som hovedflystasjon. Flyskolen foreslås flyttet fra Værnes til Ørland innen 31. desember 2002.

7.3.3.9.1 Bakgrunn

Ørland er vertsstasjon for NAEW/FOL (*NATO Airborne Early Warning/Forward Operating Location*). Stasjonen er sentral som trenings- og øvingssenter for flystyrker fra allierte- og partnerland, og er senter for Luftforsvarets del av FIST. Utdanning for luftvern er omtalt under fellesutdanning.

7.3.3.9.2 Vurdering

Ørland har utviklingspotensiale og hensiktsmessige øvingsområder i umiddelbar nærhet. Økt antall fly vil gjøre 338 skvadron bedre i stand til å løse sitt oppdrag. Flytting av en F-16 simulator fra Rygge vil ytterligere bedre treningsforholdene. Bodø, Ørland og Rygge er vurdert som alternativer for flyskolen. På Bodø ville et stort operativt miljø være positivt for skolen. Klimatiske og topografiske forhold, spesielt på vinterstid, taler imidlertid imot Bodø. Det vil også være uheldig å kombinere skolens småflytrafikk med omfattende sivil flytrafikk i kombinasjon med kampfly. Flyoperativ virksomhet ved Rygge er foreslått avviklet. Det er et godt faglig grunnlag og operativt forsvarlig å drive flygeskolen på Ørland. Innenfor en helhetlig vurdering er Ørland velegnet for lokalisering av flyskolen. Bortsetting kan være aktuelt for deler av virksomheten tilknyttet flyskolen.

To basesett skal etableres i den operative strukturen, jamfør kapittel 5.3. Etablering av basesett vil gi betydelig operativ kapasitet også på nasjonale flyplasser som ikke omfattes av strukturen. Basesettet er modulbasert og bare de enheter som er nødvendige for å støtte den operative virksomhet tas med.

Personellmessige konsekvenser

En større kampflyskvadron på Ørland vil øke behovet på teknisk side. Flytting av flyskolen gir isolert ingen stor personellinnsparing, men bidrar til de totale driftsinnsparingene. Potensial for innsparing oppstår ved at flytting av flyskolen, sammen med flytting av rekruttskolen, legger grunnlaget for nedleggelse av Luftforsvarets virksomhet ved Værnes.

Økonomiske konsekvenser

Investeringsbehov tilknyttet kampflyene og nytt simulatorbygg er beregnet til cirka ti millioner kroner. Investeringsbehov ved flytting av flyskolen til Ørland er beregnet til cirka 42 millioner kroner. Det økonomiske potensial ved å avvikle all flyoperativ virksomhet ved Rygge gjør flytting av flyskolen til Ørland meget kostnadseffektivt i et helhetsperspektiv. Det er tatt høyde for å bygge opp nødvendig LFM-organisasjon på Værnes i forslaget om etablering av nytt skole- og kompetansesenter for HV.

7.3.3.9.3 Konklusjon

Ørland videreføres som hovedflystasjon og tilføres flyskolen og kampfly.

7.3.3.10 Værnes, Flesland og Torp mobiliseringsflystasjoner

Regjeringen foreslår at Værnes, Flesland og Torp nedlegges som deployeringsbaser innen 31. desember 2001.

7.3.3.10.1Bakgrunn

Værnes, Flesland og Torp endret status til mobiliseringsflystasjon gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 244 (1997-98), jamfør St.prp. nr. 45 (1997-98). Luftforsvarets rekruttskole er behandlet under styrkeproduksjon for Luftforsvaret.

7.3.3.10.2Vurdering

Infrastruktur på Værnes vil forvaltes slik at forslaget ikke vil ha operative konsekvenser for fredsdriften, allierte forsterkninger eller øvingsvirksomhet. Forslaget vedrørende Flesland og Torp har ikke operative konsekvenser.

Personellmessige konsekvenser

Personellet ved Værnes med dagens organisering, unntatt rekruttskolen og LFM utgjør 165 årsverk. Om lag 19 av 25 årsverk er forutsatt videreført ved flytting av flyskolen til Ørland. Bemanningen på Flesland vil i hovedsak bli opprettholdt. Torp har ingen personelloppsetning i fred.

Økonomiske konsekvenser

Ved å legge ned Luftforsvarets virksomhet ved Værnes innspares EBA-investeringer på ca. 148 millioner kroner. Nåverdi for nedleggelsen av virksomheten på Værnes, unntatt rekruttskolens andel, er beregnet til ca. 935 millioner kr. Årlig drift av Flesland i møllpose vil innebære en liten reduksjon i forhold

til dagens utgifter. Vedlikeholdsbehovet på Torp er i dag ca. fire millioner kroner. Nåverdien for endringene på Torp er beregnet til cirka 27 millioner kroner.

7.3.3.10.3Konklusjon

Værnes, Flesland og Torp nedlegges som deployeringsbaser og videreføres som mobiliseringsflystasjoner.

7.3.3.11 Rygge hovedflystasjon

Regjeringen foreslår å flytte all flyoperativ virksomhet fra Rygge hovedflystasjon innen 31. desember 2003. Rygge hovedflystasjon nedlegges, videreføres som mobiliseringsflystasjon og omorganiseres til skole- og kompetansesenter.

7.3.3.11.1Bakgrunn

Ved Rygge er det ulike inspektorater, kampfly, elektronisk krigførings-/kalibreringsfly, taktiske transporthelikoptre, ett midlertidig utplassert redningshelikopter, ulike støtteelementer og skoler. Mellomnivå vedlikehold for F-16 er under avvikling. I FS 2000 er kampflyene forutsatt flyttet fra Rygge og taktiske helikoptre sammen med transportfly flyttet til Rygge. Utdanning for luftvern er behandlet under fellesutdanning.

7.3.3.11.2Vurdering

Rygge er vurdert både med hensyn til videreføring og flytting av virksomhet. For vurderinger knyttet til kampfly og taktiske helikoptre vises det til henholdsvis kapittel 7.3.3.2 og 7.3.3.12. Med hensyn til de middelstunge transportflyene i 335 skvadron er det ingen tungtveiende operative innvendinger mot flytting til Rygge. Ved etablering av kompakt infrastruktur for 335 skvadron vil effektiviteten kunne optimaliseres også på Rygge. Gardermoen flystasjon ble etablert i moderne og spesielt tilpassede lokaler i november 1996. Flytting av 335 skvadron fra Gardermoen vil gi en begrenset innsparing på drift, liten effektivisering og kreve store investeringer. Flytting av Forsvarets elektroniske støttesenter (FEKS)/717 skvadron til Gardermoen vil derimot utløse et stort potensial for reduksjon av driftsutgifter. På Gardermoen kjøper Forsvaret flyplasstjenester, og belastes i forhold til gjennomsnittlig trafikkmengde og dekker derfor bare en andel av de faste kostnadene. Forsvaret bekoster selv all denne kapasiteten og øvrig flyplassdrift på Rygge. Sikkerhetskrav som stilles for deler av FEKS/717 skvadronens bygninger kan også ivaretas på Gardermoen. Ved opprettholdelse av Gardermoen flystasjon videreføres en viktig flystasjon i Sør-Norge. Flytting av 717 skvadron til Gardermoen vil ikke ha vesentlig betydning for avstand til operasjonsområdene. Mer enn 70 prosent av skvadronens flyvirksomhet finner sted i Sør-Norge eller internasjonalt. Gardermoen foreslås framfor Bodø etter en helhetlig vurdering.

Avvikling av flyoperativ aktivitet på Rygge vil endre og redusere organisasjonen vesentlig. Flyoperativ infrastruktur på Rygge vil bli lagt i møllpose og kan ikke anvendes til alminnelig trening og øving. Nærhet til et operativt miljø har vært en viktig faktor for mange av de virksomheter som over tid er lokalisert til Rygge. Dette anses likevel ikke som kritisk. Fagmilitære vurderinger tilsier at det har stor betydning å konsentrere de inspektorater og skoler som

samles på Rygge, jamfør kapittel 7.4.1 og 7.4.5.2. Samlet lokalisering på Rygge anbefales av rekrutteringshensyn.

Det midlertidig utplasserte redningshelikoptret på Rygge er under vurdering i forbindelse med en planlagt stortingsmelding om redningshelikoptertjenesten. Både Torp og Kjevik er mulige alternativer og framtidig lokalisering vil bli behandlet innenfor rammen av helhetlige planer for denne tjenesten. Prosjekt for evaluering og test av Nytt sjømålsmissil med F-5 på Rygge er planlagt avsluttet i 2002. Dersom prosjektet ikke kan sluttføres før avvikling av flyoperativ virksomhet på Rygge, vil det kunne etableres på en annen flystasjon eller flyplass med nærhet til en militær avdeling.

Personellmessige konsekvenser

Personellet på Rygge utgjør 491 årsverk. LFM-organisasjon, luftvern og de inspektorater og skoler stasjonen yter støtte til er da unntatt. Ved flytting av all flyoperativ virksomhet, vil LFM-organisasjonen kunne reduseres med cirka 25 årsverk. Dette potensialet er ikke inkludert i nåverdiberegningen. Omlag 250 årsverk vil videreføres på Rygge, inkludert inspektorat. Det vil være et potensiale for rasjonalisering av gjenværende støtteapparat.

Økonomiske konsekvenser

Det er beregnet et behov for investeringer på cirka 146 millioner kroner ved flytting av f.eks. 717 skvadron og tiltaket har en positiv nåverdi på i underkant av 150 millioner kroner. Flytting av 335 skvadron til Rygge er beregnet til et investeringsbehov på cirka 1 milliard kroner og har en negativ nåverdi på omlag 800 millioner kroner. Totalt er forskjellen i nåverdi i favør av Gardermoen på i underkant av 950 millioner kroner. Selv et eventuelt halvert behov for investeringer gjennom større gjenbruk av eksisterende bygningsmasse på Rygge, vil medføre en negativ nåverdi for flytting av 335 skvadron. Støtte til den flyoperative driften utgjør en stor del av de totale driftsutgifter ved Rygge. Kostnader tilknyttet stridsanleggene på Rygge i møllpose er inkludert i beregningene.

7.3.3.11.3Konklusjon

717 skvadron flyttes til Gardermoen. Rygge nedlegges som hovedflystasjon, videreføres som mobiliseringsflystasjon og omorganiseres til skole- og kompetansesenter.

7.3.3.12 Gardermoen flystasjon

Regjeringen vil videreføre Gardermoen som flystasjon med middelstunge transportfly og foreslår at elektronisk krigførings-/kalibreringsfly, sammen med taktiske helikoptre flyttes fra Rygge til Gardermoen innen 31. desember 2003.

7.3.3.12.1Bakgrunn

I 1996 ble Gardermoen flystasjon etablert i moderne lokaler tilpasset driften av 335 skvadron og nødvendige støtteelementer. For vurdering av FEKS/717 skvadron vises det til eget punkt om Rygge. I FS 2000 er det lagt til grunn at

taktiske helikoptre samles på Rygge med et detasjement på Bardufoss. Den taktiske helikoptertjenesten har som primær oppgave å støtte Hæren, og omfatter 720 skvadron med seks helikoptre og 339 skvadron med 12 helikoptre.

7.3.3.12.2Vurdering

Samlokalisering av 720 skvadron og 339 skvadron vil kunne styrke det faglige og operative miljøet og redusere kostnadene til ledelse og administrasjon. Sammenslåing av de to skvadronene vil imidlertid bety lite for bemanningen og kunne ha negative konsekvenser ved utkalling til blant annet internasjonale operasjoner. Den taktiske helikoptervirksomheten må videreføres med operasjoner i både Nord- og Sør-Norge. Konsentrasjon vil medføre behov for å etablere et detasjement. Det er vurdert ulike løsninger. Nåværende organisering er satt opp mot en samling på Rygge med detasjement Bardufoss og samling på Bardufoss med et detasjement på Rena. Dette vil være personellkrevende fordi det medfører turnusordninger som det ikke er behov for slik de taktiske helikoptrene nå er organisert. Flere besetninger medfører flere flytimer til nødvendig trening og øving, men også rom for mer støtte til Hæren. Samling på Rygge vil doble behovet for besetninger. En slik økning av antallet, samtidig som det legges til rette for å innføre helikoptre for fregatter, gjør at det vil ta lang tid å kunne gjennomføre en slik organisering. Samling på Bardufoss vil medføre et behov for en mindre økning. Samling på Bardufoss og opprettelse av et detasjement i Sør-Norge vil medføre at årlige driftsutgiftene øker med cirka 20 millioner kroner. På denne bakgrunn er det vurdert nærmere om 720 skvadron bør bli i Sør-Norge, enten på Rygge, Gardermoen eller Rena. For Rena taler nærhet til primær bruker som betyr at bare liten andel av flytiden vil medgå til transittid. Gardermoen vurderes som det operativt nest beste alternativet. Det vil være mulighet for et kostnadseffektivt samvirke med andre flyoperative støtteelementer og en sivil flyplass. Støtte til andre oppdragsgivere i landsdelen enn Hæren vil kreve minst ressurser fra Gardermoen. Eksisterende infrastruktur taler til fordel for Rygge. Flytting av helikoptrene vil bidra til at all flyoperativ virksomhet på Rygge kan nedlegges. Dette utløser i sum et stort potensiale for innsparinger, som ellers ikke vil kunne realiseres fullt ut. Fortsatt lokalisering til Rygge vil medføre at en svært stor andel av flytiden vil gå med til transittflyging. Ved lokalisering til Gardermoen vil transittiden reduseres betydelig. Nødvendige investeringer på Gardermoen vurderes på denne bakgrunn som regningssvarende.

Personellmessige konsekvenser

Gardermoen flystasjon vil totalt få en øket bemanning på cirka 100 årsverk ved tilflytting av 720 skvadron og FEKS/717 skvadron.

Økonomiske konsekvenser

Netto investeringsbehovet ved flytting av 720 skvadron til Gardermoen er beregnet til cirka 70 millioner kroner og negativ nåverdi i forhold til fortsatt lokalisering på Rygge er beregnet til cirka 75 millioner kroner. Investeringsbehovet for 720 skvadron på Rena er beregnet til cirka 100 millioner kroner og etablering av et detasjementet er beregnet til å kreve cirka 45 millioner kroner, samt økte utgifter på Bardufoss. Etablering av et detasjement medfører i

tillegg økte driftsutgifter. Negativ nåverdi for begge disse alternativer er cirka 100 millioner kroner. Flytting av 720 skvadron bidrar til driftsinnsparinger på Rygge og en mer kostnadseffektiv virksomhet i Luftforsvaret.

7.3.3.12.3Konklusjon

Gardermoen videreføres som flystasjon, FEKS/717 skvadron og 720 skvadron flyttes fra Rygge til Gardermoen.

7.3.3.13 Sola kadreflystasjon

Regjeringen foreslår Sola kadreflystasjon reorganisert som flystasjon for maritime helikoptre etter innføring av et nytt enhetshelikopter. 334 skvadron foreslås gjenopprettet som skvadron for helikoptre til fregattene.

7.3.3.13.1Bakgrunn

Sola kadreflystasjon understøtter Joint Headquarters North. Maritime helikoptertjeneste omfatter i dag Sea King redningshelikoptere og Lynx til kystvakt. 330 skvadron er underlagt Bodø hovedflystasjon og 337 skvadron er lokalisert til Bardufoss.

7.3.3.13.2Vurdering

Sammen med etablering av en ny helikopter kapasitet til fregattene, jamfør kapittel 5.3, er planlagt anskaffelse av enhetshelikopter grunnlaget for forslaget. Inngåelse av kontrakt for enhetshelikopter planlegges i 2001, jamfør St.prp. nr. 1 (2000-2001). Det er naturlig å videreføre 334 skvadron som skvadronen for maritime helikoptre dedikert fregattene. 334 skvadron ble opprettet som egen skvadron i 1945 fra en ving i den maritime 333 skvadron. Anskaffelse av maritime helikoptre av samme type vil skape et robust fundament for driften av denne tjenesten. Selv om Kystvakthelikoptere er detasjert ombord på fartøyene når disse er på tokt underbygger framtidig tjenestemønster for Kystvakten en samling på Sola. Redningshelikoptertjenesten er under vurdering. Anskaffelse av enhetshelikoptere til redningshelikoptertjenesten vil legge til rette for ytterligere utnyttelse av det felles fundamentet som foreslås etablert. På Sola vil ledelsen av 330 skvadron ha nærhet til en hovedredningssentral på samme måte som i Bodø.

Samling av de maritime skvadronene vil legge til rette for effektivisering, felles faglig overbygning og bedret operativitet. På Sola oppnås også samling av sivile og militære maritime helikopterressurser og miljøer, noe som åpner for synergier, herunder eventuelt bortsetting. Spesielt i forhold til fregattene vil lokalisering på Sola medføre en noe svakere kobling mellom fartøy og helikopter. Dette kan i stor grad oppveies av «liaison»-tjeneste og av de faglige fordeler tilknyttet et samlet helikopterfaglig miljø. Konsentrasjon på Flesland vil innebære et behov for å ta opp igjen en mobiliseringsflystasjon, uten å oppnå samme potensiale for synergieffekter mellom sivile og militære ressurser. Skulle forutsetningen om enhetshelikopter falle bort, vil Flesland kunne vurderes som lokalisering for 334 skvadron som en egen enhet. Depotvedlikehold for enhetshelikoptrene er ikke utredet i detalj, men forutsettes samordnet. Stasjonsvedlikehold vil utføres på både Sola og på Bardufoss uavhengig

av organisering. Bardufoss vil også kunne utføre vedlikehold av redningshelikoptre og kan trekke på ressurser tilknyttet 339 skvadron.

Personellmessige konsekvenser

Totalt planlegges det med om lag 150 årsverk for å ivareta drift av 334 skvadron og 337 skvadron på Sola. I tillegg vil det etableres et stasjonsvedlikehold. Valg av helikoptertype, vedlikeholds- og driftsmønster vil være avgjørende for personellbehovet. Flytting av ledelsen for 330 skvadron medfører at seks årsverk overføres fra Bodø. Reduksjoner i behovet kan realiseres ved effektivisering av plan- og ledelsesfunksjoner gjennom en flat organisasjonsmodell.

Økonomiske konsekvenser

Etablering av foreslått virksomhet på Sola medfører et investeringsbehov på mellom 350 - 400 millioner kroner. På grunn av enhetshelikopterprosjektet er det stor usikkerhet knyttet til de framtidige behov for EBA. Merbehovet for samling på Sola sammenliknet med en delt løsning er cirka 50 millioner kroner.

7.3.3.13.3Konklusjon

Sola organiseres som flystasjon for maritime helikoptre i 330, 334 og 337 skvadron i forbindelse med innføring av ett nytt enhetshelikopter for fregatter og kystvakt.

7.3.3.14 Sak til informasjon - Luftforsvarets luftkommando- og kontrollstruktur

Luftkommando- og kontroll (LKK) består av operative elementer, sensorer og systemer som knytter elementene sammen. Den operative strukturen er i hovedsak fellesfinansiert. LKK systemet skal moderniseres gjennom *Air Command and Control System* (ACCS) programmet som omfatter både oppgradering og utskifting av sensorer, hovedkvarter og etablering av et nytt system for LKK. NATO har besluttet at Norge tildeles et CAOC (*Combined Air Operations Centre*) luftoperasjonsenter og et ARS (*Air control centre-Recognised air picture-Sensor fusion post*) luftkontrollsenter. CAOC er lokalisert til Reitan. Luftforsvarets stasjon Sørreisa vil bli oppgradert til ARS funksjonalitet. Den statiske LKK-strukturen er forutsatt å dekke behovet for fredsdrift og innledende fase av en krise. Ved kriser skal flyttbare ACCS enheter som disponeres av NATO supplere den statiske strukturen. Som følge av den teknologiske utviklingen er LKK-strukturen redusert siden 1987. Ny teknologi og ACCS åpner for videre reduksjoner og driftsbesparelser.

7.3.3.15 Luftforsvarets stasjoner Gråkallen, Mågerø og Kongsvinger

Regjeringen foreslår å legge ned Luftforsvarets stasjoner Gråkallen og Mågerø, samt kontroll- og varslingssentere de samme steder innen 31. desember 2003. Virksomheten foreslås konsentreres til Luftforsvarets stasjon Kongsvinger.

7.3.3.15.1Bakgrunn

Forslaget om nedleggelse av to av tre kontroll- og varslingsstasjoner i Sør-Norge er en konsekvens av norsk iverksettelse av ACCS. I Nord-Norge er antall kontroll- og varslingsstasjoner redusert fra to til en i forbindelse med nedleggelsen av CRC Reitan. Gjenværende kontroll- og varslingsstasjoner vil bli modernisert til ARS-funksjonalitet. Dette medfører betydelig utvidede kapasiteter i forhold til de nåværende CRCer.

7.3.3.15.2Vurdering

CRC Mågerø har tidligere vært planlagt videreført som LKK-stasjon i Sør-Norge. Som en følge av utviklingen i ACCS kan både Gråkallen, Mågerø, og Kongsvinger oppgraderes til ARS funksjonalitet og være det stedet hvor kontroll- og varslingsskolen og et programmeringssenter lokaliseres. Kongsvinger er den mest mest kostnadseffektive lokaliseringen. Kongsvinger er et velegnet sted for kurs og skolevirksomhet. Avstanden mellom Kongsvinger og Gardermoen flystasjon er så kort at det vil være mulig med faglig samvirke med avdelinger som FEKS/717 skvadronen som foreslås flyttet til Gardermoen. I perioden 2003-2007 vil det foregå omlegginger på Kongsvinger som en følge av ACCS modernisering. Drift av stasjonen kan ivaretaes med midlertidige løsninger. Luftforsvarets stasjoner Gråkallen og Mågerø kan nedlegges. Drift av lokale søkeradarer opprettholdes inntil de blir erstattet av nye sensorer. Avhending av deler av infrastrukturen kan gjennomføres til et nivå som muliggjør drift av radarhodene. Kongsvinger vil fungere som ARS nummer to i Norge. Programeringssenteret flyttes fra Mågerø til Kongsvinger for fortsatt å være samlokalisert med et kontroll- og varslingssenter. Luftkontrollinspektoratet foreslås nedlagt og inkludert i ny inspektoratorganisasjon for Luftforsvaret.

Personellmessige konsekvenser

Bemanningen kan reduseres totalt med omlag 87 årsverk som en konsekvens av samlokaliseringen. Antall årsverk på Kongsvinger vil øke til 109. Seks årsverk opprettholdes midlertidig på henholdsvis Gråkallen og Mågerø for å ivareta radarhodene. Ved nedleggelse av Gråkallen og Mågerø vil det i løpet av perioden overføres 15 årsverk til Luftforsvarets stasjon Sørreisa.

Økonomiske konsekvenser

Positiv nåverdi for nedleggelse av Gråkallen og Mågerø, samt opprettholdelse av Kongsvinger er beregnet til cirka 420 millioner kroner. Alternativ lokalisering til enten Gråkallen eller Mågerø har cirka 55-70 millioner kroner mindre positiv nåverdi. Det er en forutsetning at det frigjøres areal på Kongsvinger som en del av den foreslåtte omorganiseringen av inspektoratene i Luftforsvaret.

7.3.3.15.3Konklusjon

Luftforsvarets stasjon Kongsvinger vil bli modernisert og videreført i LKK-strukturen. Luftforsvarets stasjon Gråkallen og Mågerø nedlegges.

7.4 Styrkeproduksjon

7.4.1 Fellesutdanning sanitet, militærpoliti, luftvern og vognfører

Regjeringen foreslår å opprette et militærmedisinsk utdannings- og kompetansesenter (MUKS) på Sessvollmoen. Lahaugmoen leir og Luftforsvarets sanitetsskole i Stavern foreslås lagt ned. Iverksetting innen 1. januar 2004.

Regjeringen foreslår å opprette Forsvarets militærpolitiskole på Sessvollmoen. Militærpolitiskolen i Stavern, Haakonsvern og militærpolitiseksjonen ved Trenregimentet Sessvollmoen nedlegges. Tiltakene iverksettes innen 1. januar 2003.

Regjeringen foreslår å opprette et Luftvern utdannings- og kompetansesenter (LVUKS) på Rygge og etablering av et operativt luftvernbatteri (NALLADS - Norwegian Advanced Low Level Air Defence System) i Rusta leir, en operative luftverngruppe (NASAMS - Norwegian Advanced Surface to Air Missile System - og NALLADS) ved Bodø hovedflystasjon og en luftverngruppe (NASAMS) ved Ørland hovedflystasjon. Fredrikstad garnison foreslås nedlagt og avhendet. Forslagene gjennomføres innen 1. januar 2004.

Regjeringen foreslår å opprette et felles kompetansesenter for vognførere på Sessvollmoen innen 1. januar 2003.

7.4.1.1 Bakgrunn

Utdanningssystemet i Forsvaret må organiseres på en mer helhetlig måte enn i dag. Sammenhengen mellom skolene må avstemmes slik at man oppnår mer kostnadseffektive ordninger. Organisasjonsmessig er utdanningen i Forsvaret preget av mange små og driftsmessig kostbare enheter. En mer helhetlig organisering, med større geografisk konsentrasjon og økt vekt på felles løsninger, vil gi rom for økonomiske innsparinger og bidra til å skape mer slagkraftige kompetansemiljøer.

7.4.1.2 Vurdering

Sanitet

Dagens sanitetsorganisasjon består av et sentralt ledd i Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben (FO/SAN), og sanitetselementer i alle forsvarsgrener og Heimevernet. FO/SAN er overordnet fag- og tilsynsmyndighet. Styrkeproduksjonen innen dette fagfeltet skiller seg vesentlig fra annen styrkeproduksjon i Forsvaret. Styrkeproduksjon av menige (sanitetssoldater, sykevoktere og sanitetsassistenter) foregår i forsvarsgrenene. Utskrevet sanitetsbefal utdannes i Hæren og i Luftforsvaret. Sanitetsbefal utdannes i Hæren og felles for Sjøforsvaret og Luftforsvaret i regi av Luftforsvaret. Alt annet sanitetspersonell har sin fagutdannelse fra sivile utdanningsinstitusjoner og får kun et kortvarig påbygningskurs i Forsvaret. Kompetansesenteret i Hæren er Sanitetsregimentet på Lahaugmoen, i Sjøforsvaret ved Havari- og ABC-vernskolen ved KNM Tordenskjold på Haakonsvern og i Luftforsvaret ved Luftforsvarets sanitetsskole i Stavern.

Det anbefales å opprette et militærmedisinsk utdannings- og kompetansesenter (MUKS) for ivaretakelse av blant annet felles sanitetsutdanning i Forsvaret.

Sessvollmoen og Lahaugmoen er vurdert som lokaliseringsalternativer for militærmedisinsk utdannings- og kompetansesenter. Sessvollmoen vil kaste mest av seg i form av frigjorte driftsmidler. Det er ikke identifisert sanitetsfaglige argumenter for lokalisering til Lahaugmoen av en slik tyngde som kan oppveie økonomiske stordriftsfordeler ved å samlokalisere senteret med annen militær virksomhet på Sessvollmoen.

Lokaliseringen på Sessvollmoen har en samlet positiv nåverdi på ca. 160 millioner kroner i et 10-års perspektiv, mens Lahaugmoen-alternativet har en samlet negativ nåverdi på ca. 40 millioner kroner.

Forslaget innebærer et behov for eiendoms-, bygg- og anleggsinvesteringer på ca. 240 millioner kroner på Sessvollmoen, hvilket kan dekkes inn gjennom reduserte EBA-investeringer på Lahaugmoen og i Stavern (totalt ca. 211 millioner kroner), redusert årsverkforbruk (34 årsverk) og avhending av Forsvarets eiendommer på Lahaugmoen og i Stavern.

Samlet innsparingspotensial er 34 årsverk.

Militærpoliti

Styrkeproduksjon og kompetanseutvikling av militærpoliti (MP) foregår i den enkelte forsvarsgren. Spesialkurs gjennomføres både ved Trenregimentet på Sessvollmoen og i Stavern. Skolevirksomheten er knyttet til Hærens MP-seksjon ved Trenregimentet, Sjøforsvarets MP-skole ved KNM Tordenskjold på Haakonsvern og Luftforsvarets MP-skole i Stavern.

Det foreslås å opprette Forsvarets militærpolitiskole, samt å omorganisere og samordne de operative militærpolitiressurser i større enheter. Dette vil medføre at de andre utdanningsinstitusjoner for militærpoliti kan legges ned.

Det er vurdert tre lokaliseringsalternativer for Forsvarets militærpolitiskole; Kjevik, Horten og Sessvollmoen. Kjevik vil ha en negativ nåverdi på ca. 92 millioner kroner, Horten en negativ nåverdi på ca. 141 millioner kroner og Sessvollmoen en negativ nåverdi på ca. fire millioner kroner. Sessvollmoen fremstår dermed som det gunstigste alternativet. Sessvollmoen gir liten reell innsparing på personellsiden, og innebærer samtidig et EBA-investeringsbehov på ca. 39 millioner kroner. Kompetanseheving og helhetlige løsninger ligger til grunn for den foreslåtte løsning.

Luftvern

Generelt utfører Hæren utdanning av befal og soldater til NALLADS og RB-70 oppsetningene, mens Luftforsvaret utdanner tilsvarende for NASAMS-oppsetningene. Utdanning for Sjøforsvarets 20 mm luftvernkanoner ivaretas av forsvarsgrenen selv.

NALLADS systemet er RB70 plattformer satt i system og samvirke med radarnettverk. Hæren utdanner befal for dette systemet ved kompetansesenteret ved Østfold regiment i Fredrikstad, mens soldatutdanningen foregår ved luftvernbataljonen i Rusta leir i Heggelia. Luftforsvaret utdanner befal ved skole- og kompetansesenteret på Rygge, mens mannskapsutdanningen foregår ved luftverngruppene på Bardufoss, Bodø og Ørland. For Sjøforsvaret del foregår utdanningen av befal og menige til 20 mm luftvernkanon ved Nes fort.

En effektivisering av utdanningen innenfor Luftvernet (LV) er vurdert ved å samordne og slå sammen utdanningen og styrkeproduksjonen i større omfang enn det som har vært gjort hittil. Ansvaret for all luftvernfaglig styrkeproduksjon legges under Luftforsvaret med et helhetlig ansvar for hele Forsvaret innen denne sektoren (oppfølging og kontroll av krigsoppsetninger). Dette vil ikke gjelde fartøysbasert luftvern som fortsatt vil ligge til Sjøforsvaret.

Luftvernets utdannings- og kompetansesenter (LV-UKS) foreslås lokalisert til Rygge, herunder inspektoratfunksjon, våpenskole og befalsskoleutdanning, mens grunnleggende felles befalsskoleutdanning foreslås gjennomført på Kjevik (seks måneder grunnleggende fellesutdanning).

Det er vurdert to alternativer for lokalisering av utdanningsavdelingene som for begge vil innebære at LV-UKS etableres på Rygge. Disse er:

Alternativ 1:

Lokalisering av utdanningsavdelingene for vernepliktige mannskaper foreslås lagt til Rusta leir, Bodø hovedflystasjon og Ørland hovedflystasjon:

- Ett NALLADS batteri i Rusta leir skal styrkeprodusere til Hæren.
- En gruppe (NASAMS og NALLADS) lokalisert ved Bodø hovedflystasjon hvor NALLADS skal styrkeprodusere for Sjøforsvaret.
- En NASAMS-gruppe på Ørland hovedflystasjon. Dette vil også omfatte Forsvarets innsatsstyrke/NASAMS, men alle NASAMS avdelinger må bidra med personell til denne styrken.

Alternativ 2:

- Som alternativ 1, men med den forskjell at Bardufoss også utdanner ett NASAMS-batteri og at Ørland bare utdanner ett NASAMS-batteri.

Ved en sammenlikning av disse to alternativene vil det økonomiske bety at det er en forskjell i nåverdi over en 10-års periode på 40 millioner kroner til fordel for alternativ 1. For å oppnå best effekt med tanke på konsentrasjon av utdanningsvirksomheten vil det være mest gunstig å ha styrkeproduksjonen for NASAMS på to steder som det første alternativet legger opp til i stedet for å spre utdanningsressursene på tre steder som ligger i det andre alternativet.

I operasjonskonseptet for NASAMS legges det opp til at det vil være nødvendig å trene ledelseselementet innenfor rammen av en gruppeledelse inneholdende mer enn ett NASAMS batteri. Selv om dette til en viss grad kunne være mulig å gjennomføre under øvelser i alternativ 2, vil kravene til reaksjonsevne for internasjonale operasjoner måtte medføre at denne type trening må foregå relativt hyppig. Å ha en gruppe lokalisert ved Ørland Hovedflystasjon som kan drive denne formen for trening under en felles ledelse vil være svært gunstig. Denne evnen vil være viktig å ha for å kunne operere sammen med enheter fra andre land innenfor rammen av internasjonale operasjoner. Kompetansenivået til NALLADS/NASAMS gruppeledelses-nivå vil bli ivaretatt for begge alternativene av luftverngruppen ved Bodø hovedflystasjon.

Med tanke på Luftforsvarets utvikling og opprettholdelse av kompetanse i operasjoner med luftvern og jagerfly bør styrkeproduksjonen av NASAMS gruppeledelse foregå på jagerflybasene. Dette er også vesentlig for luftvernof-

fiserenes totale innsikt i luftoperasjoner. Selv om det gjennomføres en del flyaktivitet på Bardufoss, også alliert treningsaktivitet, vil omfanget her være betydeligere lavere enn den flyaktiviteten som vil foregå på Ørland og Bodø.

Det er således både faglige, operative og økonomiske hensyn som er utslagsgivende for valg av alternativ, og Forsvarsdepartementet velger derfor å legge til grunn det første alternativet for felles styrkeproduksjon. Forslaget gir en positiv netto nåverdi på ca. 900 millioner kroner over en 10-års periode. Det totale nedtrekket på personellsiden er 115 årsverk (45 befal og 70 sivile).

Det vil være behov for investeringer på Rygge hovedflystasjon på ca. 140 millioner kroner for å etablere Luftvernets utdannings- og kompetansesenter (LVUKS). Etableringen av ny organisasjon på Ørland og Bodø vil kreve investeringer i eiendom, bygg, og anlegg på henholdsvis ca. 24 millioner kroner og ca. 95 millioner kroner.

De mest omfattende konsekvensene av ordningen vil være nedleggelse av Fredrikstad garnison.

Vognførerutdanning

Det er liten grad av samordning av vognførerutdanning i Forsvaret. Kjøreinstruktørutdanning i Hæren gjennomføres ved Trenregimentet på Sessvollmoen og i Luftforsvaret ved Luftforsvarets skolesenter på Stavern. Sjøforsvaret utdanner ikke kjøreinstruktører. I tillegg er det syv til åtte identifiserbare kjøreskoler som driver vognføreropplæring som hovedoppgave og som har den nødvendige kompetanse. Ved de fleste av de øvrige garnisoner/stasjoner drives det vognførerutdanning av instruktører som ikke har vognførerutdanning som hovedoppgave. Kompetansen blant dette personellet er varierende.

En viktig forutsetning for å effektivisere vognførerutdanningen i Forsvaret vil være å oppnå en nødvendig kvalitativ heving av utdanningen. Det er vurdert fire alternative organisasjonsløsninger for framtidens vognførerutdanning. Felles for alle alternativene er at det foreslås opprettet ett kompetansesenter for vognførerutdanning i Forsvaret (FKV) som skal være det tunge faglige kompetansesenteret. Oppgavene vil være å utdanne kjøreinstruktører og spesialister, utarbeide reglementer og utdanningsprogram, foreta kompetanseutvikling, faglig oppfølging, rådgivning overfor regionale utdanningsgarnisoner og ivareta oppgavene til Forsvarets biloffiser. De fire organisasjonsløsninger er:

1. Videreføre dagens ordning med vognførerutdanning i de enkelte garnisoner og stasjoner.
2. Opprettelse av flere kompetansesentra for spesielle fagfelt på tvers av forsvarsgrenene, slik som utrykningskjøring, berging, med videre, og for øvrig vognførerutdanning ved garnisoner som har etablert kapasitet for dette.
3. Regionvis vognførerutdanning ved utpekte garnisoner.
4. Regionvis vognførerutdanning, men hvor FKV har tilleggsoppgave å utdanne vognførere som en regional utdanningsgarnison.

Alternativ 4 velges fordi dette gir den helt nødvendige kvalitetshevingen av ferdigheten hos den enkelte militære vognfører. Kvalifiserte kjøreinstruktører ved Forsvarets kompetansesenter for vognførerutdanning utdanner også vernepliktige vognførere hvor alternativet for øvrig ville vært å la yngre befalings-

menn i linjen forestå denne kjøreopplæringen. Forslaget innebærer at man som hovedgevinst vil oppnå en kvalitetsheving av vognførerutdanningen som igjen vil gi mer kvalifiserte militære vognførere. Dette vil være gunstig også i forhold til sivile forskrifter.

Kompetansesenteret foreslås lokalisert til Sessvollmoen som det eneste reelle alternativ med tanke på å knytte avdelingen til eksisterende undervisningsfasiliteter som videreføres i ny struktur. På denne bakgrunn er Stavern lite aktuelt som alternativ. Sessvollmoens geografiske plassering er også sentral i forhold til tilreisende elever. Videre vil det være nærhet til sivile samarbeidspartnere innen trafikksikkerhet og sentrale opplærings-myndigheter. De øvrige regionale utdanningssteder foreslås lagt til garnisoner med allerede eksisterende miljø for vognførerutdanning; Porsangmoen, Heggelia garnison, Østerdal garnison, Jørstadmoen og Sessvollmoen. Østerdal garnison vil få et slikt miljø som følge av at ressursene ved Ingeniørregimentet skal flyttes i forbindelse med den foreslåtte nedleggelsen.

Den anbefalte utdanningsmodellen innebærer ingen eiendom-, bygg- og anleggskostnader, men vil i gjennomsnitt gi økte årlige driftsutgifter på ca. 4,3 millioner kroner som følge av en netto økning av bemanningen med syv årsverk. Løsningen har en samlet negativ nåverdi på ca. 37 millioner kroner i et tiårsperspektiv. Personellbehovet i den framtidige organisasjon vil tilsvare dagens. Kompetanseheving og helhetlige løsninger ligger til grunn for den foreslåtte helhetsløsning.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

De samlede økonomiske/administrative konsekvenser av de anbefalte løsningene for fellesutdanning, har i et 10-års perspektiv en positiv nåverdi på ca. 1.020 millioner kroner og en personellmessig innsparing på 143 årsverk.

7.4.1.3 Konklusjon

Departementet foreslår å opprette et militærmedisinsk utdannings- og kompetansesenter på Sessvollmoen for ivaretakelse av blant annet fellesfaglig utdanning i Forsvaret, og Lahaugmoen leir foreslås nedlagt. Det foreslås videre å nedlegge Luftforsvarets sanitetsskole i Stavern og deler av KNM Tordenskjold/HAS/SAN. Løsningen gjennomføres innen 1. januar 2004.

Departementet foreslår å opprette Forsvarets militærpolitiskole på Sessvollmoen, og å omorganisere og samordne de operative militærpolitiressurser i større enheter. Videre foreslås at Luftforsvarets MP-skole i Stavern, Sjøforsvarets MP-skole i Bergen og Hærens MP-seksjon på Sessvollmoen legges ned. Iverksetting gjennomføres innen 1.januar 2003 og må ses i sammenheng med annen byggevirksomhet på Sessvollmoen.

Departementet foreslår å etablere et Luftvern utdannings- og kompetansesenter på Rygge underlagt Luftforsvaret, og som omfatter et inspektorat, våpenskole og fagdelen av befalsskoleutdanningen. For styrkeproduksjon foreslås å lokalisere ett NALLADS-batteri i Rusta leir, en gruppe (NASAMS og NALLADS) ved Bodø hovedflystasjon, og en gruppe (NASAMS) ved Ørland hovedflystasjon hvor det ene vil inngå i Forsvarets innsatsstyrke. Det foreslås også at Fredrikstad garnison legges ned. Forslaget gjennomføres innen 1. januar 2004.

Departementet foreslår å opprette et kompetansesenter for vognføreropplæring på Sessvollmoen. I tillegg foreslås det etablert regionale utdanningssteder for vognføreropplæring ved Porsangmoen, Heggelia garnison, Østerdal garnison, Jørstadmoen og Sessvollmoen. Iverksetting kan tidligst gjennomføres innen 1. januar 2003 og må ses i sammenheng med annen byggevirksomhet på Sessvollmoen.

7.4.2 Felles forvaltningsutdanning

Regjeringen foreslår å samordne forvaltningsutdanningen i Forsvaret gjennom å etablere Forsvarets forvaltningsskole samlokalisert og organisert i Oslo ved Forsvarets skolesenter Akershus festning (FSAF). Framtidig forvaltningsutdanning på stabsskole II-nivå vil være en integrert del av Forsvarets stabsskole (FSTS) på Akershus festning, mens Forsvarets forvaltningsskole/Halden foreslås opprettet for gjennomføring av den øvrige forvaltningsutdanningen. Forvaltningsskolene i Hæren (Halden), Sjøforsvaret (Bergen) og Luftforsvaret (Stavern) foreslås nedlagt. Ny utdanningsordning iverksettes innen 31. desember 2003.

7.4.2.1 Bakgrunn

Departementet og forsvarssjefen har over noen tid og i ulike sammenhenger utredet samordning av forvaltningsutdanningen. Forsvarssjefen besluttet i 2000 en ny retning for felles forvaltningsutdanning i Forsvaret, som også omfattet kompetanseutvikling mv innen forvaltningsfagene på tvers av forsvarsgrenene. Senere ble det besluttet å se denne anbefalingen i sammenheng med FS 2000 og FPU, hvor de tidligere vurderte lokaliseringsalternativer skulle fremstilles i en større og helhetlig sammenheng med vekt på en mer hierarkisk organisering, redusert volum, geografisk konsentrasjon og samarbeid med sivile utdanningssystemer.

7.4.2.2 Vurdering av alternativene

En organisasjonsendring med formål å samle de grenvise forvaltningsskolene, herunder forvaltningsutdanning på stabsskole II-nivå, er en forutsetning for innsparinger og mer effektiv utnyttelse av Forsvarets ressurser. Den videre utredningen har derfor spesielt vært rettet mot hvordan en felles utdanning kan samles i regi av Forsvarets forvaltningsskole (FFS) med tilhørende lokaliseringsalternativer. Alle de eksisterende forvaltningsskolelokaliseringer er vurdert; Bergen, Halden og Stavern i tillegg til Oslo/Forsvarets skolesenter Akershus festning (FSAF), med og uten en separat enhet for kursvirksomheten. Alternativene er sett opp mot dagens løsning. I drøftingen inngår forhold som synergieffekter, skolemiljø, organisering, nærhet til fagmiljø og brukere, nærhet til premiss- og oppdragsgivere, attraktiv plassering mht karrieremuligheter, bomiljø og levekostnader, nye undervisningsmetoder, innsparingspotensialer, investeringsbehov og andre EBA-faktorer, fleksibilitet, usikkerhet osv.

Samtlige alternativer er lønnsomme i forhold til dagens løsning. Videreføring av tre separate forvaltningsskoler ivaretar heller ikke målsettingen om reduksjon av driftsbudsjettet gjennom samling av likeverdige aktiviteter på så få steder som mulig. I tillegg oppnås ikke den faglige målsettingen ved at skolene er underlagt hver sin forsvarsgren med ulike konsepter.

Alternativene Oslo og Bergen gir stordriftsfordeler, samtidig som de legger til rette for avvikling av to garnisoner. Alternativene Halden og Stavern gir mindre stordriftsfordeler, og hver av dem legger til rette for avvikling av kun én garnison.

Oslo er nær fagmiljøet både på militær og sivil side samtidig som premiss- og oppdragsgivere befinner seg i området. For den store militære brukermassen i Oslo-området er avstanden relativt liten og med hensyn til militær karriere og faglig utvikling er dette en fordelaktig beliggenhet. Oslo-alternativet vurderes å ha større faglig potensial enn de andre alternativene, og forventes derfor å kunne gi økonomisk mergevinst på sikt i form av bedre forvaltning av Forsvarets ressurser. Imidlertid gir bygningsmassen i Oslo-alternativet lav fleksibilitet i forhold til å dekke uforutsette behov.

Alternativet Bergen er mer lønnsomt enn Oslo over 10 år. Det skyldes primært at utviklingen i Forsvaret forventes å frigjøre kapasiteter som reduserer behovet for investeringer i Bergen, samtidig som midlertidige tiltak og oppgradering av eiendommer, bygg og anlegg i Oslo er omfattende. Dette underbygges ytterligere ved at Bergen har tilgjengelig kvarter og messer for elevmassen, mens det i Oslo legges opp til bruk av eksterne kapasiteter. Helhetlig skårer Bergen godt som etablert skolesenter, men grunnet avstand til brukere ventes alternativet å gi redusert faglig effekt i forhold til Oslo. Det er også langt fra premiss- og oppdragsgiverne i Oslo-området.

Alternativene Stavern og Halden har egen forpleining og forlegning, men alle bygg- og anleggskapasiteter og nødvendige årsverk i støtteorganisasjonen blir belastet én bruker i og med at all annen militær virksomhet i området er foreslått flyttet eller lagt ned. Det bidrar til en stor bygningsmasse, som særlig for Staverns vedkommende dessuten er langt mer omfattende enn nødvendig. Stavern har et godt skolemiljø og det finnes potensial for utvikling av synergier med sivile skoler. Ved plassering i Stavern kan etablering og oppstart skje i eksisterende lokaliteter og videreutvikling kan skje i samarbeid med eksisterende sivile skolemiljøer.

Skolemessig er også Halden et godt alternativ med kompakt skolemiljø og med synergier eksternt mot Høgskolen i Østfold (HIØ) og potensial for samarbeid med IKT-miljøet i byen. I Halden kan etablering og undervisning startes umiddelbart i eksisterende lokaler, men i løpet av 10-årsperioden må forlegningen oppgraderes med et investeringsbehov like stort som i Oslo.

Ivaretakelse og videreføring av eksisterende kompetansemiljøer

På mange områder er Forsvarets virksomhet basert på utvikling av sterke kompetansemiljøer i samarbeid mellom sivile og militære utdanningsmiljøer. All erfaring tilsier at oppbygging av nye kompetansemiljøer tar lang tid og er relativt kostnadskrevende. Derfor er det et poeng i seg selv at eksisterende kompetanse og pedagogiske fagmiljøer blir ivaretatt og videreført på en best mulig måte innenfor den fremtidige forvaltningsskolemodellen.

Både i Oslo, Bergen, Stavern og Halden er slike miljøer etablert, men i ulikt omfang. Ved en etablering av en felles forvaltningsskole i Oslo, vil dette miljøet i Oslo ivaretas. Bergen har også et godt kompetansemiljø, men her ses avstanden til Oslo på som en ulempe både i forhold til å legge FFS hit og med tanke på å utnytte det lokale kompetansemiljøet dersom skolen legges til

Oslo. Stavern har et potensial for utvikling av synergier med sivile skoler men ikke i et slikt omfang at det tilsier at FFS bør legges hit. Hærens forvaltningsskole i Halden har allerede et samarbeid med Høgskolen i Østfold og muligheten for å ivareta og utvikle dette er tilstede også dersom skolen legges til Oslo.

Halden har et kompetent skolemiljø innen forvaltning først og fremst representert ved Hærens forvaltningsskole og Høgskolen i Østfold. I tillegg har Halden et godt forskningsmiljø, spesielt innen IT og forvaltning. Hærens forvaltningsskole og Høgskolen i Østfold har allerede etablert et felles kompetansemiljø, og dette bør utnyttes og videreutvikles også i fremtiden. Forvaltningsskolen foreslås derfor organisert slik at forvaltningsutdanning på stabsskole II-nivå vil være en integrert del av FSTS på Akershus festning, mens den øvrige forvaltningsutdanningen gjennomføres ved en nyetablert FFS/Halden. Ved siden av det faglige utbyttet vil ordningen også å øke fleksibiliteten i den arealmessige situasjonen i Oslo.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Forslaget gir enn reduksjon på 37 årsverk i forhold til dagens løsning, med en positiv nåverdi på 182,9 millioner kroner over en periode på 10 år. Innenfor det totale antall årsverk vil bemanningen på FFS/Halden være tilnærmet uendret.

7.4.2.3 Konklusjon

Med bakgrunn i det gode faglige potensialet foreslås det at det opprettes en felles Forsvarets forvaltningsskole (FFS) ved Forsvarets skolesenter Akershus festning (FSAF) i Oslo, at det tilføres forvaltningskompetanse til Forsvarets stabsskole (FSTS) og at forvaltningsutdanning på stabsskole II-nivå blir en integrert del av FSTS . Som en del av FFS opprettes FFS/Halden for å ivareta gjennomføring av den øvrige forvaltningsutdanningen.

De grenvise forvaltningsskolene, Forsvarets overkommando/økonomiutviklingsavdelingen (FO/ØI) i Oslo, Kompetansesenter forvaltning (KFV) og Forsvarets informasjonssystem/Personell - kompetansesenter (FIS/P-KS) i Stavern foreslås nedlagt.

Uansett geografisk plassering av FFS vil forvaltningsutdanning på stabsskole II-nivå være en integrert del av FSTS II på Akershus festning.

7.4.3 Hæren

7.4.3.1 Hærens utdannings- og kompetansesentra

Regjeringen foreslår å opprette et utdannings- og kompetansesenter for Hærens kamp-våpen innen 31. desember 2004 (KAMPUKS) bestående av Infanteriet, Kavaleriet, Artilleriet og Ingeniørvåpenet under ledelse av en felles våpeninspektør, Kampinspektøren. Det opprettes et felles inspektorat, kampinspektoratet, lokalisert til Rena leir, for kamptroppene med tilhørende våpenskoler. Troppeartenes grunnleggende befalsutdanning integreres og samordnes ved at det opprettes en felles linjedelt befalsskole. KAMPUKS driftes som én organisasjon og etableres i Rena leir og Terningmoen som én garnison - Østerdal garnison. Eksisterende utdannings- og kompetansesentra for Infanteriet, Kavaleriet, Artilleriet og Ingeniørvåpenet foreslås nedlagt, herunder leirene Haslemoen, Hvalsmoen og

Eggemoen. Befalsskolen for Infanteriet i Trøndelag og Befalsskolen for Infanteriet i Nord-Norge legges ned.

Regjeringen foreslår å opprette ett utdannings og kompetansesenter for Hærens trenvåpen, (LOGUKS) på Sessvollmoen innen 31. desember 2004. Eksisterende utdannings- og kompetansesentra for Hærens transportkorps, Hærens intendantur og Hærens våpentekniske korps foreslås nedlagt, herunder Helgelandsmoen leir.

Regjeringen vil videreføre utdannings- og kompetansesenteret for Hæren samband (SBUKS) på Jørstadmoen.

7.4.3.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for forslagene til endringer i Hærens organisasjon er behovet for å frigjøre økonomiske ressurser, utnytte stordriftsfordeler i moderne etablissementer, og rekruttere og beholde kompetanse. I tillegg tas det hensyn til behovet for tilstedeværelse som grunnlag i sikkerhetspolitiske prioriteringer.

7.4.3.1.2 Vurdering

FPU konkluderer med at en reduksjon i Hærens styrkestruktur må følges av reduksjoner i styrkeproduksjonsapparatet. Våpeninspektører og kompetansesentre bør slås sammen og reduseres i antall, men fortsatt lokaliseres til det sentrale Østlandsområdet. En tilsvarende konsentrasjon bør gjøres i befalsutdanningen. Dette vil styrke kompetansemiljøene og samtidig gi mulighet for betydelige driftsinnsparinger gjennom nedleggelse av overflødige garnisoner.

FS 2000 går inn for at Hærens grunnleggende befalsutdanning, kursvirksomhet og annen våpenfaglig virksomhet for Hærens troppearter konsentrers til de tre utdannings- og kompetansesentrene Rena/Terningmoen, Sessvollmoen og Jørstadmoen. KAMPUKS, LOGUKS og SBUKS dimensjoneres for å ivareta utdanning til Hærens operative enheter, jamfør kapittel 5.3.1, og er presentert som en del av styrkestrukturen i samme kapittel.

Arbeidet med å utvikle forsvarssjefens anbefaling har omfattet to alternativer;

- KAMPUKS konsentreres til Rena leir og Terningmoen
- KAMPUKS fordelt på Rena leir, Terningmoen og Haslemoen.

En fordeling av virksomheten på tre leire innebærer en større spredning av fagmiljøet og økte reise- og transportkostnader. Fortsatt drift på Haslemoen vil også kreve ca. 45 årsverk mer enn å konsentrere virksomheten til Rena og Terningmoen og gir en redusert nåverdi med ca. 80 millioner kroner. Departementet foreslår derfor at Kamp-UKS lokaliseres til Rena og Terningmoen.

Den valgte løsning ivaretar de militærfaglige behov og sikrer utnyttelse av kompetanse på tvers av tradisjonelle skillelinjer. Løsningen har fokus mot Forsvarets framtidige internasjonale engasjementer. Kritiske faktorer i forbindelse med kraftsamlingen og realiseringen av lokaliseringen til Østerdal garnison er blant annet dimensjonering av verkstedkapasiteten og spesialkompetansen ved Rena tekniske verksted. Dette har sammenheng med nye materiellkategorier og økt materiellmengde. Regionfelt Østlandet må også være etablert og tilgjengelig for øvingsvirksomhet. I en overgangsperiode vil det være nødvendig at Hjerkinn skytefelt fortsatt kan utnyttes i forbindelse med skarpskyting slik at opprettelsen av KAMPUKS kan realiseres i påvente av full fer-

digstillelse av regionfeltet. Skytefeltene på Terningmoen og Steinsjøen forutsettes fortsatt utnyttet i framtiden.

Treninspektoratet videreføres og utdannings- og kompetansesenter for logistikk opprettes på Sessvollmoen under ledelse av Treninspektøren. Som del av UKSen opprettes en felles våpenskole og en felles linjedelt befalsskole. Forsvarets militærpolitiskole og Forsvarets kompetansesenter for vognførerutdanning integreres i LOGUKS. Jørstadmoen har vist seg å være et hensiktsmessig lokaliseringssted for Hærens samband. Jørstadmoen rekrutterer godt og beholder viktig kompetanse. Dagens sambandsinspektorat og SBUKS har gradvis fått utvidet sitt faglige ansvarsområde til også å gjelde kommando-, kontroll- og informasjonssystemer i forbindelse med organisasjoner og system med videre, og teknologiske kommando- og kontrollsystemer. Det synes ikke å være et hensiktsmessig tiltak å nedlegge dagens organisasjon for deretter å opprette en ny organisasjon med den samme lokalisering og med de samme oppgavene innenfor rammen av Hærens UKSer.

Personellmessige konsekvenser

Etableringen av KAMPUKS er beregnet å gi en personellreduksjon på ca. 230 årsverk i forhold til dagens organisasjon, lokalisering og drift.

Etableringen av LOGUKS er beregnet å gi en personellreduksjon på ca. 80 årsverk i forhold til dagens organisasjon.

Økonomiske konsekvenser

Kamp-UKS konsentrert til Rena og Terningmoen gir en samlet positiv netto nåverdi for anbefalt løsning på 1.418 milloner kroner i forhold til dagens organisering, lokalisering og drift. Totalt investeringsbehov er beregnet til 1.046 millioner kroner.

LOGUKS gir en samlet netto positiv nåverdi på 275 millioner kroner i forhold til 0-alternativet. Totalt investeringsbehov for tiltaket er beregnet til 493 millioner kroner.

Det forkastede alternativet (Rena, Terningmoen og Haslemoen), har en netto nåverdi på 1.340 millioner kroner - det vil si ca. 80 millioner kroner dyrere enn den anbefalte løsning.

7.4.3.1.3 Konklusjon

Departementet foreslår at det opprettes et utdannings- og kompetansesenter for Hærens kamptropper - KAMPUKS - lokalisert til Østerdal garnison under ledelse av en felles kampinspektør.

Departementet foreslår at det opprettes et utdannings- og kompetansesenter for Hærens trenvåpen - LOGUKS - lokalisert til Sessvollmoen under ledelse av en felles treninspektør. Utdannings- og kompetansesenteret for Hærens samband videreføres på Jørstadmoen.

Eksisterende utdannings- og kompetansesentra for Infanteriet, Kavaleriet, Artilleriet, Ingeniørvåpenet, Hærens transportkorps, Hærens intendantur og Hærens våpentekniske korps foreslås nedlagt sammen med leirene Haslemoen, Hvalsmoen, Eggemoen og Helgelandsmoen. Sambandssystemer m.v. på Eggemoen vil bli videreført.

Befalsskolen for Infanteriet i Trøndelag og Befalsskolen for Infanteriet i Nord-Norge legges ned.

7.4.3.2 Sak til informasjon - organisering av den øvrige styrkeproduksjon i Hæren - utdanningsbrigaden i Nord Norge

Regjeringen vil at 6. DivKdo har et koordineringsansvar for utdanning, trening og øvinger av hæravdelinger i Troms og jegerutdanningen ved Garnisonen i Porsanger. Ett luftvernbatteri utdannes i Heggelia. Utdanningen av hæravdelinger i Troms ledes av utdanningsbrigaden i Nord-Norge.

Tiltaket innføres med virkning fra 1. august 2002.

7.4.3.2.1 Bakgrunn

FS 2000 og FPU anbefaler at 6. Divisjon i ny struktur videreføres som et kommandoledd på taktisk nivå som skal kunne lede 2-3 underlagte brigadeenheter, herunder en alliert forsterkningsbrigade.

7.4.3.2.2 Vurdering

Størrelsen på utdanningsbrigaden må være tilpasset produksjonsbehovet. Dette vil igjen være avhengig av omfanget på de løpende engasjementer utenlands. Normalt vil ca. 800 befal, 2.500 mannskaper og et nødvendig antall hjelpemannskaper være inne til tjeneste.

Departementets begrunnelse er å beholde en divisjonskommando på taktisk nivå knytter seg til ønsket om og behovet for å bevare og videreutvikle nødvendig operativ kompetanse for å kunne lede nasjonale og allierte styrker på taktisk nivå. Brigadenivået vil fortsatt være et kommandonivå i Hærens framtidige krigsstruktur og dette kommandonivået må øves i samsvar med det som blir det framtidige operative konseptet for landstridskreftene og som en del av 6. DivKdos årlige øvingsmønster.

Det legges opp til en løsning for framtidig mannskaps- og avdelingsutdanning i Troms der 6. DivKdo leder og koordinerer utdanning, trening og øvinger i til sammen ni ulike utdanningsavdelinger. Ett luftvernbatteri utdannes i Heggelia.

Løsningen innebærer at Heggelia garnison, Setermoen garnison og Skjold garnison legges ned som selvstendig administrerte enheter og 6. DivKdo opprettes som ny driftsenhet i Forsvaret med et nødvendig antall underlagte utdanningsavdelinger i Heggelia, på Setermoen og på Skjold. Et felles driftsstøttesenter for 6. DivKdo etableres med sentralisert ledelse og desentralisert utførelse, sideordnet selve utdanningsvirksomheten.

Det er vurdert modeller der utdanningsbrigaden som helhet eller der den enkelte utdanningsavdeling er direkte under generalinspektøren for Hæren, men forkastet disse.

7.4.3.2.3 Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Løsningen gir en liten reduksjon i produksjonen av vernepliktige mannskaper, mens årsverkbehovet økes med ca. 60, hovedsakelig som følge av mer befalskrevende avdelingstyper. Sammenslåing av garnisoner har bidratt til å

begrense økningen i årsverk. Det er vurdert at driftskostnadene kan reduseres med inntil 10 millioner kroner per år.

De totale investeringer for tiltaket er beregnet til 1 580 millioner kroner. Det store investeringsbehovet skyldes både vedlikeholdsmessig etterslep og behov for nybygg som må gjøres uavhengig av valgt løsning.

7.4.3.2.4 Konklusjon

Det legges opp til en løsning for framtidig mannskaps- og avdelingsutdanning i Troms der 6. DivKdo koordinerer, og utdanningsbrigaden leder, utdanning, trening og øving i til sammen ni ulike utdanningsavdelinger. Et luftvernbatteri utdannes i Heggelia.

Tiltaket innføres med virkning fra 1. august 2002.

7.4.3.3 Sak til informasjon - jegerutdanning ved Garnisonen i Porsanger (GP)

Regjeringen vil videreføre jegerutdanningen ved Garnisonen i Porsanger.

7.4.3.3.1 Bakgrunn

Forsvaret utdanner i dag jegeravdelinger opp til bataljonsnivå til styrkestrukturen ved GP. Det utdannes årlig tre kompanienheter. Hensynet til rasjonalisering av utdanningsvirksomheten samtidig som det er en uttalt målsetting å opprettholde Forsvarets tilstedeværelse i Finnmark gjør at utdanningsvirksomheten på Porsangmoen er vurdert.

7.4.3.3.2 Vurdering

Det har i flere år pågått utvikling av konsepter for organisering og ledelse av Hærens virksomhet på dypet. Selv om dette utviklingsarbeidet enda ikke er fullført, synes det klart at en tett samordning og enhetlig ledelse av alle enheter som løser oppdrag inne på motstanderens dyp er å foretrekke. Departementet vil derfor etablere en utdannings-avdeling bestående av bataljons-/ regimentsnivå og to reduserte selvstendige jegerkompanier på GP. Staben vil kunne bidra til å utvikle konsepter parallelt med sine samvirkende avdelinger i Troms, herunder ivaretakelse av divisjonskompetansen.

Alternativet ivaretar utdanning av alle kategorier som inngår i jegerkompaniet, men i redusert antall.

Løsningen gir med den foreslåtte bygningen grunnlag for utdanning og øving i en funksjonell enhet som er lik både i fred og krig.

Utdanningen skal koordineres av 6. DivKdo og sees i sammenheng med etableringen av en utdanningsavdeling i Heimevernet.

7.4.3.3.3 Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Løsningen gir en forventet positiv nåverdi på 200 millioner kroner. Nåverdien forutsetter imidlertid at eksisterende EBA-infrastruktur utnyttes i forbindelse med annen tilført aktivitet. Løsningen gir en årsverkreduksjon på 21 i forhold til dagens modell.

Tiltaket krever en investering på 90 millioner kroner i form av oppgradering av eksisterende bygningsmasse på Porsangmoen.

7.4.3.3.4 Konklusjon

Det legges opp til en løsning for framtidig mannskaps- og avdelingsutdanning ved Garnisonen i Porsanger der styrkeproduksjonen koordineres av 6. Div-Kdo.

7.4.3.4 Sak til informasjon - grensevaktutdanning/-tjeneste

Regjeringen vil at grunnutdanningen til tjenesten ved den norsk-russiske grensen fortsatt lokaliseres til Garnisonen i Sør-Varanger på Høybuktmoen.

7.4.3.4.1 Bakgrunn

FS 2000 anbefaler å vurdere flytting av utdanningen de seks første månedene fra Høybuktmoen til et utdanningskompani underlagt jegerbataljonen på Porsangmoen for å utnytte ledig kapasitet innen Garnisonen i Porsanger.

7.4.3.4.2 Vurdering

Utdanningskompaniet videreføres på Høybuktmoen. Løsningen gir godt grunnlag for utvikling av grensevaktutdanningen mot eventuelt endrede behov og krav i Grensekompaniet. Grunnlaget ligger primært i den fysiske nærheten og dermed muligheten til regelmessig kontakt og avklaringer mellom grensestasjonene og utdanningsavdeling.

Dette gir grunnlag for tilfredsstillende kompetanseoverføring mellom aktørene i Schengen-samarbeidet og utdanningsavdelingen. Det normale tjenestemønsteret ved avdelingen har vært at yrkesbefalet etter tilbeordring tjenestegjør en periode i garnisonen for å få en grunnleggende kjennskap til grensevakttjenesten. Deretter følger det en periode ved grensen, før de vender tilbake til utdanningsavdelingen eller garnisonsledelsen. På denne måten overføres oppdatert kompetanse til utdanning av nye befal og mannskaper.

Løsningen gir godt grunnlag for videreføring av samarbeid og samtrening med Sør-Varanger politidistrikt gjennom faglig støtte og felles øvelser i grenseområdet.

Departementet har vurdert at en eventuell etablering av et utdanningskompani på Garnisonen i Porsanger vil ha en negativ nåverdi på ca. 8 millioner kroner.

7.4.3.4.3 Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Tiltaket har ingen personellmessige eller økonomiske konsekvenser.

7.4.3.4.4 Konklusjon

Forsvarsdepartementet legger opp til at grunnutdanningen til tjenesten ved den norsk-russiske grensen fortsatt lokaliseres til Garnisonen i Sør-Varanger på Høybuktmoen.

7.4.3.5 Innføring av gjennomgående tjeneste ved Hans Majestet Kongens Garde

Regjeringen foreslår å nedlegge Agder regiment/Utdanningsavdelingen innen 1. august 2002.

7.4.3.5.1 Bakgrunn

FS 2000 anbefaler tiltaket for å styrke den operative evne for Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) ved å bedre kvaliteten på utdanningen, samt å redusere vaktbelastningen på den enkelte soldat. Forsvarssjefen ønsker gjennomgående tjeneste for alle soldater i Hæren.

7.4.3.5.2 Vurdering

Dagens fredsproduksjon av mannskaper i Hæren er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset styrkestrukturen. En bedre tilpassing betyr i sterkere grad å differensiere tjenestetiden for mannskapene og redusere antallet. Gjennomgående tjeneste for HMKG øker kvaliteten på utdanningen og korter ned utdanningstiden frem til mannskapene er klare til å løse vakt- og paradeoppdrag. Tiltaket gjør HMKG uavhengig av andre avdelinger og utnytter kapasiteten i leiren maksimalt blant annet gjennom stordrift.

I forbindelse med ny kommandostruktur anbefales at de territorielle regimenter, herunder Agder regiment, legges ned. Det er ikke planlagt å tilføre Evjemoen ny aktivitet. Ved innføring av gjennomgående tjeneste ved HMKG kan Evjemoen leir legges ned. Utdanningsavdelingen ved Agder regiment kan legges ned så snart det er praktisk mulig for å frigjøre ressurser og for å forberede avviklingen av Evjemoen leir.

Tiltaket krever imidlertid EBA tiltak i Gardeleiren. I påvente av disse anser departementet at det vil være kosteffektivt å utnytte ledig kapasitet i andre garnisoner i østlandsområdet som en midlertidig løsning.

7.4.3.5.3 Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Tiltaket gir en positiv nåverdi på ca. 851 millioner kroner og en innsparing på ca. 95 årsverk. Beregningene omfatter nedleggelse av Evjemoen leir.

Samlet sett har nedleggelse av Evjemoen et innsparingspotensial på ca. 528 millioner kroner og omfatter Agder regiment med utdanningsavdeling. Det er ikke gjort fradrag for stillinger og virksomhet som kan videreføres ved andre avdelinger. Investeringsbehovet for Gardeleiren er beregnet til 307 millioner kroner.

7.4.3.5.4 Konklusjon

Forsvarsdepartementet foreslår at Agder regiment/Utdanningsavdelingen nedlegges. Gjennomgående tjeneste gjennomføres for mannskaper til Hans Majestet Kongens Garde. Evjemoen leir legges ned.

7.4.4 Sjøforsvaret

Regjeringen foreslår å opprette Kysteskaderen som nytt inspektorat i Sjøforsvaret. Marineinspektoratet og Kystartilleriinspektoratet nedlegges innen 1. januar 2002.

7.4.4.1 Etablering av ny inspektoratordning for Marinen og Kystartilleriet

7.4.4.1.1 Bakgrunn

Redusert styrkestruktur, nytt materiell og endrede operasjonskonsepter for Marinen og Kystartilleriet gjør det nødvendig å endre inspektoratordningen for disse to våpengrener. Dette vil sikre en rasjonell innføring og drift av nye fregatter og kystjegerkommandoen.

7.4.4.1.2 Vurdering

Marineinspektoratet og Kystartilleriinspektoratet har hele det driftsmessige ansvaret for kampavdelingene som er underlagt.

Dagens inspektorater er samlet på Haakonsvern som også i framtiden skal være hovedbasen for Marinens fartøyer og med Våpenskolesenteret og Sjøkrigsskolen i området. Det er naturlig at det nye inspektoratet er lokalisert der hvor de fleste operative enhetene som skal ledes er deployert. Annen geografisk plassering av det nye kampinspektoratet er derfor ikke vurdert.

Oppgavene knyttet til styrkeproduksjon til Marinens og Kystartilleriets kampenheter vil bestå, samtidig som evnen til taktisk ledelse og ressursstyring vil bli videreutviklet. Sjøforsvaret står foran store endringer ved at Kystartilleriet går over til en ren mobil struktur og nye fregatter skal fases inn. Det er derfor viktig å ligge i forkant i forbindelse med innfasing av nye styrkeelementer og tilpasning til ny struktur. Videre er det viktig å legge til rette for integrasjon og felles faglig utvikling mellom Marinen og Kystartilleriet når det tradisjonelle skillet er i ferd med å bli visket ut. Forslaget vil være hensiktsmessig for å ivareta taktisk ledelse, styrkeproduksjon og ressursstyring på en god måte.

Dykker- og froskemannsskolen overføres fra Marineinspektoratet til KNM Tordenskjold.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Den foreslåtte opprettelsen av Kysteskadren vil medføre et innsparingspotensial på i størrelsesorden fire årsverk. Når missiltorpedobåter og stasjonært kystartilleri tas ut av strukturen øker innsparingspotensialet til ca. 20 årsverk.

Den foreslåtte endring vil medføre en driftsreduksjon på ca. 12 millioner kroner over ti år. Når missiltorpedobåter og stasjonært kystartilleri tas ut vil innsparingen bli totalt ca. 70 millioner kroner etter en tilsvarende nåverdiberegning.

Kysteskadren lokaliseres på Haakonsvern i Bergen i de samme lokaliteter som de to inspektoratene nytter i dag.

7.4.4.1.3 Konklusjon

Forsvarsdepartementet foreslår å nedlegge Marineinspektoratet og Kystartilleriinspektoratet, og opprette Kysteskadren. Tiltaket legger forholdene til rette for integrasjon og felles faglig utvikling mellom Marinen og Kystartilleriet etter hvert som det tradisjonelle skillet blir visket ut.

Kystvaktinspektoratet videreføres som i dag.

7.4.4.2 Opprettelse av en felles befalsskole for Sjøforsvaret

Regjeringen forslår å opprette Befalsskolen for Sjøforsvaret, Karljohansvern. Befalsskolen for Kystartilleriet og Befalsskolen for Marinen nedlegges innen 1. juli 2002.

7.4.4.2.1 Bakgrunn

Forslaget ble fremmet på bakgrunn av behovet for et mindre utdanningsvolum og behovet for bedre utnyttelse av bygg og anlegg på Karljohansvern.

7.4.4.2.2 Vurdering

FS 2000 foreslår å videreføre grunnleggende befalsutdanning på Karljohansvern ved at Befalsskolen for Kystartilleriet slås sammen ned Befalsskolen for Marinen.

Befalsskolen for Kystartilleriet, Oscarsborg, Drøbak, har i dag 23 årsverk ved selve skolen og 26 årsverk ved forvaltningsavdelingen. Befalsskolen for Marinen, Karljohansvern, Horten, har 46 årsverk. Skolene gir en toårig etatsutdanning for elever fordelt på forvaltning-, operativ og teknisk bransje i Sjøforsvaret. Ved Befalsskolen for Kystartilleriet er det utelukkende kystartilleriutdanning.

Sjøforsvaret er i ferd med å gjennomgå store endringer ved at det tradisjonelle kystartilleriet går over i en ny sjømobil struktur i forbindelse med etableringen av Kystjegerkommandoen og nedleggelse av all stasjonær struktur. Videre skal nye fregatter fases inn. Størrelsen på strukturen i framtiden og utviklingen både innenfor Marinen og Kystartilleriet har gjort det naturlig med en sterkere integrasjon mellom våpengrenene, herunder også utdanningen ved de to befalsskolene. Som følge av en ny og redusert struktur i Sjøforsvaret anslås en reduksjon i antall befal utdannet ved befalsskolen å bli på 15 prosent. Etablering av felles befalsskole i Horten foreslås også fordi de eiendoms-, bygg-, og anleggsmessige forholdene ligger til rette for å bli utnyttet. Samtidig opprettholdes det gode rekrutteringsgrunnlaget ved en fortsatt sentral plassering på Østlandet. Som en konsekvens av en nedlagt befalsskolevirksomhet på Oscarsborg, vil Forsvarets hundeskoles framtidige organisering og lokalisering bli vurdert.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Forslaget om en omorganisering av befalsutdanningen i Sjøforsvaret innebærer et innsparingspotensial på i størrelsesorden 27 årsverk. Den foreslåtte endringen vil medføre en driftsreduksjon på ca. 153 millioner kroner over ti år etter en nåverdiberegning.

Eiendoms-, bygg- og anleggskostnader i forbindelse med renovering ved etablering av Befalsskolen for Sjøforsvaret på Karljohansvern er estimert til ca. 100 millioner kroner. Ved å opprettholde driften som i dag er eiendoms-, bygg- og anleggskostnader i forbindelse med renovering av bygningsmasse ved Befalsskolen for Kystartilleriet/Oscarsborg festning og Befalsskolen for Marinen estimert til ca. 60 millioner kroner. Beregnet innsparingsgevinst ved å opprette felles befalsskole ved Karljohansvern forutsetter nedleggelse av Oscarsborg festning.

7.4.4.2.3 Konklusjon

Forsvarsdepartementet foreslår å nedlegge Befalsskolen for Marinen og Befalsskolen for Kystartilleriet, samt å opprette en felles befalsskole for Sjøforsvaret. Skolen gis navnet Befalsskolen for Sjøforsvaret. Skolen lokaliseres på Karljohansvern i Horten. Som en konsekvens av en nedlagt befalsskolevirksomhet på Oscarsborg, vil Forsvarets hundeskoles framtidige organisering og lokalisering bli vurdert.

7.4.4.3 Avdelingsutdanning i Kystartilleriet

Regjeringen foreslår å opprette Kystjegerkommandoen, Harstad innen 1. januar 2002. Øvingsavdelingene/øvingsfortene Bolærne, Herdla, Hysnes, Nes og Trondenes nedlegges.

7.4.4.3.1 Bakgrunn

Forslaget er en konsekvens av nedlegging av stasjonær kystartilleriutdanning og videreutvikling i mobil og fleksibel retning, ref. St.prp. nr. 1 (2000-2001) og St.meld. nr. 22 (1997-98). Redusert utdanningsbehov totalt i Kystartilleriet, utnyttelse av eksisterende bygg og anlegg og øvingsområder i regionen er viktige forhold i anbefalingen. Kystjegerkommandoen inngår i den anbefalte operative struktur, jamfør kapittel 5.3.

7.4.4.3.2 Vurdering

FPU forutsetter at de mobile kystforsvarsavdelinger i Kystartilleriet videreføres. FS 2000 foreslår å plassere kystjegerkommandoen på Trondenes ved Harstad.

Dagens stasjonære kystartilleriutdanning er lokalisert til Bolærne fort, Nøtterøy, Herdla fort, Askøy, og Nes fort, Lødingen. Utdanning til det nye mobile konseptet med lette missilenheter med videre, foregår på Trondenes, Harstad, mens Hysnes fort utdanner til mobile enheter med enklere utrustning. De to øvingsavdelingene utdanner også til sikring av Sjøforsvarets baser og stasjoner.

Kystjegerkommandoen vil være en stående utdanningsavdeling oppsatt med fartøyer og missiler som delvis erstatter tradisjonelt kystartilleri og delvis gir operativ sjef en sjømobil kapasitet for støtte til sjø- og landoperasjoner. Dette inkluderer evne til å bekjempe sjømål fra land og evne til raid og angrep på landmål.

Sjøforsvarets enheter konsentreres til de tre stedene som har tungt støtteapparat fra Sjøforsvarets forsyningskommando med videre, altså stedene Haa-

konsvern, Ramsund og delvis Karljohansvern. Kystjegerkommandoen er derfor utredet med disse tre områder som utgangspunkt. Som alternativer er vurdert:

– Trondenes, Harstad
– Bolærne/Horten
– Ulven leir ved Bergen

Ut fra en totalvurdering framstår Trondenes som det beste alternativet. Lokaliseringen gir de beste forutsetninger for øvinger, skarpskytinger og samvirke med norske og allierte styrker. Bygg- og anleggssituasjonen er også god i forhold til de to andre alternativer. Lokaliseringen til Trondenes gir tilfredsstillende skyte- og øvingsområder på land og sjø, gode samtreningsmuligheter med allierte, nærhet til nasjonale øvingsområder i Nord-Norge og gode samtreningsmuligheter med de enheter av det norske forsvaret som opererer i landsdelen. Av alternativene er Ulven minst tilfredsstillende med manglende bygg og anlegg. Bolærne/Horten-alternativet anses å ha et større rekrutteringspotensial enn Trondenes, men mangler også bygg og anlegg og har spredte skyte- og øvingsområder. Bolærne/Horten og Ulven gir ikke samme mulighet for samtrening med andre militæravdelinger som Trondenes.

Trondenes framstår som beste alternativ både øvingsmessig og bygg- og anleggsmessig. Trondenes som lokaliseringssted er anbefalt av forsvarssjefen i FS 2000.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Forslaget om Kystjegerkommandoen og nedlegging av andre utdanningsgarnisoner innebærer et innsparingspotensial på i størrelsesorden 40 befal (alle kategorier) og en økning av antall vervede til 40. Den foreslåtte endringen vil medføre en driftsreduksjon på ca. 117 millioner kroner over ti år i forhold til opprettholdelse av dagens kystartilleriutdanning. Lokalisering til Bergensregionen, eventuelt Horten/Bolærne vil medføre merutgifter over ti år med henholdsvis 366 og 297 millioner kroner.

Investeringer i eiendom, bygg og anlegg, inklusiv renovering av eksisterende bygningsmasse på Trondenes er estimert til ca. 270 millioner kroner. For de forkastede alternativene Bergensregionen og Horten/Bolærne er investeringskostnadene estimert til henholdsvis ca. 700 og ca. 600 millioner kroner. Trondenes-alternativet er kostnadsmessig utredet med forutsetning om nedleggelse av Befalsskolen for Infanteriet i Nord-Norge.

7.4.4.3.3 Konklusjon

Forsvarsdepartementet foreslår at avdelingsutdanningen til Kystjegerkommandoen etableres på Trondenes i Harstad. Dagens Kystartilleriutdanning ved Trondenes øvingsavdeling, Hysnes øvingsavdeling, Nes fort, Herdla fort og Bolærne fort foreslås nedlagt. Dagens utdanning til stasjonær struktur nedlegges (ref. omtalen av stasjonært kystartilleri). Den nye Kystjegerkommandoen iverksettes fra 1. januar 2002. Full drift av avdelingsutdanningen etableres senest 1. august 2005.

7.4.4.4 Sak til informasjon - grunnleggende mannskapsutdanning

Regjeringen vil videreføre KNM Haarfagre med redusert mannskapsvolum for Sjøforsvaret og utdanne mannskaper fra deler av det øvrige Forsvaret (mannskaper for Sjøheimevernet og Luftforsvaret).

7.4.4.4.1 Bakgrunn

Redusert utdanningsvolum i Sjøforsvaret, endrede rammefaktorer og utnyttelse av eksisterende bygg og anlegg legger forholdene til rette for mannskapsutdanning for Sjøheimevernet og Luftforsvaret på samme sted.

7.4.4.4.2 Vurdering

FS 2000 foreslår å opprettholde mannskapsutdanning på Madlamoen ved Stavanger.

KNM Harald Haarfagre gir grunnleggende rekruttutdanning for ca. 3.200 mannskaper årlig til 12 måneders førstegangstjeneste, inklusiv utdanning av velferdsassistenter og utskrevet befal. For Sjøforsvaret vil rekruttinntaket bli redusert årlig med ca. 1.700 soldater. Sjøforsvarets reduserte styrkestruktur og endring av antall kontingenter per. år vil gjøre det mulig å utnytte garnisonen optimalt.

Sjøforsvarets rekruttskole kan opprettholdes på KNM Harald Haarfagre på Madlamoen ved Stavanger for 12-måneders mannskaper samtidig som ressurser frigjøres til å kunne utdanne andre enheter i Forsvaret på samme sted. Ledig kapasitet utnyttes til å gjennomføre mannskapsutdanningen for Sjøheimevernet (fire måneder) og forutsettes også utnyttet av Luftforsvaret for mannskapsutdanning.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Endringen av mannskapsutdanningen i Sjøforsvaret innebærer et innsparingspotensial på i størrelsesorden 37 årsverk. Dette vil medføre årlig innspart driftskostnad på 14, 5 millioner kroner.

Utdanning til Sjøheimevernet medfører en kostnad over ti år på ca. 130 millioner kroner.

7.4.4.4.3 Konklusjon

Forsvarsdepartementet vil opprettholde mannskapsutdanningen til Sjøforsvaret ved KNM Harald Haarfagre i Stavanger, men med redusert utdanningsvolum. Utdanning til Sjøheimevernet og Luftforsvaret forberedes ved KNM Harald Haarfagre.

Tidligste tidspunkt for reduksjon av Sjøforsvarets mannskapsstyrke er fra ett år til tre måneder før strukturendringer iverksettes.

Sjøforsvarets årlige driftsutgifter kan gjennom tiltakene i kapittel 7.4.4 samlet reduseres med 70 millioner kroner.

7.4.5 Luftforsvaret

7.4.5.1 Luftforsvarets rekruttskole

Regjeringen foreslår rekruttutdanning i Luftforsvaret lagt til KNM Harald Haarfagre innen 31. desember 2003.

7.4.5.1.1 Bakgrunn

Luftforsvaret gjennomfører rekruttutdanning ved Luftforsvarets rekruttskole, Værnes. Utdanningen er av cirka åtte ukers varighet. Værnes foreslås etablert som skole- og kompetansesenter for Heimevernet.

7.4.5.1.2 Vurdering

Det blir betydelig ledig kapasitet på KNM Harald Haarfagre (KNM HH) når virksomheten reduseres i forhold til Sjøforsvarets framtidige behov. Lokalisering av rekruttutdanningen spredd på ulike avdelinger i Luftforsvaret er vurdert opp mot en felles rekruttskole for to forsvarsgrener ved KNM HH. En felles rekruttskole på et sted være en stor faglig fordel, gi rekruttene en mer enhetlig utdannelse og redusere behovet for koordinering. Integrering med Sjøforsvaret legger i tillegg til rette for rasjonell utnyttelse av den frigjorte kapasiteten på KNM HH, og for reduserte administrative utgifter. Forslaget legger til rette for en kostnadseffektiv, faglig god og fleksibel rekruttutdanning for både Sjøforsvaret og Luftforsvaret.

Personellmessige konsekvenser

Rekruttskolen på Værnes har 68 årsverk, hvorav 47 engasjerte befal. Etter nedleggelsen på Værnes vil om lag 33 årsverk bli overført til KNM HH.

Økonomiske konsekvenser

Bortsett fra en nødvendig investering på intendanturdepotet, er etablissementene på KNM HH tilstrekkelig dimensjonert. Det er et behov for rehabilitering. En samlet rekruttskole gir et lavere investeringsbehov og er rimeligere i drift enn en delt løsning. Forslaget har en positiv nåverdi beregnet til cirka 145 millioner kroner. Rekruttskolens andel av avvikling av Luftforsvarets virksomhet på Værnes er inkludert i beregningen.

7.4.5.1.3 Konklusjon

Rekruttutdanning i Luftforsvaret legges til en felles rekruttskole for Sjøforsvaret og Luftforsvaret på KNM Harald Haarfagre, Madla.

7.4.5.2 Luftforsvarets inspektorater

Regjeringen foreslår å nedlegge Lufttjenesteinspektoratet, Luftverninspektoratet, Evalueringsinspektoratet, Baseforsvarsinspektoratet, Flytryggingsinspektoratet og Luftkontrollinspektoratet, og opprette Luftoperativt inspektorat, Luftkommando- og kontrollinspektorat og Bakkebasert støtteinspektorat på Rygge innen 31. desember 2002.

7.4.5.2.1 Bakgrunn

I dag er alle inspektoratene, utenom Luftkontrollinspektoratet på Kongsvinger lokalisert til Rygge. I forbindelse med Stortingets behandling av Innst. S. nr. 244 (1997-98), jamfør St.prp. nr. 45 (1997-98), sluttet Stortinget seg til flyttingen av Baseforsvarinspektoratet, Flytryggingsinspektoratet, og Evalueringsinspektoratet til Rygge. Evalueringsinspektoratet har ansvar for taktiske evalueringer av operative avdelinger med tilhørende støttefunksjoner over hele landet. Flytryggingsinspektoratet har ansvar for kontroll av militær flytjeneste og støttefunksjoner relatert til flytrygging. Baseforsvarsinspektoratet har ansvar for aktivt og passivt forsvar av en stasjon, unntatt luftvern. Lufttjenesteinspektoratet har ansvar for flyoperativ styrkeproduksjon. Luftverninspektoratet har ansvaret for styrkeproduksjon av luftvern. Luftkontrollinspektoratet har ansvar for styrkeproduksjon til kontroll og varslingssystemet. På Rygge er det i dag 93 årsverk tilknyttet inspektoratene og på Kongsvinger er det 74, inkludert Luftforsvarets kontroll- og varslingsskole.

7.4.5.2.2 Vurdering

Målet med omorganiseringen er fokus på en helhetlig styrkeproduksjon opp mot tildelte oppdrag. Omorganiseringen vil gi grunnlag for bedre fleksibilitet. Reduksjon av antall inspektorater i Luftforsvaret fra seks til tre, er også et rasjonaliseringstiltak. Luftforsvarets tre inspektorater vil videreføre de oppgaver som fem av dagens inspektorater innehar. Flytryggingsinspektoratet anbefales nedlagt og ikke inkludert i de framtidige inspektorater, men videreført som en del av Luftforsvarsstaben direkte underlagt Generalinspektøren for Luftforsvaret. Luftforsvarets flytaktiske skole og Luftverntaktisk skole videreføres som en del av Luftforsvarets skolesenter Rygge. Baseforsvarsutdanningen vil bli samlet på Rygge. Samling av inspektoratene geografisk og organisatorisk legger til rette for helhetlig faglig samarbeid. Programmeringssenteret som foreslås flyttet til Kongsvinger, er i dag organisatorisk en del av Luftkontrollinspektoratet og vil dermed bli underlagt Luftkommando- og kontrollinspektoratet. De fasiliteter som Luftkontrollinspektoratet benytter i dag er forutsatt anvendt av den foreslåtte nye LKK-organisasjon på Kongsvinger.

Personellmessige konsekvenser

Ny organisasjon fører til en reduksjon på i overkant av 15 årsverk. Om lag 23 årsverk flyttes fra Kongsvinger til Rygge ved nedleggelsen av Luftkontrollinspektoratet.

Økonomiske konsekvenser

EBA-konsekvensene av dette tiltaket vil være marginale fordi det på Rygge vil være mye ledige lokaler og boliger som følge av at flyoperativ virksomhet foreslås flyttet.

7.4.5.2.3 Konklusjon

Lufttjenesteinspektoratet, Luftverninspektoratet, Evalueringsinspektoratet, Baseforsvarsinspektoratet, og Flytryggingsinspektoratet og Luftkontrollinspektoratet nedlegges. Samtidig opprettes Luftoperativt inspektorat, Luftkommando- og kontrollinspektorat og Bakkebasert støtteinspektorat på Rygge.

7.4.5.3 Luftforsvarets skolesenter Stavern

Regjeringen foreslår å nedlegge Luftforsvarets skolesenter Stavern (LSS). Utdanning og annen aktivitet som i dag er tillagt LSS foreslås nedlagt, flyttet eller sammenslått. Tiltaket gjennomføres innen 31. desember 2003.

7.4.5.3.1 Bakgrunn

Ved Luftforsvarets skolesenter Stavern er det mange virksomheter. Luftforsvarets befalsskole (LBSK) gjennomfører grunnleggende befalsutdanning for i hovedsak alt annet enn teknisk befal. Ved LSS er også Luftforsvarets forvaltningsskole, Luftforsvarets kompetansesenter for forvaltningsfag og Forsvarets felles kompetansesenter for Forsvarets databaserte informasjonssystem for personell (FIS/P). LSS driver også utdanning av vernepliktige mannskaper innenfor sanitets-, transport- og militærpolititjeneste.

7.4.5.3.2 Vurdering

Forslaget om nedleggelse av LSS er knyttet til andre forslag som innebærer at all skolevirksomhet flyttes eller slås sammen med annen virksomhet. Luftforsvarets befalsskole foreslås nedlagt og slått sammen med Luftforsvarets tekniske befalsskole på Luftforsvarets skolesenter Kjevik. Luftvernutdanning på befalsskolenivå foreslås etablert sammen med felles luftvern utdanning i Forsvaret. Luftforsvarets forvaltningsskole foreslås slått sammen med felles forvaltningsutdanning i Forsvaret. Luftforsvarets militærpolitiskole, Luftforsvarets sanitetsskole og Luftforsvarets biltransportskole foreslås nedlagt og inkludert i felles utdanningsordninger med tilsvarende skoler i andre forsvarsgrener. Kompetansesenter FIS/P og Kompetansesenter forvaltning foreslås flyttet sammen med den felles forvaltningsutdanningen. Flytting av skolene til andre avdelinger gir et stort potensiale for innsparing. I tillegg vil samlokalisering av enkelte skoleaktiviteter med de andre forsvarsgrener medføre positivt faglig samvirke. Nedleggelse av hele LSS innebærer i seg selv en betydelig innsparing.

Personellmessige konsekvenser

Av dagens 184 årsverk ved LSS er omlag 85 årsverk forutsatt nedlagt og omlag 100 årsverk er forutsatt flyttet til andre skoler.

Økonomiske konsekvenser

Beregnet innsparing ved nedleggelse av LSS er cirka 35 millioner kroner i årlige driftinnsparinger. I tillegg er det i alt positive nåverdier for flytting av skolene. Hvis en eller flere av institusjonene opprettholdes på LSS vil det har stor betydning for muligheten til kostnadsreduksjoner.

7.4.5.3.3 Konklusjon

LSS nedlegges. All virksomhet flyttes til andre tjenestesteder.

7.4.5.4 Grunnleggende befalsutdanning i Luftforsvaret

Regjeringen foreslår å nedlegge Luftforsvarets befalsskole i Stavern og Luftforsvarets tekniske befalsskole på Kjevik og å opprette Luftforsvarets befalsskole på Luftforsvarets skolesenter Kjevik innen 31. desember 2002.

7.4.5.4.1 Bakgrunn

Luftforsvaret gjennomfører grunnleggende befalsutdanning ved de to skolesenterene på Kjevik og i Stavern. Befalsskolen på Kjevik utdanner befal til teknisk bransje, mens befalsskolen i Stavern utdanner befal til øvrige bransjer og tjenestefelt. Utdanningen består av en periode med grunnleggende utdanning, foruten en fagperiode innenfor ulike bransjer og tjenestefelt. Luftforsvarets tekniske befalsskole (LTBSK) er en del av Luftforsvarets skolesenter Kjevik. LTBSK driver også utstrakt kursvirksomhet i form av teknisk tilleggs- og etterutdanning. Luftforsvarets befalsskole (LBSK) er en del av Luftforsvarets skolesenter Stavern.

7.4.5.4.2 Vurdering

Ved en samlet befalsskole for Luftforsvaret vil kvaliteten på instruktørene og elevene opprettholdes samtidig som det legges til rette for innsparinger i bemanning og driftsutgifter. Forslaget er en forutsetning for å kunne oppnå et stort potensiale for innsparing ved nedleggelse av Luftforsvarets skolesenter Stavern. Gitt reduksjonen i elevtall på grunn av ny struktur, er det hensiktsmessig å slå sammen de to befalsskolene for å drive faglig rasjonelt og økonomisk effektivt. Forslaget legger forholdene godt til rette for instruktører og elever. Alle forhold ligger vel til rette for sammenslåingen slik at denne kan gjennomføres raskt.

Personellmessige konsekvenser

Samling av befalsskolene innebærer en innsparing på 14 årsverk.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget krever ingen nyinvesteringer i EBA. Det er tilstrekkelig bygningsmasse og øvingsfasiliteter ved LSK. Positiv nåverdi sammenliknet med nåværende organisering er ca. 140 millioner kroner.

7.4.5.4.3 Konklusjon

Luftforsvarets befalsskole i Stavern og Luftforsvarets tekniske befalsskole på Kjevik legges ned. Luftforsvarets grunnleggende befalsutdanning samles i Luftforsvarets befalsskole ved Luftforsvarets skolesenter Kjevik.

7.4.6 Heimevernet

7.4.6.1 Etablering av Heimevernets skole- og kompetansesenter (HVSK) på Værnes med videre.

For å samle og relokalisere Heimevernets fag- og utdanningskompetanse og etablere en enhetlig grunnutdanning for vernepliktige mannskaper til Heimevernet

foreslår regjeringen å samle virksomheten på Værnes. I ny struktur blir Heimevernet i samarbeid med Hæren ansvarlig for å utvikle taktikk og stridsteknikk for de oppgaver som er spesielle for territorialforsvaret. Regjeringen forslår derfor at avdelingen på Værnes betegnes som Heimevernets skole- og kompetansesenter (HVSK).

Heimevernsskolene på Dombås og Torpo og Heimevernets utskrevne befalskurs på Kongsvinger legges ned innen 1. juli 2003.

For å ivareta rekrutteringen til Heimevernet i de nordlige landsdeler, spesielt innenfor de samiske områder, foreslår regjeringen at det opprettes en utdanningsavdeling på Porsangmoen med ansvar for utdanning av utskrevet befal til Heimevernet og gjennomføring av førstegangstjeneste for personell til Heimevernet.

Utdanningen av utskrevet befal til Sjøheimevernet skal videreføres ved Befalsskolen for Sjøforsvaret i Horten. Gjennomføring av førstegangstjeneste til Sjøheimevernet og Luftheimevernet vil i framtiden skje ved å utnytte kapasitet ved henholdsvis KNM Harald Haarfagre og ved Luftforsvarets avdelinger.

7.4.6.1.1 Bakgrunn

Utdanning er et avgjørende element i kompetanseoppbygging. For å tjene det nye Forsvarets behov, må utdanningssystemet organiseres på en mer helhetlig måte enn i dag. Sammenhengen mellom skolene må avstemmes slik at man oppnår mer kostnadseffektive ordninger. Organisasjonsmessig er utdanningen i Forsvaret preget av mange små og driftsmessig kostbare enheter. En mer helhetlig organisering, med større geografisk konsentrasjon og økt vekt på felles løsninger, vil gi rom for økonomiske innsparinger og bidra til å skape mer slagkraftige kompetansemiljøer.

HVs utdanningsvirksomhet drives i dag ved flere mindre enheter og er spredt utover landet. Med utgangspunkt i målet om å effektivisere forvaltningen og forbedre kvaliteten på utdanningen i HV er det gjennomført studier med sikte på å slå sammen HV-skolene på Dombås og Torpo. En ny vernepliktsmodell hvor HV får ansvaret for å gjennomføre fire måneders førstegangstjeneste som en del av den totale verneplikten for heimevernspersonell, gjør at ytterligere samlokalisering av utdanningsvirksomheten må iverksettes.

7.4.6.1.2 Vurdering

Dagens krav til optimalisering av drift og maksimal utnyttelse av både de økonomiske ressursene og humanressursene tilsier en samlokalisering av virksomheten. Hensikten med omorganiseringen av HVs utdanningsvirksomhet er å frigjøre økonomiske ressurser og utnytte stordriftsfordeler ved å etablere et HVs skole- og kompetansesenter i moderne etablissementer. En slik etablering synliggjør også Forsvarets tilstedeværelse i et sikkerhetspolitisk prioritert område og konsentrerer virksomheten til et befolkningssenter med større muligheter til å rekruttere og beholde kompetanse.

HVs skole- og kompetansesenter vil inneholde en våpenskole, en avdeling for utdanning av utskrevet befal, en avdeling for gjennomføring av fire måneders førstegangstjeneste samt tilhørende støttetjenester.

Når HV etablerer et skole- og kompetansesenter på Værnes vil dette være den nordligste befalsutdanningen i Forsvaret og den eneste skolen i landforsvaret som utdanner utskrevet befal. For å sikre rekruttering av befal fra Nord-

Norge til HV, og for å ivareta den samiske dimensjon i befalsutdanningen, opprettes et permanent skoletilbud i Finnmark. Prøveordningen med utdanning av utskrevet befal til HV på Kvenvikmoen i Alta har vært positiv og ordningen som sådan bør videreføres. Som en konsekvens av at Forsvarsdistrikt Finnmark opprettes på Porsangmoen og at Alta dermed blir uten militær virksomhet, legges derfor skoletilbudet til Porsangmoen. Skolen blir en del av Garnisonen i Porsanger og skal rekruttere befal primært fra Troms og Finnmark for tjeneste i HVs avdelinger i landsdelen. Elevenes praksisperiode skal primært skje ved Garnisonen i Porsanger noe som vil være et positivt og økonomisk gunstig element i all utdanningsvirksomhet ved garnisonen.

Vernepliktsmassen i Troms og Finnmark vil i framtiden kun være tilstrekkelig til å dekke HVs behov for mannskaper. For å sikre tilgangen på soldater og for å styrke den samiske interesse for og identifikasjon med Forsvaret etableres derfor en utdanningsavdeling for gjennomføring av fire måneders førstegangstjeneste i HV på Porsangmoen.

I tillegg til alternativet med å videreføre HVs utdanningsvirksomhet etter dagens modell har Evjemoen i Aust-Agder vært vurdert som alternativ lokalisering for HVs skole- og kompetansesenter. Behovet for store og nødvendige investeringer på Evjemoen har vært avgjørende for at samlokaliseringsmodellen på Værnes er valgt.

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

HVs skole- og kompetansesenter vil kreve en økning på ca. 113 årsverk i forhold til dagens organisasjon. Økningen er en konsekvens av at HV får ansvaret for gjennomføring av førstegangstjeneste samt administrativt støtteapparat.

Opprettelse av en utdanningsavdeling på Porsangmoen vil kreve 26 årsverk for utdanning til førstegangstjeneste. Seks stillinger overføres fra Kvenvikmoen.

Nedleggelse av HV-skolen Dombås og HV-skolen Torpo omfatter 65 årsverk. 46 av disse overføres skole- og kompetansesenter Værnes. Nedleggelse av HVs utskrevne befalsutdanning på Kongsvinger omfatter 11 årsverk. Ni av disse overføres til Værnes.

Etablering av et HVs skole- og kompetansesenter Værnes innebærer investeringer for ca. 216 millioner kroner. Den negative, netto nåverdien over ti år utgjør ca. 1 545 millioner kroner og skyldes at avdelingen er en nyetablering og overtar et vesentlig volum av førstegangstjenestegjørende fra Hæren og Luftforsvaret. Disse forsvarsgrener vil få en tilsvarende innsparing i driftsmidler og en positiv nåverdiberegning.

Opprettelse av en utdanningsavdeling på Porsangmoen vil alene medføre investeringer for ca. 48 millioner kroner i modernisering av kaserner og kontorer. En synergieffekt av andre etableringer innen Garnisonen i Porsanger kan gjøre investeringsbehovet mindre.

Nedleggelse av HV-skolen Dombås, HV-skolen Torpo og HVs utskrevne befalsutdanning på Kongsvinger innebærer et framtidig innsparingspotensial for investeringer i disse leirene på totalt ca. 100 millioner kroner.

Netto investeringer for tiltaket som helhet blir ca. 156 millioner kroner.

7.4.6.1.3 Konklusjon

Forsvarsdepartementet foreslår at HVs fag- og utdanningskompetanse samles i Heimevernets skole- og kompetansesenter lokalisert til Værnes når Luftforsvarets skolesenter Værnes legges ned 1. juli 2003.

Det etableres en klasse for utskrevet befal til HV og en utdanningsavdeling for gjennomføring av førstegangstjeneste til HV på Porsangmoen.

Utdanningen av utskrevet befal til Sjøheimevernet videreføres ved Befalsskolen for Sjøforsvaret i Horten.

Gjennomføring av førstegangstjeneste til Sjøheimevernet og Luftheimevernet skjer ved å utnytte kapasitet ved henholdsvis KNM Harald Haarfagre og ved Luftforsvarets avdelinger.

7.5 Logistikk

7.5.1 Etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon

Innstilling S. nr. 25 (2000-2001), jamfør St.prp. nr. 55 (1999-2000) ble behandlet i Stortinget 16. november 2000. Stortinget ga sin tilslutning til etableringen av en felles logistikkorganisasjon (FLO) for Forsvaret. Gjennom iverksetting av FLO vil logistikkvirksomheten, herunder lagre og verksteder, gjennomgå omfattende effektiviseringer. I denne prosessen vil, i tillegg til de rent organisatoriske endringer, også nye konsepter og rutiner for distribusjon, forsyning, lagring med videre, måtte utredes og vurderes.

7.5.2 Endringer i verksted- og lagerstrukturen

De omstruktureringer i verksted- og lagerstrukturen som foreslås her, omfatter kun de endringer som er en direkte konsekvens av de foreslåtte endringer i primærvirksomheten (operativ virksomhet og styrkeproduksjon). I tillegg skjer det en vesentlig reduksjon i mengden av mobiliseringsmateriell. Dette frigjør kapasitet. Foreslåtte endringer er imidlertid basert på hovedprinsippene for FLO og vil bli iverksatt innenfor rammene av den nye logistikkorganisasjonen som omtalt i St.prp. nr. 55 (1999-2000).

7.5.2.1 Verksteder og lagre som betjener Hæren

Alle verksteder og lagre som videreføres i ny organisasjon, vil bli tilpasset den nye organisasjonen lokalt. Som følge av endringer i primærvirksomheten foreslås følgende avdelinger nedlagt:

- Forsyningssenter Sør- og Vestlandet inklusiv Evje tekniske verksted og filial Voss
- Forsyningslager Trøndelag med unntak av EBA-avdelingen og MEB-avdelingen som videreføres
- Heistadmoen tekniske verksted, Hvalsmoen tekniske verksted, Rakkestad tekniske verksted, Haslemoen tekniske verksted og Rinnleiret tekniske verksted.

Selve nedleggelsen vil bli ivaretatt og gjennomført i regi av Forsvarets logistikkorganisasjon som en del av fase 1.

7.5.2.2 Verksteder og lagre som betjener Sjøforsvaret

I Sjøforsvaret vil verksted- og lagervirksomheten bli konsentrert til Haakonsvern og Ramsund. Verkstedet i Horten vil bli videreført og tilpasset redusert struktur. Lager og verksteder ved Olavsvern orlogsstasjon vil bli opprettholdt uten fast bemanning, med unntak av en minimumsbemanning for teknisk drift av anlegget. All lagervirksomhet ved de orlogsstasjoner som legges ned, vil bli avviklet. Dette gjelder med unntak av de lagrene som omtales i vurderingen av orlogsstasjoner i Sjøforsvaret.

7.5.2.3 Verksteder og lagre som betjener Luftforsvaret

Alle verksteder og lagre i Luftforsvaret er fysisk integrert i stasjonen for direkte å understøtte operativ og styrkeproduserende virksomhet. Som en konsekvens av at en stasjon nedlegges eller får redusert aktivitet, vil også stasjonens verksteder og lagre legges ned eller få redusert aktivitet. Verksteder og lagre ved de stasjoner som skal bestå overføres til den nye logistikkorganisasjonen, FLO.

7.5.2.4 Verksteder og lagre som betjener Heimevernet

Heimevernet har ikke egne verksteder. Hvert HV-distrikt disponerer imidlertid et eget distriktslager. Disse lagrene videreføres og søkes samlokalisert med de nyopprettede forsvarsdistriktene.

7.5.2.5 Verksteder og lagre som betjener Forsvarets tele- og datatjeneste og Forsvarets sanitet

De foreslåtte endringer i primærvirksomheten vil ikke forårsake konsekvenser for verksted- og lagerorganisasjonen i Forsvarets tele- og datatjeneste eller Forsvarets sanitet. Organisasjonsendringer vil imidlertid bli utredet og vurdert nærmere i forbindelse med etableringen av FLO.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I Luftforsvaret er verksted- og lagervirksomheten fysisk integrert i den enkelte stasjon. For Sjøforsvarets orlogsstasjoner er tilfellet det samme for lagervirksomheten. For disse virksomheter er de økonomiske og administrative konsekvensene vurdert i forbindelse med utredninger og anbefalinger om nedleggelse/flytting av de respektive stasjoner. Hærens lagre og verksteder og Sjøforsvarets verksteder er organisert som mer selvstendige enheter. Her er det foretatt separate beregninger. For disse virksomheter foreslås det en reduksjon i antall årsverk på 347. En nåverdiberegning over 10 år viser at de foreslåtte tiltakene har et innsparingspotensial på omlag 900 millioner kroner.

Tidspunkter for iverksetting av nedleggelser og omstruktureringer på lager- og verkstedsiden kan ikke fastsettes isolert, men må koordineres med innfasingen av de foreslåtte endringene i primærvirksomheten.

7.6 Felles virksomheter

7.6.1 Reorganisering av Forsvarets musikk

Regjeringen foreslår å videreføre en struktur med fem korps bestående av Forsvarets stabsmusikkorps (Oslo), Forsvarets distriktsmusikkorps Nord-Norge (Harstad), Kongelige norske marines musikkorps (Horten), Forsvarets distriktsmusikkorps Vestlandet (Bergen) og Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag (Trondheim). Dette innebærer at Forsvarets distriktsmusikkorps Sørlandet (Kristiansand) og Forsvarets distriktsmusikkorps Østlandet (Halden) legges ned.

Det foreslås at endringene gjennomføres innen 31. desember 2002.

7.6.1.1 Bakgrunn

I dag finnes det sju profesjonelle musikkorps i Forsvaret. Dagens ordning med relativt små enheter og knappe budsjettrammer oppleves som lite tilfredsstillende. Strukturen av korpsene bør derfor rasjonaliseres. Det er behov for færre og mer funksjonelle korps, men med noe større besetninger. Videre er det behov for administrativ styrking av korpsene.

7.6.1.2 Vurdering

Forsvaret har fortsatt behov for musikktjenester og dette behovet skal primært dekkes av egne musikere. I lys av de betydelige endringer og reduksjoner i Forsvarets øvrige virksomhet og behovet for mer robuste korps, framstår alternativet med å videreføre en struktur med fem korps både funksjonelt og økonomisk som en god løsning. Gjenværende korps bør primært lokaliseres til steder med betydelig innslag av annen militær virksomhet. Med bakgrunn i øvrige forslag til endringer i Forsvarets virksomhet, anses en videreføring av Forsvarets stabsmusikkorps (FSMK), Oslo, Forsvarets distriktsmusikkorps Nord-Norge (FMKN), Harstad, Kongelige norske marines musikkorps (KNMM), Horten, Forsvarets distriktsmusikkorps Vestlandet (FMKV), Bergen og Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag (FMKT) som den beste løsningen.

FSMK skal i hovedsak utføre oppdrag for Slottet, Stortinget og regjeringen. Disse representasjonsoppgavene er betydelige og det er derfor nødvendig med et korps i Oslo. I samsvar med FS 2000 og NOU 2000: 20 vil det fortsatt være betydelig militær aktivitet ved Bergen, i Trøndelag og i Nord-Norge. Harstad ligger sentralt i det militære kjerneområdet, og FMKN kan dekke Forsvarets behov for musikk i landsdelen. I den framtidige forsvarsstrukturen vil Østlandet være ett av kjerneområdene for forsvarsaktivitet og det er således naturlig med to korps her. I vurderingen mellom korpset i Halden og korpset i Horten, framstår videreføring av korpset i Horten som den mest gunstige økonomiske løsningen.

En struktur med fem profesjonelle korps, i tillegg til Hans Majestet Kongens Gardes musikkorps HMKG og heimevernskorpsene, gir en god geografisk fordeling av korpsene. På denne måten vil landet totalt sett være godt dekket med musikktjenester. Den gjenværende korpsstrukturen styrkes med 25 stillinger.

En nåverdiberegning over ti år viser at en modell med fem korps har et innsparingspotensiale på inntil 109 millioner kroner. Dette innebærer en reduksjon på om lag 21 årsverk.

7.6.1.3 Konklusjon

I lys av de betydelige endringer og reduksjoner i Forsvarets øvrige virksomhet og behovet for mer robuste korps, framstår alternativet med å videreføre en struktur med fem korps både funksjonelt og økonomisk som en god løsning. Gjenværende korps bør primært lokaliseres til steder med betydelig innslag av annen militær virksomhet. Departementet foreslår på denne bakgrunn en videreføring av Forsvarets stabsmusikkorps (FSMK), Oslo, Forsvarets distriktsmusikkorps Nord-Norge (FMKN), Harstad, Kongelige norske marines musikkorps (KNMM), Horten, Forsvarets distriktsmusikkorps Vestlandet (FMKV), Bergen og Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag (FMKT) Trondheim.

Dette innebærer at Forsvarets distriktsmusikkorps Sørlandet (Kristiansand) og Forsvarets distriktsmusikkorps Østlandet (Halden) legges ned.

Det foreslås at endringene gjennomføres innen 31. desember 2002.

7.6.2 Organiseringen av felles vernepliktsforvaltning og rulleføring

Regjeringen foreslår å opprette felles vernepliktsforvaltning for Forsvaret med lokalisering til Hamar og etablering innen 1. juli 2004. Vernepliktsverkets sentrale stab i Oslo og de seks regionale avdelinger i Oslo, Hamar, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Harstad foreslås nedlagt.

7.6.2.1 Bakgrunn

Nåværende organisering av Vernepliktsverket (VPV) ble bestemt ved behandlingen av Innst. S. nr. 302 (1996-97), jamfør St.prp. nr. 56 (1996-97) ved at en sentral stab under ledelse av sjef for Vernepliktsverket ble etablert i Oslo og seks regionale avdelinger ble etablert i Oslo, Hamar, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Harstad. Den regionale avdelingen i Oslo ble samlokalisert med den sentrale stab.

For å tilpasse vernepliktsforvaltningen til framtidig styrkestruktur, og å sikre en effektiv og harmonisert vernepliktsforvaltningen i forhold til både Forsvarets og samfunnets behov, utnytte det potensialet som ligger i en tidsmessig informasjons- og kommunikasjonsteknologi og et sentralt, koordinert databasesystem for personell, foreslås det å omorganisere og sentralisere Vernepliktsverket. I tillegg er også bakgrunnen for forslaget en anbefaling av nye oppgaver for Vernepliktsverket for å sikre en mer effektiv oppgaveløsning.

7.6.2.2 Vurdering

Organisasjonsmodell

Departementet har vurdert en slik sentralisering som den løsningen som gir størst kostnadseffektivitet samtidig som det faglige miljø ivaretas på en optimal måte. Sikkerhetspolitiske forhold tilsier også at dette er forsvarlig. Sentraliseringen kan i tråd med tidligere vurderinger medføre større sårbarhet over-

for blant annet sabotasje, men moderne kommunikasjon og lagringsmuligheter for data gjør det stadig enklere å etablere robuste systemer gjennom duplisering av informasjonslagrene. I krise og krig vil således virksomheten lett kunne videreføres i en desentralisert modell.

For å få størst mulig innsparingseffekt, legges det til grunn å gjennomføre felles vernepliktsforvaltning fullt ut. Vernepliktsverket skal således forvalte og ajourholde data på alt vernepliktig og utskrevet personell som ikke er i tjeneste. Forsvarsgrenene og Heimevernet vil fortsatt forvalte personell i fredsstrukturen og fastsette egen krigsorganisasjon. Vernepliktsverket skal imidlertid forestå mobiliseringsdisponering av alt personell - herunder stadig tjenestegjørende befal, vervede og sivilt ansatte. Det vurderes en justering av Vernepliktsloven og Heimevernsloven i forhold til omleggingen av ansvarplassering og rutiner i vernepliktsforvaltningen.

Stillinger knyttet til rulleførervirksomheten ved forsvarsgrenene, Heimevernet, Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben og Feltprestkorpset overføres til Vernepliktsverket. Det vil også i framtiden være ressurser på dette fagfeltet ved forsvarsgrenenes kompetansesentra, Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, og for Heimevernets vedkommende ved Forsvarsdistrikter og HV øvingsstaber. Disse vil da ha et ansvar for å kvalitetssikre og kontrollere, og være koordineringsinstans i forhold til Vernepliktsverket og det vernepliktige personellet. Heimevernets lokale organisasjon vil ha et særlig ansvar for rutiner og kontroll med egne personelloppsetninger.

Ved fortsatt å ha kompetanse på fagfeltet ute blant brukerne, gis forsvarssjefen tilfredsstillende mulighet for å utøve sin styringsfunksjon på en effektiv måte.

I tråd med vurderingene som er gjort om verneplikten denne i proposisjonen, anser departementet at det vil bli et stadig økende behov for aktiv rekruttering og kartlegging av mannskapenes motivasjon til de ulike tjenesteformer. En overføring av ressurser fra Forsvarets rekruttering og mediasenter (FRM) til Vernepliktsverket er naturlig i denne sammenhengen. Videre får sesjonsoffiserene ved FDI som er utgangspunkt for sesjonsvirksomhet også et ansvar for rekruttering i regionen.

Nye oppgaver vil bli lagt til vernepliktsforvaltningen. Dette er funksjoner som i dag omfattes av flere aktører. Ved en sentralisering, kan man få en rasjonell drift og bedre intern koordinering av disse oppgavene, slik som:

– den sentrale administrasjonen av lærlingordningen
– kontroll med frivillige i internasjonal tjeneste
– innkalling til grunnleggende befalsutdanning (BS/UB).
– rekrutteringsvirksomheten.

Felles vernepliktsforvaltning utvides til å omfatte alt personell som ikke er i tjeneste, herunder vernepliktig og utskrevet befal, vernepliktige mannskaper og Heimevernspliktige, samt disposisjon av alt personell i krigsstrukturen.

Sesjon gjennomføres regionalt med utgangspunkt i Forsvarsdistriktsstabene som lokaliseres til Oslo, Kjevik, Bergen, Værnes og Harstad. Ved hvert av disse stedene foreslås etablert det et informasjonssenter («opplevelsessenter»). I Oslo vil senteret bli opprettet på Akershus festning, og i Hamar-regionen opprettes dette senteret i tilknytning til Vernepliktsverket på Aaker gård.

Lokalisering av det nye Vernepliktsverket

Dagens lokalisering av Vernepliktsverkets regionale avdelinger ble senest bestemt ved behandlingen av Innst. S. nr. 302 (1996-97), jamfør St.prp. nr. 56 (1996-97). Denne geografiske fordelingen er bestemt ut fra befolkningskonsentrasjonen, og bør opprettholdes som utgangspunkt for sesjonsvirksomheten. For å kunne bygge på stedlig kompetanse fra det nåværende Vernepliktsverket, har det vært en forutsetning at det nye sentraliserte Vernepliktsverket blir lokalisert på ett av de stedene der det nå er lokalisert en regional avdeling. Departementet har vurdert følgende faktorer ved lokalisering av det framtidige Vernepliktsverket:

- administrativ støtte fra en nærliggende militær avdeling
- personellmessige forhold, herunder stedlig kompetanse, rekruttering og karrieremuligheter
- kommunikasjonsmuligheter
- samhandling med militære avdelinger og staber, andre offentlige instanser og vernepliktige
- økonomiske forhold

Vurdering av alternativene for lokalisering

Alle de vurderte stedene for lokalisering av Vernepliktsverket vil være mulige. Administrativ støtte fra nærliggende avdelinger er gjennomgående av en høy standard og kan ikke sies å ha noen betydning for stedsvalget. Det er imidlertid visse ulikheter i funksjonalitet, økonomi og personellmessige forhold som kan tilsi en innbyrdes rangering av lokaliseringsalternativene.

Det er til dels betydelige forskjeller i det økonomiske innsparingspotensial ved de ulike lokaliseringsalternativene, slik det framgår av tabellen nedenfor. Lokalisering i DKN-bygget i Harstad, på Kristiansten festning i Trondheim og på Aaker gård på Hamar er de mest fordelaktige alternativene ut fra en ren økonomisk vurdering.

Kristiansand har god stedlig kompetanse og gode kommunikasjonsmuligheter. Rekrutteringsmulighetene for sivile arbeidskraft anses best her i forhold til de øvrige lokaliseringsalternativene.

Bergen vurderes likt med Kristiansand, men på noe forskjellig grunnlag. Norges nest største by med Haakonsvern like ved gir gode karrieremuligheter i offentlig sektor og i Sjøforsvaret.

Harstad har gode samhandlingsmuligheter med viktige avdelinger i to forsvarsgrener. I tillegg vil Harstad kunne sikre en stabil, sivil arbeidsstyrke. Økonomisk fremstår dette alternativet som meget gunstig med en innsparing etter nåverdiberegningene på 520 millioner kroner i løpet av 10 år. Harstad vurderes derfor som gunstigere enn Kristiansand og Bergen.

Trondheim er på sin side et litt bedre alternativ enn Harstad. Økonomisk og personellmessig er de tilnærmet like gunstige, men kommunikasjonsmulighetene gir Trondheim større funksjonalitet.

Hamar har enda større funksjonalitet enn Trondheim og må rangeres foran. Kommunikasjonsmulighetene og nærheten til både hovedstadsområdet og Hærens kompetansesentra er utslagsgivende. I tillegg har Hamar en betydelig stedlig kompetanse.

Oslo er vurdert som det beste alternativ ut fra de fleste forhold, men ikke ut fra den økonomiske faktoren. Her er den stedlige og faktiske kompetanse

god ved at den sentrale stab allerede er plassert på Akershus. I hovedstadsområdet er det meget gode muligheter for samhandling med militære avdelinger og staber, andre offentlige instanser og vernepliktige. Dagens lokalisering i Oslo innbefatter en stor del av det personellet som vil bli berørt av omorganiseringen av vernepliktsforvaltningen. Organisasjonsstrukturen i Oslo omfatter begge nivåer i utøvende og stabsmessige funksjoner. Annen lokalisering enn Oslo vil medføre behov for en betydelig kompetanseoppbygging av stabsfunksjonen og dermed flytting av personell.

Lokalisering av Vernepliktsverket må imidlertid ses i sammenheng med plassering av den øvrig del av Forsvarets virksomhet både nasjonalt og regionalt. Bortsett fra et større investeringsbehov ved Hamar i forhold til Oslo, vil de øvrige forhold kun være av marginal art når det gjelder valget mellom disse to alternativer. Departementet har derfor kommet til at det i dette tilfelle er riktig å legge vekt på regionalpolitiske forhold og vil utfra en samlet vurdering forslå at Hamar velges som sted for det framtidige felles vernepliktsverk.

Tabell 7.3: Sammendrag av hovedtall for vurderte alternativer (gunstigste nå-verdi for hver lokalisering)

Bergen	445.084
Hamar	494.164
Harstad	520.079
Kristiansand	427.740
Oslo	445.783
Trondheim	503.741

Personellmessige og økonomiske konsekvenser

Vernepliktsforvaltningen har med nåværende organisasjon 321 årsverk, fordelt på 189 militære og 132 sivile. 204 ansatte tilhører Vernepliktsverket. Den ny organisasjonen er utredet til å omfatte 188 årsverk, fordelt på 113 militære og 75 sivile. Reduksjon i årsverket er 133 uansett lokalisering.

7.6.2.3 Konklusjon

Forsvarsdepartementet foreslår opprettet felles vernepliktsforvaltning for Forsvaret med lokalisering til Hamar. Vernepliktsverkets sentrale stab i Oslo og de seks regionale avdelinger i Oslo, Hamar, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Harstad foreslås nedlagt.

7.6.3 Endringer i Forsvarets lønnsadministrasjon

Regjeringen foreslår å samle Forsvarets sentrale lønnsfunksjoner til Oslo. Tre lønnskontorer legges ned innen 1. august 2001. Forsvarets lønnsadministrasjon skal effektiviseres gjennom anvendelse av ny teknologi.

7.6.3.1 Bakgrunn

Det vises til forslag i St.prp. nr. 75 (1999-2000) der regjeringen fremmet forslag til endringer i Forsvarets lønnsadministrasjon. I samsvar med Innst. S. nr.

16 (2000-2001) fremmes forslaget til endringer i lønnsadministrasjonen på ny i denne proposisjonen.

7.6.3.2 Vurdering

Den foreslåtte lokaliseringen til Oslo har et innsparingspotensial over ti år på inntil 30 millioner kroner i nåverdi. Etablering i Harstad eller Hamar representerer ingen reduksjon i kostnader i forhold til dagens organisering. Som følge av nødvendige etableringskostnader vil disse alternativene innebære merkostnader på i størrelsesorden 10 - 15 millioner kroner over samme tidshorisont. Sammenliknet med det forslåtte Oslo-alternativet vil Harstad-løsningen eller Hamar-løsningen påføre Forsvaret merkostnader på inntil henholdsvis 45 og 50 millioner kroner i perioden.

Utredningen som er gjennomført, hvor Harstad, Oslo og Hamar er vurdert som mulige lokaliseringsalternativer, viser også at sentrale lønnsfunksjoner lokalisert til Oslo har faglige, funksjonelle og personellpolitiske fordeler.

Lønnsadministrasjonen er isolert sett en type funksjon som godt kan utføres utenfor Oslo, for eksempel ved hjelp av IKT. En eventuell etablering av Forsvarets lønnsadministrasjon i Harstad eller Hamar innebærer imidlertid at en forholdsvis stor avdeling må nyopprettes (ca. 50 årsverk) i forbindelse med nedlegging av lønnskontorene (fase en). Hovedtyngden av dette personellet (ca. 40) må nyrekrutteres.

Ved en lokalisering til Harstad eventuelt Hamar vil det også være behov for å opprette et element i Oslo for å koordinere virksomheten mellom Forsvarets lønnsadministrasjon og Forsvarets overkommando. Det er beregnet at dette elementet vil utgjøre fire stillinger, noe som reduserer årsverkinnsparingen. Opprinnelig innsparingspotensial ved å lokalisere til Oslo er beregnet til 23 årsverk. Ved lokalisering til Harstad er innsparingspotensialet beregnet til 19 årsverk.

Endringene i lønnsadministrasjonen er planlagt gjennomført i to faser. Fase en omfatter nedleggelse av de enkelte lønnskontor og bibehold av en sentral lønnsadministrasjon. I denne fasen er det beregnet at størrelsen på det sentrale ledd er tilnærmet likt bemannet i gammel og ny organisasjon. Parallelt med organisasjonsutviklingen i fase en vil Forsvaret anskaffe nye lønns-, regnskaps- og personalsystemer.

Etter at disse systemene er tatt i bruk iverksettes fase to. Fase to vil omfatte en antatt reduksjon fra 49 til 25-30 tilsatte på sentralt nivå.

Tabell 7.4: Utvikling i årsverkforbruket

Bemanning	Totalt	FO/Ø/Oslo	Hamar	Harstad	FTD/Oslo
Nåværende	72	49	11	10	2
Fase 1	49	49	-	-	-
Fase 2	25 - 30	25 - 30	-	-	-

Nye lønns-, regnskaps- og personalsystemer vil ytterligere reduseer størrelsen på den sentrale lønnsadministrasjonen. En eventuell videreføring av regional virksomhet i Harstad eller Hamar på ovennevnte nivå kan således bli av kortvarig karakter. Gjennomføring av fase to vil innebære at et stort antall av de stillinger som eventuelt må nyopprettes i Harstad eller Hamar i fase en,

i løpet av kort tid vil bli nedlagt. Forsvaret vil således ha arbeid med å tilsette og gi omfattende og tidkrevende opplæring til nytilsatte som relativt snart vil miste stillingen. Ut fra et personellpolitisk perspektiv anses dette som en svært lite tilfredsstillende løsning. Det anses også som tvilsomt at den spisskompetanse man trenger i en etablerings- og nedbyggingsfase vil være tilgjengelig på grunn av de usikre/spesielle tilsettingsvilkårene. Det må tilsettes og gis opplæring til et stort antall personer dersom lønnsadministrasjon lokaliseres til Harstad eller Hamar. Kartlegging blant de tilsatte i Oslo har vist at personellet har liten vilje til å flytte.

Ved en flytting av lønnsadministrasjonen til Harstad eller Hamar må i tillegg den gamle organisasjonen i Oslo være virksom i en lengre overgangsperiode, mens nytt personell læres opp på nytt sted. Dette for å sikre gjennomføringen av en forsvarlig lønnsadministrasjonen i en overgangsperiode. Dette innebærer at det i en periode blir behov for en viss dobbeltkjøring med virksomhet både i Oslo og Hamar/Harstad. En slik løsning er ikke kostnadseffektiv. En midlertidig forlenget drift i Oslo kan også vise seg problematisk å gjennomføre. Tilsatte som får melding om overtallighet i Oslo vil snarest søke nye stillinger og dermed gjøre en midlertidig driftsforlengelse vanskelig.

7.6.3.3 Konklusjon

Ut fra faglige, funksjonelle, personellpolitiske og økonomiske vurderinger framstår lokalisering av sentrale lønnsfunksjoner til Oslo som mest effektivt og minst ressurskrevende for Forsvaret.

Departementet opprettholder derfor forslaget i St.prp. nr. 75 (1999-2000). Det ligger i utgangspunktet til grunn for forslaget at bygning 64 på Akershus renoveres. Som følge av andre endringer i Forsvarets virksomhet i Oslo, kan imidlertid alternativ lokalisering i Oslo være aktuelt.

7.7 Etablering av Nasjonal sikkerhetsmyndighet som eget direktorat

Regjeringen foreslår å opprette Nasjonal sikkerhetsmyndighet som et eget direktorat direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Direktoratet vil benevnes Direktoratet for forebyggende sikkerhet.

7.7.1 Bakgrunn

Den forebyggende sikkerhetstjeneste i Norge vil i årene som kommer stå overfor en rekke nye oppgaver og utfordringer. Dette skyldes flere forhold, herunder den samfunnsmessige, sikkerhetspolitiske og teknologiske utvikling, men i særlig grad tjenestens utvidede ansvar og oppgaver i den sivile del av forvaltningen, slik dette er beskrevet i 4.4.8.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er i dag organisert som Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben. Når sikkerhetsloven trer i kraft, vil Nasjonal sikkerhetsmyndighet få et koordinerende og kontrollerende ansvar for sikkerhetstiltak i tilknytning til informasjons- og objektsikkerhet (herunder også personellsikkerhet og sikkerhetsgraderte anskaffelser). Ansvaret vil omfatte så vel den offentlige forvaltning som de deler av privat sektor som gjennom sin virksomhet må håndtere sikkerhetsgradert informasjon eller objekter.

7.7.2 Vurdering

I regi av Forsvarsdepartementet er det utarbeidet to utredninger om organisering av Nasjonal sikkerhetsmyndighet for å gjøre denne i stand til å møte framtidens oppgaver og utfordringer. Den primære anbefaling fra begge utredningene er at Nasjonal sikkerhetsmyndighet organiseres som et selvstendig forvaltningsorgan (et direktorat) direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Det foreslås samtidig at de elementer som er nødvendige for å ivareta de rent militære sikkerhetsoppgaver (som koordinering av sikkerhetstiltak innenfor Forsvaret, sikkerhetsfaglig rådgivning og veiledning ved militære øvelser) legges til Forsvarets militære organisasjon.

Etter departementets oppfatning tilsier Nasjonal sikkerhetsmyndighets framtidige ansvarsområde, særlig innen sivil sektor, at sikkerhetstjenesten organiseres utenfor Forsvarets militære organisasjon. Det anses i den sammenheng som naturlig og hensiktsmessig at Nasjonal sikkerhetsmyndighet etableres som et direktorat rett under et fagdepartement.

I innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg (NOU 2000: 20) ble det pekt på alternativer til å organisere en nasjonal sikkerhetstjeneste innenfor Forsvaret, forutsatt at en ny løsning ville gi en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og at denne ikke ville gå på bekostning av Forsvarets behov for en effektiv militær sikkerhetstjeneste. Sårbarhetsutvalgets innstilling (NOU 2000: 24) fremmet forslag om å etablere et eget departement med ansvar for sikkerhet og beredskap og anbefalte at Nasjonal sikkerhetsmyndighet skulle organiseres som et selvstendig direktorat under dette departement.

Organiseringen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet på departements- og direktoratsnivå er til vurdering i forbindelse med oppfølgingen av Sårbarhetsutvalgets (NOU 2000: 24) og Sleipner- og Åsta-kommisjonens rapporter. Etter departementets oppfatning er det imidlertid nødvendig å vurdere den framtidige organisering av Nasjonal sikkerhetsmyndighet i sammenheng med den helhetlige omlegging av Forsvaret. I en slik sammenheng finner departementet at Nasjonal sikkerhetsmyndighet som et direktorat bør legges direkte under Forsvarsdepartementet. En slik organisering av Nasjonal sikkerhetsmyndighet vil sikre en effektiv styring og en god kontroll med den forebyggende sikkerhetstjeneste.

De økonomiske og administrative konsekvenser av endringene vil først og fremst bestå i å overføre ressurser fra Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben til det nye direktoratet. Forsvarets militære organisasjon må imidlertid beholde en egen sikkerhetskompetanse og kapasitet på sentralt nivå. Det legges ikke opp til noen økning i den samlede ressursbruk på dette området.

7.7.3 Konklusjon

Det foreslås at Nasjonal sikkerhetsmyndighet etableres som et eget direktorat direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Direktoratet vil benevnes Direktoratet for forebyggende sikkerhet.

7.8 Samlede økonomiske og administrative konsekvenser

Innsparingspotensialet som følge av endringer i fredsorganisasjonen framkommer under de enkelte tiltak i dette kapittelet, mens de samlede tiltakene

har et innsparingspotensial i driftskostnader som utgjør om lag 1,5 milliarder kroner årlig. Dette innebærer at bemanningen reduseres med i størrelsesorden 3000 årsverk. Innsparinger som følge av omleggingen er beskrevet i kapittel 6.3.2.

7.9 Festningenes framtid

Forsvarsdepartementet fremmer forslag om en rekke organisasjonsendringer med sikte på kostnadseffektive og framtidsrettede løsninger. En rekke forslag vil derfor fjerne bindingen mellom Forsvarets kjernevirksomhet, og våre gamle festningsverk. Departementet vil vurdere framtidige administrative løsninger for våre festninger. Jamfør kapittel 6.4.

7.10 Vurdering av distriktsmessige konsekvenser

Forsvarsdepartementet vil i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet utarbeide et opplegg for å håndtere de utfordringer som omleggingen Forsvaret vil medføre for de kommuner som blir sterkest berørt, jamfør kapittel 5.8 2.

Som et grunnlag for å vurdere de distriktspolitiske konsekvenser har Forsvarsdepartementet engasjert Asplan Viak til å bearbeide aktuelle data og til å gjennomføre en grovanalyse av de samfunnsmessige regionale/lokale virkninger i noen av kommunene som blir sterkest påvirket av nedleggingene.

Tiltakene i dette kapittel, herunder nedlegging og flytting av virksomhet, gir negative sysselsettingsmessige utslag for i størrelsesorden 30 kommuner. I enkelte regioner og lokalsamfunn som berøres særlig sterkt av reduksjoner eller nedleggelser av militær virksomhet, vil virkningene på kommunenes økonomi være så omfattende at det vil kunne være behov for å tilføre ekstraordinære omstillingsmidler. Som følge av omleggingen av Forsvaret, er det sannsynlig at en del kommuner vil kunne ha behov for ekstraordinær bistand. Basert på erfaringstall fra tidligere omstillinger av statlig virksomhet, setter regjeringen av en økonomisk ramme på til sammen 250 millioner kroner for å håndtere de regionalpolitiske konsekvenser av omleggingen, jamfør punkt 6.3.1. Hovedmålet med en slik omstillingsbevilgning vil være å medvirke til etablering av alternative, varige og lønnsomme arbeidsplasser i disse kommunene. Hensikten vil videre være å bidra til å skape større variasjon i næringsgrunnlaget, slik at levedyktige lokalsamfunn fortsatt kan opprettholdes.

8 Omleggingen av Forsvaret i et langsiktig perspektiv

8.1 Innledning

En vellykket omlegging og etablering av en ny struktur og organisasjon vil ikke alene løse Forsvarets grunnleggende utfordringer, selv om en vellykket omlegging er en absolutt forutsetning for at framtidens utfordringer skal være håndterbare.

Grunnleggende utviklingstrekk gjør det stadig dyrere å drive og fornye en gitt forsvarsstruktur. Det betyr at regjeringen og Stortinget, også etter omleggingen, vil stå overfor en vedvarende avveining: enten må Forsvarets kjøpekraft opprettholdes på et gitt nivå, hvilket vil innebære at budsjettrammene må økes gradvis, eller så må størrelsen på Forsvarets struktur og organisasjon reduseres ytterligere. Det sistnevnte kan skje enten gradvis og i takt med den relative svekkelsen av kjøpekraften, eller drastisk over en kort periode, tilsvarende den forestående omleggingen i perioden 2002-2005. En slik ytterligere reduksjon vil uansett innebære at hele våpengrener må tas ut og at Forsvarets rolle og oppgaver må vurderes på nytt.

8.2 Langsiktige utviklingstrekk

De problemene Forsvaret i dag strir med, vil ikke forsvinne som følge av omleggingen alene. De langsiktige utviklingstrekkene som skisseres nedenfor belyser årsakene til dette, og gjør det mulig å sette omleggingen av Forsvaret 2002-2005 i perspektiv.

De sikkerhetspolitiske utviklingstrender er behandlet i kapittel 3. Hovedbudskapet er at Norges sikkerhetspolitiske situasjon preges av usikkerhet, og at både utfordringer, risikobildet og rammevilkår er i rask endring. Dette tilsier at forsvarsplanleggingen må legge vekt på å opprettholde fleksibilitet, både med hensyn til hvilke oppgaver Forsvaret kan løse til enhver tid, og med hensyn til evnen til å møte vesensforskjellige oppgaver på lengre sikt. Samtidig indikerer andre overordnede utviklingstrekk - teknologiske, militærfaglige, samfunnsøkonomiske og kostnadsmessige - at det i framtiden vil være en betydelig nasjonal utfordring å opprettholde Forsvaret på et hensiktsmessig kvalitativt og kvantitativt nivå.

8.2.1 Militærteknologiske og konseptuelle utviklingstrekk

I dag er det først og fremst veksten innenfor informasjonsteknologien som bidrar til å endre både våpen, utstyr og måten moderne militære organisasjoner opererer på. Denne utviklingen har dramatisk forbedret evnen til å kommunisere, og dermed utnytte informasjon raskere og bedre enn før. Moderne datasystemer har også gjort det mulig å utvikle mer presise våpen. Disse mulighetene er en av forklaringene på de lave tapstallene som bruk av moderne militærmakt har medført i senere konflikter.

På lengre sikt vil utviklingen innen informasjonsteknologien trolig komme til å ha enda mer omfattende konsekvenser. Hittil er teknologiske nyvinninger

hovedsaklig blitt utnyttet til å forbedre eksisterende måter å operere på. Teknologiske framskritt kan imidlertid først utnyttes fullt ut når man på grunnleggende vis endrer måten å operere på.

Informasjonsteknologien gjør det mulig å utvikle et konsept hvor bakkestyrker, fartøyer, flymaskiner, sensorer og hovedkvarter blir knyttet sammen i et *nettverk*. Konseptet innebærer at informasjon blir tilgjengelig for og i prinsippet kan utnyttes av alle som er tilknyttet nettverket. Dette vil føre til bedre samarbeid og ressursutnyttelse på tvers av forsvarsgrener og mellom nivåer. Dermed kan hele det militære systemet handle raskere i en gitt situasjon. Konseptet vil etter hvert kunne få like omfattende konsekvenser for militær organisasjon og operativ doktrine som motorisering og mekanisering tidligere har hatt.

Norge kan med sine begrensede ressurser ikke utvikle alle typer teknologi og kapasiteter på egen hånd. Den generelle militære utviklingen vil imidlertid få betydelige konsekvenser også for Norge, både med hensyn til utrustning, operasjonskonsepter og Forsvarets helhetlige organisering. Ikke minst er man på norsk side nødt til å ta hensyn til hvilken moderniseringstakt våre allierte har, med tanke på den evne til samvirke med allierte Norge er helt avhengig av. Dette kan kun oppnås gjennom utstrakt deltakelse i flernasjonalt militært og forsvarsindustrielt samarbeid.

8.2.2 Samfunnsøkonomisk utvikling

Norsk økonomi vokste sterkt i en periode på 1990-tallet, men veksten har i den senere tid flatet ut. Like fullt tilsier regjeringens prognoser en fortsatt og noe økende vekst de nærmeste årene, jamfør St.meld. nr. 1 (2000-2001) Nasjonalbudsjettet 2001. Både på kort og lang sikt står imidlertid norsk økonomi overfor betydelige utfordringer.

De umiddelbare utfordringene omfatter blant annet knapphet på arbeidskraft, presstendenser i deler av økonomien, fare for svekkelse av konkurranseevnen for norsk næringsliv som følge av kostnadsutviklingen, og betydelig variasjon i oljeprisene. På lengre sikt er de potensielle problemene mer dyptgripende. Spesielt kan den forventede økningen av «låste» offentlige utgifter til pensjonsordninger, sosiale formål og helsevesen komme til å begrense den politiske handlefrihet. Disse utfordringene vil bli desto større ettersom andelen aktive arbeidstakere synker relativt til befolkningen som helhet, og petroleumsinntektene reduseres.

Fortsatt økonomisk vekst innebærer dermed ikke uten videre at prioriteringen av ressurser mellom samfunnssektorene vil bli lettere. Forsvarsplanleggingen må derfor bygge på realistiske forutsetninger om framtidige budsjetter.

8.2.3 Forsvarets kostnadsutvikling

Kostnadsutviklingen for Forsvaret vil, av flere årsaker, måtte antas å stige gradvis også i perioden etter 2005. På det nåværende tidspunkt er det imidlertid vanskelig mer presist å forutse effektene av framdriften i teknologisk nyvin-

ning, i hvilken takt nye løsninger kan framstå, og hva prislappen vil være på nasjonale og felles løsninger.

Det underliggende presset i Forsvarets driftskostnader, justert for den kompenserte lønns- og prisvekst, har i de senere år vært omkring to prosent årlig. Kostnadsveksten for Forsvaret er noe høyere enn for et gjennomsnitt av samfunnet for øvrig. Dette skyldes først og fremst at Forsvaret er avhengig av varer og tjenester som er dyrere enn det gjennomsnitt som danner grunnlag for konsumprisindeksen, og at Forsvaret har store lønnsutgifter. Dermed får høy reallønnsvekst og forbedrede velferdsordninger i samfunnet generelt store utslag for Forsvaret.

Forsvarsstudien 2000 søkte å ta høyde for disse forholdene ved å basere seg på en gjennomsnittlig ikke-kompensert driftsvekst på 1,5 prosent per år. Dette anslaget ligger noe under den gjennomsnittlige veksten på 1990-tallet, hvilket skyldes at Forsvarsstudien baserer seg på en forutsetning om en gitt årlig rasjonaliseringsgevinst. Anslag over utviklingen av Forsvarets driftsutgifter er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet, først og fremst fordi den er avhengig av reallønnsveksten, som igjen avhenger av den generelle økonomiske utvikling og dermed av faktorer som internasjonale konjunkturer og oljepris.

Denne usikkerheten har store konsekvenser for forsvarsplanleggingen. Innenfor et 20-årsperspektiv - som er nødvendig for å fange inn fornyelsen av hele strukturen - vil for eksempel et årlig avvik på en halv prosent i forhold til den forutsatte økningen i driftsutgiftene, beløpe seg til omkring 23 milliarder kroner. Dette tilsvarer mer enn halvannen gang anskaffelseskostnadene knyttet til de nye fregattene. Et avvik i en slik størrelsesorden vil åpenbart kunne få dramatiske virkninger for Forsvaret.

Et annet forhold som skaper både press og usikkerhet i forsvarsplanleggingen, er prisstigningen på militært materiell og utstyr. Denne prisstigningen varierer fra materielltype til materielltype, i størrelsesorden to til fem prosent årlig.

8.3 Forsvarets framtidige utvikling

De langsiktige utviklingstrekk som er beskrevet ovenfor stiller ikke i og for seg Forsvaret i noen særskilt situasjon. Også andre samfunnssektorer, for eksempel helsesektoren, kjennetegnes av store utgifter til lønn og investeringer i avansert materiell. Utfordringene for Forsvaret blir imidlertid ikke mindre av den grunn.

To hovedkonklusjoner synes nærliggende. *For det første* må Forsvarets struktur gjennomgå betydelige og til dels kostnadskrevende tilpasninger på lang sikt. Ikke minst gjelder dette behovet for å tilpasse våre militære styrker til de krav alliansen vil stille, og dermed sikre at det norske forsvaret fortsatt skal kunne inngå som en relevant del av NATOs militære kapasiteter. *For det andre* synes en gradvis reduksjon av Forsvaret uunngåelig, dersom en forutsetter et vedvarende flatt budsjettnivå.

For å kunne møte framtidens militære krav, har regjeringen anbefalt en «dobbel» omlegging i perioden 2002-2005; betydelige reduksjoner i Forsvarets omfang kombinert med kvalitative endringer i Forsvarets innretting. Sam-

tidig er det lagt vekt på at Forsvaret skal beholde en balansert struktur, i den forstand at en selvstendig nasjonal kapasitet skal opprettholdes for nøkkelsektorene innen hver forsvarsgren. I kombinasjon med realistiske forutsetninger om framtidige budsjetter begrenser denne ambisjonen i betydelig grad handlingsrommet med hensyn til å innføre nye strukturelementer.

På lang sikt står valget mellom gradvis nedbygging av Forsvaret og gradvis reell økning av forsvarsbudsjettet. Like lite som det kan forventes at helsevesenet skal kunne opprettholde sin relative standard med flate budsjettrammer, kan noe slikt forventes av Forsvaret. Når det likevel ikke oppgis konkrete budsjettrammer for perioden etter 2005, skyldes dette at regjeringen anser at usikkerheten knyttet til kostnadsutviklingen, den sikkerhetspolitiske utvikling samt til den endelige innsparingen ved omleggingen 2002-2005, innebærer at ethvert presist kostnadsanslag for perioden etter at omleggingen er gjennomført, vil bære preg av kvalifisert gjetning.

De realiteter - og den usikkerhet - som knytter seg til den framtidige kostnadsvekst for Forsvaret, er det ikke mulig å planlegge seg bort fra. Etableringen av den struktur og organisasjon som skisseres i kapittel 5, gir imidlertid Forsvaret kompetanse og fleksibilitet til å løse de mest sannsynlige oppgaver på kort og mellomlang sikt, kombinert med evnen til å kunne tilpasses en vesensforskjellig situasjon på lang sikt. Dette er en tilnærming som etter regjeringens syn bør legges til grunn for Forsvarets strukturutvikling også på lengre sikt.

Gitt denne tilnærmingen, bør den kvalitetsmessige utviklingen av Forsvaret bevege seg langs to spor. For det første må kapasiteter for nøkkelsektorene oppdateres i henhold til den militærteknologiske utvikling, så langt det er militærfaglig formålstjenlig og mulig gitt budsjettutviklingen. I tillegg er det regjeringens syn at Norge må bidra til den generelle moderniseringen av NATO blant annet gjennom å tilføre den nasjonale strukturen nye DCI-relaterte strukturelementer, gjennom flernasjonalt samarbeid der det er hensiktsmessig.

Som ledd i utviklingen av Forsvaret og som bidrag til moderniseringen av alliansen, skal det blant annet innføres ubemannede luftfartøyer (UAVer) innen 2008. Videre vil anskaffelse av tankfly bli vurdert i en flernasjonal ramme. I tillegg vil Forsvaret arbeide for å etablere ordninger som sikrer rask og forutsigbar tilgang på strategisk sjøtransport, jamfør kapittel 5.3.4.

NATO har lenge anmodet Norge om å anskaffe kamphelikoptre, som vil kunne introdusere nye og mer fleksible kapasiteter, blant annet knyttet til forsvar av olje- og gassinstallasjoner dersom de er tilpasset maritime operasjoner. Etter regjeringens syn vil imidlertid dette innebære en så betydelig utgift at det i dagens situasjon ikke framstår som et aktuelt tiltak. Spørsmålet må imidlertid vurderes på nytt etter at denne proposisjonens omlegging er gjennomført.

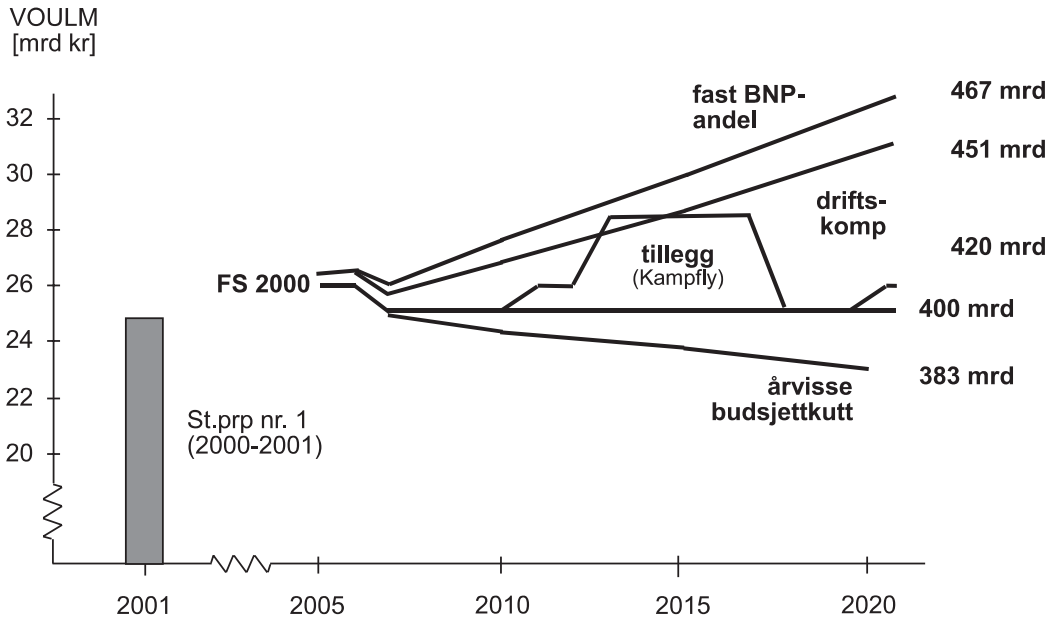
Et nasjonalt kampflyvåpen er en nødvendig del av ethvert moderne forsvar. Kampfly er også et viktig bidrag til internasjonale operasjoner. Forsvarets kampflyflåte må erstattes etter 2010. Alternative veivalg i denne sammenheng blir nå utredet, herunder politiske, operative, økonomiske og industrielle konsekvenser. Blant annet blir det vurdert om ubemannede fly i fremtiden kan løse deler av de oppdrag som i dag forutsettes løst med kampfly og andre

enheter i Forsvaret. Neste generasjons kampfly vil etter all sannsynlighet være et resultat av et multinasjonalt samarbeid, og som sådan være med å legge forholdene til rette for operativt og teknisk samarbeid mellom deltagernasjonene i systemets levetid. Dette innebærer at valg av fly også vil ha konsekvenser for valg av fremtidige samarbeidspartnere med tanke på styrkebidrag i internasjonale operasjoner.

Norge har deltatt i en tidlig fase av det amerikanske Joint Strike Fighter (JSF)-programmet, og må i løpet av 2001 ta beslutning om eventuell videreføring av deltagelsen. Videre foreligger det et konkret tilbud om deltagelse i det europeiske Eurofighter-programmet. Andre kandidater har også signalisert interesse for å bringe Norge inn i et samarbeid. Dersom vi skulle ønske å delta i et utstrakt samarbeid om utvikling, anskaffelse, drift og vedlikehold av neste generasjons kampfly, kan det være formålstjenlig allerede i nær fremtid å fatte beslutning om en nærmere assosiering med en av kandidatene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at ressurssituasjonen blir så anstrengt at Norge må avvente deltakelse. Dette vil i så fall begrense våre muligheter til å trekke veksler i framtiden på de fordeler et tett samarbeid kan gi. Stortinget vil bli informert om regjeringens videre arbeid i denne saken.

Boks 8.1 Forskjeller i budsjettnivå med varierende budsjettforutsetninger

Omleggingsperioden 2002-2005 krever spesielle finansieringsprinsipper som er tilpasset en ekstraordinær situasjon preget av store ubalanser. For å møte utviklingen med stadig synkende kjøpekraft kan det i framtiden være aktuelt å vurdere å knytte finansiering av forsvarsutgiftene til mer stabile forutsetninger. Det kan tenkes flere slike modeller. Noen av disse illustreres i det følgende. Illustrasjonen gjelder for perioden 2006-2021.



Figur 8.1 Illustrasjon av ulike finansieringsmodeller på lang sikt

- Den første finansieringsmodellen bygger på prinsippet om tilleggsfinansiering av helt spesielle investeringsprosjekter. En tilsvarende ordning ble innført i forbindelse med fregattanskaffelsen. For perioden 2006-2021 peker særlig to slike prosjekter seg ut. Det første prosjektet gjelder utskiftingen av F-16 flåten etter 2010, som størrelsesmessig sett vil være en ekstremt stor utfordring. Det andre prosjektet gjelder erstatningen av kystvaktfartøyer av Nordkapp-klassen som trolig må påbegynnes rundt 2020. Det siste prosjektet vil være spesielt fordi fartøyene brukes i stort omfang til sivile oppgaver. En ordning med tilleggsfinansiering ble også benyttet da Nordkapp-klassen ble anskaffet.
- En annen finansieringsmodell tar utgangspunkt i driftssiden og forutsetter at budsjettene kompenseres med den underliggende reelle driftskostnadsvekst. Figuren viser hvor mye midler som må tilføres budsjettet i 2006-2021 for å opprettholde kjøpekraften, hvis vi legger til grunn den underliggende vekst på 1990-tallet (en vektet årlig faktor på 1,4 prosent).
- En tredje modell kan være å knytte utviklingen i forsvarsutgiftene til den antatte veksten i BNP. Figuren illustrerer hvor mye midler Forsvaret vil tilføres hvis budsjettets utvikling holder tritt med de prognoser som ligger til grunn for BNP-utviklingen for fastlands-Norge 2006-2021. Det kan tilføyes at utviklingen av forsvarsutgiftenes andel av BNP er den mest sentrale indikator i NATOs evaluering av medlemslandenes forsvarsanstrengelser i en byrdefordelingssammenheng, særlig når man ønsker et sammenlignende mål for alliansens medlemsland over tid.

Figuren illustrerer også konsekvenser av en eventuelt årlig budsjettreduksjon på en halv prosent. Det vil gi en samlet underdekning på 17 milliarder kroner i forhold til en flat budsjettutvikling, hvilket tilsvarer minst halvparten av hva utskiftingen av kampflyflåten vil koste, og omtrent hele de totale planlagte investeringskostnader for henholdsvis Hæren og Sjøforsvaret i angjeldende periode.

Ingen av modellene vil kunne kompensere for en mislykket omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005. Regjeringen legger stor vekt på Forsvarets eget ansvar for å gjennomføre omleggingen på basis av virkemidler og tiltak Forsvaret selv har kontroll over, og som i utgangspunktet anses som tilstrekkelige for å gjennomføre omleggingen og å løse oppgavene.

8.4 Forsvaret i 2010 - tre scenarier

Avhengig av i hvilken grad omleggingen lykkes, samt bevilgningsnivået og andre rammevilkår i perioden deretter, vil Forsvarets utvikling kunne gå i vidt forskjellige retninger de kommende ti år. Den vesentligste forutsetning for en positiv utvikling, er at omleggingen gjennomføres i tråd med hovedlinjene i denne proposisjonen.

I det følgende skisseres - for å illustrere hvilke fundamentale valg vi nå står foran - tre alternative scenarier. Det første forutsetter at omleggingen gjennomføres i henhold til de retningslinjer som skisseres i denne proposisjonen og at Forsvarets kjøpekraft deretter opprettholdes. Det andre scenariet tar utgangspunkt i at omleggingen gjennomføres i henhold til intensjonen, men at budsjettene deretter flater ut eller synker. Det tredje scenariet beskriver konsekvensene av at en ukontrollert nedbygging videreføres gjennom delvise omstillingstiltak og/eller gradvis synkende reelle budsjetter. Det siste vil gi noe mindre dramatiske konsekvenser enn de som vil følge av å videreføre dagens forsvarspolitiske hovedkurs, som ble skissert i kapittel 1.

8.4.1 Scenario I - vellykket omlegging, deretter stabil kjøpekraft

Gitt at omleggingen blir gjennomført som planlagt, og at Forsvarets kjøpekraft deretter holdes stabil og forutsigbar, vil Forsvaret i 2010 ha noenlunde det samme omfang som i 2005. De operative styrkene vil imidlertid gjennomgående ha bedre kvalitet sammenlignet med situasjonen i 2005 og ikke minst i dag. Forsvaret vil ha kapasitet til å kunne håndtere et bredt spekter av episoder og kriser, yte gode, og ut fra norske forutsetninger betydelige, bidrag til internasjonale operasjoner, samt operere sammen med våre allierte både i og utenfor norske områder. Forsvaret vil imidlertid ha begrenset utholdenhet, og trusler av et visst omfang mot Norges sikkerhet vil, som i dag, måtte møtes av norske enheter som en del av en større NATO-styrke.

Samtidig vil Forsvaret opprettholde og fornye kompetanse både blant befal og mannskaper. Dette gjør det mulig å videreutvikle Forsvaret i takt med endrede rammebetingelser. Spesielt den operative kompetansen vil være klart styrket i forhold til i dag, grunnet et stabilt og tilstrekkelig høyt aktivitetsnivå i strukturen. Dette vil også underbygge Norges troverdighet i internasjonale samarbeidsprosesser, spesielt i NATO.

Materiellparken vil være av begrenset omfang, men på et akseptabelt teknologisk og vedlikeholdsmessig nivå. Utskiftingen av materiell vil foregå i et tempo som tilsier at alle komponenter vil kunne skiftes ut innen et rimelig tidsintervall, uten for store investeringstopper for Forsvaret sett under ett. Fornyelsen av kampfly i årene etter 2010 vil imidlertid representere et unntak. Antagelig vil vesentlige deler av denne anskaffelsen måtte tilleggsfinansieres. I tillegg til de nye fregattene vil ubemannede luftfartøyer, deltagelse i en flernasjonal tankflyenhet og full etablering av Forsvarets innsatsstyrke (FIST), ha tilført Forsvaret en betydelig økt operativ evne.

Som følge av det høye aktivitets- og kvalitetsnivået, vil offisersyrket fortsatt være attraktivt for yngre mennesker for hele eller deler av deres yrkesaktive karriere. En betydelig del av befolkningen vil dessuten avtjene verneplikten på en måte som vil være nyttig og meningsfylt for både dem selv og Forsvaret.

8.4.2 Scenario II - vellykket omlegging, deretter ny gradvis nedbygging

En vellykket omlegging i perioden 2002-2005 vil gjenopprette et forsvar i balanse.

Dersom Forsvarets kjøpekraft deretter synker, ved at Forsvarets reelle budsjetter videreføres på samme nivå eller reduseres, vil imidlertid nye ubalanser oppstå i løpet av relativt kort tid.

I første omgang vil aktivitetsnivået i Forsvaret - og dermed operativiteten og evnen til rask reaksjon - synke som følge av reduserte driftsmidler. Dette vil svekke evnen til å løse Forsvarets oppgaver og føre til problemer med å møte de krav som stilles til oss i NATO-sammenheng.

I løpet av relativt kort tid vil også tidligere praksis med å utsette eller avstå fra materiellanskaffelser, måtte gjenopptas. Dette vil ytterligere svekke Forsvarets evne til å løse de oppgaver det er tiltenkt.

På lengre sikt vil utviklingen under dette scenariet i prinsipp tilsvare utviklingen i scenario III, om enn mer gradvis og på en mer kontrollert måte. De tiltakende ubalansene vil kunne håndteres ved at Forsvarets omfang igjen

reduseres gjennom en ny omleggingsprosess med oppstart før 2010. En slik prosess vil imidlertid innebære at sektorer som er kritisk viktig for dagens Forsvar, må legges ned.

8.4.3 Scenario III - manglende omlegging / gradvis nedbygging

Dersom innholdet i regjeringens omleggingspakke endres gjennom reduserte budsjetter eller manglende organisatoriske og strukturelle endringer, vil dette få store konsekvenser for Forsvaret. Store investeringer må skyves vesentlig ut i tid, samtidig som det må spares inn på de deler av driftsbudsjettet der det kan kuttes. Slike akutte justeringer i aktivitets- og investeringsnivå vil over tid føre til irrasjonell bruk av ressurser fordi de ikke foretas på bakgrunn av langsiktige planer, men tvinges fram av kortsiktige økonomiske problemer. Dette vil igjen skape selvforsterkende ubalanser i Forsvaret og øke behovet for omlegging. Ytterligere omlegging vil imidlertid være umulig i en slik situasjon. Hvor alvorlig situasjonen blir, og hvor raskt, avhenger av graden av avvik fra regjeringens omleggingspakke.

Gitt vesentlige avvik fra de anbefalte omleggingsplaner, vil Forsvaret i 2010 lett bli en «hul» organisasjon, i den forstand at styrkenes operative kapasitet vil være sterkt svekket. Nedslitt materiell og streng rasjonering av driftsmidler vil føre til minimal aktivitet. Strengt nødvendige kapasiteter - som for eksempel bidrag til internasjonale operasjoner - vil måtte improviseres til uforholdsmessige høye kostnader.

Tilstanden for materiellparken vil være kritisk. Bortsett fra nye fregatter - de som kan holdes operative - vil mye av Forsvarets materiell være modent for utskiftning. Mangel på ressurser til vedlikehold og oppdateringer vil forsterke de negative konsekvensene av dette. Samtidig vil ingen moderne høyteknologiske enheter være tilført strukturen. Driftskostnadene vil være uforholdsmessig høye gitt strukturens yteevne.

Årlige justeringer i praktiseringen av verneplikten - lavere innkallingsprosent, kortere tjenestetid, færre døgn i felt - vil måtte gjennomføres av økonomiske årsaker, med risiko for gradvis synkende legitimitet i befolkningen som resultat. Kompetansenivået i organisasjonen vil, som følge av det lave aktivitetsnivået og mangelen på moderne utstyr, være stadig synkende. Kvalifisert personell vil antakelig søke annet arbeid utenfor Forsvaret, samtidig som rekrutteringen vil svikte dramatisk.

Betydelige offentlige midler vil bevilges til, og store mengder arbeidskraft brukes på, en organisasjon som ikke på noen måte vil kunne løse sine oppgaver. Forsvaret vil være inne i en ond sirkel - offentlig vilje til å bruke ressurser til Forsvaret vil svekkes, legitimiteten i befolkningen vil være lav og synkende, rekrutteringen vil svikte, materiellparken vil forvitre og aktivitetsnivået vil måtte justeres ned, med ytterligere tap av kompetanse og legitimitet som resultat. Dermed vil viljen til å bruke ressurser på Forsvaret svekkes enda mer.

Norsk troverdighet i NATO vil være fallende, og bare marginale deler av Forsvaret vil være i stand til å operere sammen med våre allierte, selv i forsvaret av Norge. Norsk innflytelse i forhold til allierte og et utvidet NATO med oppmerksomheten rettet mot nye medlemmer og aktuelle kriseområder vil bli sterkt redusert. En enda mer dramatisk omlegging enn dagens vil være påkre-

vet - men samtidig en nesten uoverkommelig oppgave, gitt at kompetanse vil måtte gjenoppbygges og tilnærmet hele materiellparken fornyes i en situasjon der det politiske miljø vil ha vanskelig for å legitimere bruk av ytterligere ressurser til et lite troverdig Forsvar.

8.5 Langsiktige forsvarspolitiske forutsetninger

Regjeringens mål er å styre Forsvaret i retning av det første scenariet, slik at Norge skal kunne opprettholde et moderne og fleksibelt Forsvar på lengre sikt. For å klare dette, må følgende grunnleggende forutsetninger være på plass:

For det første må omleggingen av Forsvaret gjennomføres i henhold til intensjonen i denne proposisjonen. Den nødvendige reduksjon av de samlede driftsutgiftene forutsetter at et betydelig antall årsverk må bort, at Forsvaret må drive sin virksomhet på langt færre steder og at hele Forsvarets organisasjon og struktur må dimensjoneres med utgangspunkt i den nye styrkestrukturens behov.

For det andre må Forsvaret i omleggingsperioden tilføres de ressurser regjeringen anbefaler. På lengre sikt er en flat eller synkende budsjettutvikling uforenlig med mulighetene for å videreføre det Forsvar som er beskrevet i denne proposisjonen. Det er uakseptabelt igjen å la utviklingen drive mot et forsvar dominert av nye ubalanser.

For det tredje må følgende tiltak gjennomføres for å få mest mulig ut av de bevilgede ressurser:

- Muligheter som ligger i flernasjonalt samarbeid - spesielt innen rammen av NATO - må utnyttes fullt ut.
- Forsvarets evne til strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll må styrkes. Kvalitative endringer på dette felt - i tråd med det som anbefales i denne proposisjonens kapittel 5.4 - er av grunnleggende betydning for å sikre en bærekraftig utvikling av Forsvaret i framtiden.
- Det må innføres strukturelle mekanismer som gjør det enklere å unngå nye ubalanser. I denne sammenheng er det spesielt viktig å finne mekanismer for å kontrollere Forsvarets personellrelaterte utgifter og utgiftene knyttet til praktiseringen av verneplikten, videreføre prosessene med å rasjonalisere Forsvarets fredsorganisasjon - spesielt støttevirksomheten, minimalisere kostnadene knyttet til materiellutvikling, -anskaffelser, -drift, -vedlikehold- og -oppdateringer, og unngå restelementer i organisasjonen som suger ressurser uten å tilføre operativ kapasitet.

For det fjerde må Forsvarets styrkestruktur på lang sikt utvikles i krysningsfeltet mellom tre hensyn: behovet for å opprettholde en balansert nasjonal struktur med kapasiteter innen kritisk viktige sektorer som gjør det mulig å løse et bredt spekter av nasjonale og internasjonale oppgaver; behovet for å opprettholde tilstrekkelig kompetanse til at Forsvaret skal kunne tilpasses en vesensforskjellig situasjon på lang sikt; og behovet for å bidra - innenfor rammen av våre forutsetninger - til videreutviklingen og moderniseringen av NATOs samlede styrker.

Dersom disse forutsetningene innfris, vil Forsvaret kunne møte de utfordringer mot norsk sikkerhet som man med en viss grad av sannsynlighet vil kunne risikere å møte. Det vil også kunne gi et best mulig bidrag til å opprett-

holde et sterkt NATO og et konstruktivt transatlantisk samarbeidsklima, hvilket er en hovedforutsetning for å kunne føre en effektiv norsk sikkerhetspolitikk. Det vil samtidig kunne bidra til krisehåndtering i FN- og EU-regi og i regi av andre organisasjoner.

Den mest avgjørende forutsetning for en positiv utvikling er imidlertid at Forsvaret lykkes med omleggingen i perioden 2002-2005. Klarer ikke Forsvaret å håndtere den utfordringen, vil utviklingen på lengre sikt bli dramatisk.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002 - 2005.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005

Stortinget samtykker i at:

Styrkestruktur

I

Stortinget slutter seg til Forsvarets framtidige styrkestruktur som beskrevet i kapittel 5.3.5. Forsvarsdepartementet gis fullmakt til å iverksette endringene.

Strategisk ledelse

II

Forsvarets overkommando legges ned tidligst mulig i omleggingsperioden, og senest innen 31. desember 2004.

III

Forsvarsstaben opprettes opprettes tidligst mulig i omleggingsperioden, og senest innen 31. desember 2004.

Nasjonal kommandostruktur

IV

Dagens forsvarskommandoer (FKN, FKS), de tre sjøforsvarsdistriktene (SDN, SDV og SDS) og fire distriktskommandoene (DKN, DKT, DKSV og DKØ) i Hæren legges ned. Det opprettes:

– Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK), Jåttå i Stavanger
– Landsdelskommando Nord (LDKN), Reitan, og Landsdelskommando Sør (LDKS), Trondheim.

V

Hærens 14 territorielle regimenter og de 18 HV-distriktene legges ned og det opprettes:

– åtte Forsvarsdistrikter (FDI) lokalisert til Porsangmoen, Harstad, Reitan ved Bodø, Værnes, Ulven/Bergen, Kjevik ved Kristiansand, Lutvann leir i Oslo og Elverum
– åtte HV distriktsstaber samlokalisert med forsvarsdistriktene
– seks HV distriktsstaber lokalisert til Setnesmoen på Åndalsnes, Skei i Jølster, Vatneleiren i Sandnes, Kongsberg, Eggemoen på Ringerike og Ravneberget i Sarpsborg.

Landforsvaret

VI

Hærens del av Forsvarets innsatsstyrke etableres med:

– en delvis vervet hurtig reaksjonsstyrke på inntil 700 personell
– en reaksjons- og oppfølgingsstyrke på inntil 1100 personell
– en forsterkningsstyrke på inntil 400 personell.

Standkvarter for Hærens del av Forsvarets innsatsstyrke vil være Østerdal garnison.

VII

Det opprettes to utdannings- og kompetansesentra:

– Utdannings- og kompetansesenter for Hærens kamptropper, betegnet KAMPUKS, lokalisert til Østerdal garnison med et kampinspektorat.
– Utdannings- og kompetansesenter for Hærens trenvåpen, betegnet logistikk UKS (LOGUKS), på Sessvollmoen med et treninspektorat.

De våpenvise regimenter med de våpenvise inspektorater og de våpenvise utdannings- og kompetansesentra legges ned. Dette omfatter Søndenfjeldske Dragonregiment, Artilleriregimentet, Ingeniørregimentet, Sambandsregimentet, Trenregimentet, Våpenteknisk regiment, samt utdannings- og kompetansesentra for Hærens Intendantur, Hærens våpentekniske korps og Hærens transportkorps.

Infanteriets befalsskoler i Trondheim og Harstad, og leirene Haslemoen, Hvalsmoen, Eggemoen, Helgelandsmoen, Heistadmoen, Evjemoen og garnisonen i Fredrikstad legges ned.

VIII

Utdanningsavdelingen ved Agder Regiment nedlegges.

Sjøforsvaret

IX

En fregatt, fem landgangsfartøyer, fire undervannsbåter, en minelegger, 14 MTBer og ett depotfartøy (KNM Horten) utfases. En minesveiper tas ut av styrkestrukturen.

X

Ni artillerifort og seks undervannsanlegg (torpedo/mine) utfases.

XI

Orlogsstasjonene Olavsvern, Hysnes, Ulsnes, Marvika og Karljohansvern nedlegges.

XII

Kysteskaderen opprettes på Haakonsvern. Kystartilleriinspektoratet og Marineinspektoratet nedlegges.

XIII

Befalsskolen for Sjøforsvaret opprettes på Karljohansvern. Befalsskolen for Marinen og Befalsskolen for Kystartilleriet nedlegges.

XIV

Kystjegerkommandoen opprettes ved Harstad. Bolærne øvingsfort, Herdla øvingsfort, Hysnes øvingsavdeling, Nes øvingsfort og Trondenes øvingsavdeling nedlegges.

Luftforsvaret

XV

L-70 våpensystemet utfases.

XVI

Luftforsvarets flystasjoner organiseres i tre kategorier; hovedflystasjoner, flystasjoner, og mobiliseringsflystasjoner. Stasjonene omorganiseres og endrer status:

- Bodø og Ørland nedlegges som hovedbaser og videreføres som hovedflystasjoner
- Rygge nedlegges som hovedflystasjon og -base, og videreføres som mobiliseringsflystasjon og skole- og kompetansesenter
- Bardufoss nedlegges som hovedbase og organiseres som flystasjon
- Gardermoen og Andøya nedlegges som deployeringsbaser og videreføres som flystasjoner
- Sola kadreflystasjon nedlegges som deployeringsbase og organiseres som flystasjon
- Evenes, Langnes, Værnes, Flesland og Torp nedlegges som deployeringsbaser og videreføres som mobiliseringsflystasjoner
- Banak nedlegges som flystasjon og legges under Bodø hovedflystasjon som egen stasjonsgruppe.

XVII

Luftforsvarets skvadroner organiseres og lokaliseres slik:

- en kampflyskvadronstruktur bestående av 338 skvadron lokalisert ved Ørland hovedflystasjon, og 331 skvadron og 332 skvadron lokalisert ved Bodø hovedflystasjon
- 334 skvadron gjenopprettes ved Sola flystasjon som skvadron for helikoptre til fregattene
- 337 skvadron overføres til Sola flystasjon i forbindelse med innføring av enhetshelikopter
- 720 skvadron og FEKS/717 skvadron flyttes til Gardermoen.

XVIII

Luftforsvarets stasjoner Gråkallen og Mågerø legges ned, og virksomheten konsentreres til Luftforsvarets stasjon Kongsvinger.

XIX

Rekruttutdanning i Luftforsvaret legges til KNM Harald Haarfagre.

XX

Luftforsvarets flyskole flyttes til Ørland hovedflystasjon.

XXI

Luftoperativt inspektorat, luftkommando- og kontrollinspektorat, og bakkebasert støtteinspektorat opprettes på Rygge. Lufttjenesteinspektoratet, Luftverninspektoratet, Evalueringsinspektoratet, Baseforsvarsinspektoratet, Flytryggingsinspektoratet og Luftkontrollinspektoratet nedlegges.

XXII

Luftforsvarets befalsskole i Stavern og Luftforsvarets tekniske befalsskole på Kjevik nedlegges. Luftforsvarets befalsskole ved Luftforsvarets skole- og kompetansesenter Kjevik opprettes.

XXIII

Luftforsvarets skolesenter Stavern nedlegges.

Heimevernet

XIV

Heimevernets skole- og kompetansesenter opprettes på Værnes. Heimevernets skolevirksomhet på Torpo, Dombås og Kongsvinger legges ned.

Fellesutdanning sanitet, militærpoliti, luftvern og vognfører

XXV

Et militærmedisinsk utdannings- og komptansesenter (MUKS) etableres på Sessvollmoen. Sanitetsregimentet, Lahaugmoen, og Luftforsvarets sanitetsskole, Stavern, nedlegges.

XXVI

Forsvarets militærpolitiskole opprettes på Sessvollmoen. Militærpolitiskolen i Stavern, militærpolitiskolen på Haakonsvern og militærpolitiseksjonen på Sessvollmoen nedlegges.

XXVII

Luftvernets utdannings- og kompetansesenter etableres på Rygge. Luftvernutdanningen ved Ørland og Bodø videreføres som en NASAMS-gruppe på Ørland og en NASAMS-gruppe i Bodø. Det etableres ett NALLADS-batteri i Bodø for utdanning av det landbasserte luftvernet i Sjøforsvaret og ett NALLADS-batteri i Rusta leir for utdanning til Hæren. Luftvernutdanningen ved Bardufoss hovedflystasjon og ved Østfold regiment i Fredrikstad nedlegges.

XXVIII

Et felles kompetansesenter for vognførerutdanning etableres på Sessvollmoen.

Felles forvaltningsutdanning

XXIX

Forsvarets forvaltningsskole etableres, samlokaliseres og organiseres i Oslo ved Forsvarets skolesenter Akershus festning (FSAF). Framtidig forvaltningsutdanning på stabsskole II-nivå vil være en integrert del av Forsvarets stabsskole (FSTS) innenfor FSAF, mens Forsvarets forvaltningsskole/Halden opprettes for gjennomføring av den øvrige forvaltningsutdanningen.

Forvaltningsskolene i Hæren (Halden), Sjøforsvaret (Bergen) og Luftforsvaret (Stavern) sammen med Forsvarets overkommando/økonomiutviklingsavdelingen i Oslo, Kompetansesenter forvaltning (KFV) og Forsvarets informasjonssystem/Personell-kompetansesenter (FIS/P-KS) i Stavern legges ned.

Logistikk

XXX

Forsyningssenter Sør- og Vestlandet inklusiv Evje tekniske verksted og filial Voss, Forsyningslager Trøndelag (EBA-avdelingen og MEB-avdelingen videreføres), Heistadmoen tekniske verksted, Hvalsmoen tekniske verksted, Rakkestad tekniske verksted, Haslemoen tekniske verksted og Rinnleiret tekniske verksted nedlegges.

Fellesvirksomheter

XXXI

Forsvarets musikk organiseres med en struktur på fem korps. Forsvarets distriktsmusikkorps Sørlandet i Kristiansand og Forsvarets distriktsmusikkorps Østlandet i Halden legges ned.

XXXII

Lønnsadministrasjonen ved Distriktskommando Nord-Norge, Distriktskommando Østlandet og Forsvarets tele- og datatjeneste legges ned.

XXXIII

En felles vernepliktsforvaltning for Forsvaret etableres på Hamar. Vernepliktsverkets sentrale stab i Oslo og de seks regionale avdelingene i Oslo, Hamar, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Harstad legges ned.

XXXIV

Nasjonal sikkerhetsmyndighet opprettes som et eget direktorat direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Direktoratet benevnes Direktoratet for forebyggende sikkerhet.

Vedlegg 1

Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser

8.6 Innledning

Det fagmilitære innspill til denne proposisjonen bygger på forslagene i Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 (FS 2000), som ble lagt fram i juni i fjor. FS 2000 beskrev det forsvaret som kan videreføres innenfor gitte økonomiske rammer, i motsetning til tidligere studier som har tatt utgangspunkt i Forsvarets oppgaver. Strukturforslaget er således ikke en anbefaling fra Forsvarssjefens side, men en beskrivelse av hva som vil være den best mulige anvendelse av de tilgjengelige midler. Det avgjørende hensyn i den sammenheng er å komme ut av den ressursmessige ubalanse som Forsvaret etter hvert er kommet opp i på grunn av manglende sammenheng mellom ambisjoner og bevilgninger.

8.7 Det nye Forsvaret

FS 2000 bygger på disse økonomiske hovedforutsetningene:
- Et flatt (inflasjonsjustert) forsvarsbudsjett på 25 milliarder 2000-kroner.
- Tilleggsfinansiering av utgifter til internasjonale operasjoner knyttet til deployering, redeployering og drift av styrkene i operasjonsområdet.
- En tilleggsbevilgning på seks milliarder kroner til de nye fregattene over perioden 2001-2006.
- Omstilling av organisasjonen til et driftsnivå cirka to milliarder kroner under nivået i dag, dette innebærer en personellreduksjon på minimum 4.000 ansatte.
- En årlig vekst i driftskostnadene etter omstilling som ikke overstiger 1,5 prosent.

Den strukturen som er foreslått på dette grunnlag, er en organisasjon med vekt på kvalitet og reaksjonsevne, på bekostning av volum. Denne prioriteringen er i samsvar med så vel de nye sikkerhetspolitiske og strategiske behov, som med behovet for å bevare en høy teknisk og operativ kompetanse. Det siste er en kritisk viktig faktor, også dersom det på et senere tidspunkt skulle bli besluttet å regenerere et større forsvar. Den sterke kvantitative reduksjonen har imidlertid klare konsekvenser for Forsvarets seighet og utholdenhet. I stedet for et større mobiliseringsforsvar satses det på et mindre forsvar med høy materiellstandard, treningsstandard og reaksjonsevne, tilpasset både nasjonal og internasjonal krisehåndtering og konflikter av mer begrenset geografisk og styrkemessig omfang. Den nye sikkerhetspolitiske situasjon innebærer altså at det blir større sammenfall mellom nasjonale og internasjonale sikkerhetsutfordringer, og dermed også større sammenfall med hensyn til hva slags styrker dette krever.

Dersom landet likevel skulle bli utsatt for et omfattende angrep, vil utfallet avhenge av at store allierte forsterkninger blir satt inn på et tidlig tidspunkt.

En konsekvens av både større avhengighet av NATO og økt satsing på internasjonale operasjoner er at kravene til materiell og treningsstandard øker. Dette skyldes behovet for interoperabilitet med våre allierte både materielt og prosedyremessig, kombinert med kravet til sikkerhet for personellet. Den tidligere filosofi som gikk ut på å greie seg med materiell som var noe mindre moderne, kan dermed ikke benyttes i samme grad, etter som det i en rekke tilfeller bare er det tilnærmet beste som er tilstrekkelig.

8.8 Hovedutfordringer

8.8.1 Forutsetninger for strukturen

Dersom det skal lykkes å etablere et forsvar med disse egenskapene må tre forutsetninger oppfylles:

- Forsvarsbudsjettene må være forutsigbare og holdes på det forutsatte nivå, herunder med nødvendig tilleggsfinansiering av kostnader knyttet til internasjonale operasjoner.
- Det må gjennomføres en omstilling som reduserer Forsvaret med minst 4.000 årsverk for å oppnå en driftsinnsparing på to milliarder kroner per år fra 2005. Dette vil medføre omfattende nedleggelser av leire og stasjoner som det ikke lenger er bruk for. Å videreføre aktivitet og infrastruktur som ikke er helt nødvendig, vil raskt bringe Forsvaret inn i en ny ubalanse.
- Krigsorganisasjonen må ikke tilføres materiell eller avdelinger som det i realiteten ikke er økonomi til, heller ikke når hensikten er å styrke strukturen. Resultatet vil da i realiteten bli det motsatte, fordi det skapes en økonomisk ubalanse som ødelegger mulighetene for å videreføre også de sektorene som i utgangspunktet er finansiert.

Dersom ikke disse forutsetningene innfris, vil det umiddelbart utløse behov for nye omstillingstiltak i Forsvaret. Selv om forutsetningene innfris, er det likevel usikkert om strukturen lar seg opprettholde på sikt. Dette gjelder spesielt kampflysektoren, der det må anskaffes nye kampfly til erstatning for F-16 MLU tidlig i perioden etter 2010. Et nytt kampflyprosjekt, som vil kreve meget betydelige beløp, må derfor senest starte opp i neste langtidsmeldingsperiode. Mulighetene for å finne rom for å gjenanskaffe 48 moderne kampfly synes i øyeblikket usikre på grunn av stor usikkerhet om hva prisen på de mulige kandidatene vil være om ti år. Dersom denne viser seg å bli høyere enn forutsatt i FS 2000, vil videreføringen av et nasjonalt kampflyvåpen også avhenge av tilleggsfinansiering.

8.8.2 Alliert samarbeid, DCI, kommando- og styrkestruktur

Som et ledd i arbeidet med å modernisere alliansens styrker og øke samarbeidsevnen, har NATO iverksatt det såkalte Defence Capabilities Initiative (DCI). Innenfor rammen av DCI studeres mulighetene for så vel økt arbeidsdeling og styrkeintegrasjon som for innføring av nye og fremtidsrettede militære kapasiteter. Forsvaret vil i tiden som kommer legge ned et betydelig arbeid for å finne frem til samarbeidsformer som øker muligheten for å videreføre operative kapasiteter på denne basis. Slike løsninger innebærer av

naturlige årsaker begrensninger i den nasjonale disposisjonsfrihet over ressursene, men det vil på stadig flere områder bli et valg mellom å ha en kapasitet på flernasjonal basis eller ikke ha den i det hele tatt. For øvrig er det beste bidraget vi kan gi DCI-samarbeidet å stille avdelinger som er godt trent, utrustet og ledet for å operere sammen med våre allierte.

Utviklingen i NATO angår også kommando- og styrkestrukturen. Denne utviklingen og drivkreftene bak den berører alle medlemsland. Vi må derfor etablere en kosteffektiv og framtidsrettet kobling mellom den nasjonale og allierte kommando- og styrkestruktur. Forsvarssjefens evne til utøvelse av alminnelig kommando over Forsvarets avdelinger og virksomhet må styrkes for å møte fremtidens utfordringer, nasjonalt og internasjonalt.

8.8.3 Internasjonale operasjoner

Den økte satsingen på internasjonale operasjoner har fått stor innflytelse på Forsvarets totale virksomhet. På enkelte områder er det internasjonale engasjementet i ferd med å bli dimensjonerende for så vel organisasjon som innkallingsstyrke og materiellanskaffelser. De internasjonale operasjonene tilfører Forsvaret meget verdifull kompetanse, og gir muligheter for å kvalitetssikre styrker som også vil ha en avgjørende oppgave i det nasjonale forsvar.

8.8.4 Nye kapasiteter

Når det gjelder mulighetene for å innføre nye og moderne kapasiteter i det norske forsvaret, er handlefriheten begrenset. Dette skyldes at vi samtidig har et behov for å opprettholde mer tradisjonelle styrketyper og våpensystemer som en del av den militære basiskapasitet og -kompetanse. Selv videreføring av disse basiskapasitetene krever imidlertid nå så store ressurser at vi ikke greier å fornye strukturen med den type nye kapasiteter som ellers hadde vært ønskelig, blant annet luft-til-luft etterfylling av drivstoff, langtrekkende missiler og kamphelikoptre.

8.8.5 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 computer-assistert trening på alle nivåer vil derfor bli tatt i bruk i økende omfang. Dette forutsetter imidlertid stabile og forutsigbare økonomiske rammer, etter som kutt i øvingsaktiviteten ofte er den eneste muligheten Forsvaret har for å tilpasse seg kortsiktige budsjettkutt. Mens det tidligere kunne tas noe lettere på kravet til treningsnivå til enhver tid, fordi et stort, mobiliseringsbasert invasjonsforsvar uansett ville trenge betydelig tid til gjenoppøving etter mobilisering, er høy treningsstandard i dag en forutsetning for reaksjonsevne både nasjonalt og internasjonalt.

8.8.6 Verneplikten

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 det forutsatte nivå. Det betyr at innkallingen tilpasses Forsvarets bemanningsbehov, kravkatalogens bestemmelser samt behovet for å sikre rekruttering til internasjonale operasjoner.

8.8.7 Nye oppgaver

Forsvaret er i de senere år blitt tillagt en rekke nye oppgaver, til dels med betydelige økonomiske konsekvenser. Samfunnsøkonomisk er det ofte hensiktsmessig å tildele Forsvaret oppgaver innenfor for eksempel redningstjeneste, miljøvern, katastrofeberedskap, der oppgavene krever kapasiteter som Forsvaret allerede har, og som det ville være meget kostbart å bygge opp parallelt i andre etater. Tilføring av nye oppgaver til Forsvaret kan imidlertid svekke Forsvarets evne til å løse sine egentlige oppgaver, og dermed føre til en ubalanse som utløser nye reduksjoner i strukturen. Det er i tillegg viktig å være klar over at krigsorganisasjonen nå er redusert til det minste antall enheter av hver type som Forsvaret overhodet kan ha, dersom de ulike sektorene skal opprettholdes på nasjonal basis. Derfor vil ytterligere reduksjoner i strukturen ikke lenger bestå i at en og en enhet fjernes. Heretter vil man måtte nedlegge hele sektorer samlet, dersom det ikke er mulig å allianseintegrere dem i en eller annen form.

8.8.8 Omstillingen

Forsvaret er helt avhengig av at den omstillingen som er nødvendig for å redusere driften med to milliarder kroner per år gjennomføres som forutsatt. Dette vil kreve så vel rettidige beslutninger som rask implementering, kombinert med handlefrihet for å fange opp uforutsette forhold. Bare på den måten kan vi opprettholde det nødvendige trykket i omstillingsprosessen.

8.9 Langsiktige konsekvenser av utviklingen

Av årsaker utenfor Forsvarets egen kontroll kommer så vel investeringskostnader som driftskostnader til å vise en reell vekst også i framtiden. Kombinert med flate budsjetter representerer dette et helt grunnleggende problem for videreføring av strukturen i et 15-20 års perspektiv. Den forestående omstilling er derfor ikke den endelige løsning på Forsvarets strukturproblem. Det er snarere et tiltak for å gjenvinne balansen mellom aktivitet og ressurser, og på den måten vinne tid som kan brukes til å ta stilling til langsiktige og prinsipielle spørsmål knyttet til Forsvarets framtidige oppgaver og struktur.