



Evaluering av langtidsperioden 2013–2016

Forsvarsdepartementet
Januar 2018

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	4
2. Innledning.....	6
2.1. Metode	6
3. Leveranser og operativ evne	8
3.1. Operativ evne	9
3.1.1. Nasjonale oppgaver og aktivitet.....	9
3.1.2. Internasjonale operasjoner og samarbeid	13
3.1.3. Understøttelse av Forsvarets operative evne	16
3.1.4. Operativt planverk.....	17
3.1.5. Strukturutvikling og operativ evne.....	18
3.2. Sivilt-militært samarbeid	19
3.3. Forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet	21
3.4. Delkonklusjon leveranser og operativ evne	23
4. Økonomi	25
4.1. Sentrale økonomiske utviklingstrekk og utfordringer i perioden	25
4.1.1. Valg og prioriteringer knyttet til internasjonale bidrag	26
4.1.2. Konsekvenser av endret sikkerhetspolitisk situasjon.....	27
4.1.3. Uforutsett kostnadsutvikling.....	27
4.1.4. Håndtering av kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell.....	27
4.2. Ressursfrigjøring.....	28
4.2.1. Effektivisering	29
4.2.2. Struktur- og reformtiltak	34
4.2.3. Budsjettkapittel 1792	35
4.3. Økonomisk utvikling	37
4.3.1. Hæren	39
4.3.2. Sjøforsvaret	40
4.3.3. Luftforsvaret	41
4.3.4. Heimevernet	42
4.3.5. E-tjenesten	43
4.3.6. Øvrige budsjettkapitler i Forsvaret.....	44
4.3.7. Nasjonal sikkerhetsmyndighet	44
4.3.8. Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt.....	45
4.4. Kampfly og Joint Strike Missile	46
4.5. Forsvarlig forvaltning.....	47
4.5.1. Forvaltnings- og etterlevelsesrevisjoner gjennomført i perioden.....	48

4.5.2.	Utrangering og avhending av forsvarsmateriell	48
4.6.	Delkonklusjon økonomi	48
5.	Strukturutvikling	50
5.1.	Investeringer	50
5.2.	Hæren	51
5.3.	Sjøforsvaret	52
5.4.	Luftforsvaret	53
5.4.1.	Kampfly, kampflybase og fremskutt operasjonsbase	53
5.4.2.	Luftforsvarets ledelse	54
5.4.3.	Luftkommando- og kontrollstrukturen	55
5.4.4.	Rygge flystasjon	55
5.4.5.	Rekruttutdanning	56
5.5.	Heimevernet	56
5.6.	Forsvarets spesialstyrker	57
5.7.	Felleskapasiteter	57
5.7.1.	E-tjenesten og FOH	57
5.7.2.	Forsvarets logistikkorganisasjon	57
5.7.3.	Forsvarets sanitet	58
5.7.4.	Forsvarets informasjonsinfrastruktur/Cyberforsvaret	58
5.7.5.	Felleskapasiteter i NATO	58
5.8.	Delkonklusjon strukturutvikling	59
6.	Personell og kompetanse	61
6.1.	Kompetansereform	61
6.2.	Strategisk kompetansestyring	63
6.3.	Kompetanse i et samfunnsperspektiv	64
6.4.	Årsverksutvikling	66
6.5.	Delkonklusjon personell og kompetanse	67
7.	Øvrige forhold	69
7.1.	Miljø	69
7.2.	Senter for integritet i forsvarssektoren	69
7.3.	Nasjonal forsvarsindustriell strategi	69
8.	Konklusjon og veien videre	71
8.1.	Måloppnåelse	71
8.2.	Hovedårsaker til avvikende måloppnåelse	72
8.3.	Erfaringslæring	73
8.3.1.	Omstillingsevne og fleksibilitet	73

8.3.2.	Flerårig økonomisk planlegging.....	73
8.3.3.	Forbedring og effektivisering	74
8.3.4.	Forebyggende sikkerhet	75
8.3.5.	Personell og kompetanse	75
8.3.6.	Sektorperspektiv.....	76

1. Sammendrag

Forsvarets overordnede oppgave er forsvar av landet. Et av hovedmålene for langtidsperioden 2013–2016 var at Forsvarets operative evne skulle videreutvikles i tråd med vedtatt strukturutvikling, slik at Forsvarets oppgaver kunne løses meget godt, i forhold til nasjonale og allierte krav. Forsvaret skulle utgjøre en krigsforebyggende terskel innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar. Det har i løpet av planperioden blitt synliggjort utfordringer knyttet til Forsvarets operative evne, herunder reaksjonsevne, utholdenhet og styrkeoppbygging. Samtidig har langtidsperioden vært preget av sikkerhetspolitiske omveltninger, som har medført økte utfordringer for forsvarssektoren. I løpet av perioden har det blitt lagt økt vekt på åpenhet knyttet til Forsvarets operative evne, og dette har gitt bedre innsikt i svakhetene. Målet om å styrke Forsvarets operative evne er ikke nådd sett opp imot alle forutsetningene. Forsvarets overordnede oppgaver har likevel blitt løst tilfredsstillende i perioden, med understøttelse av forsvarssektorens øvrige etater.

Forsvarssektorens økonomiske rammer skulle støtte opp under utviklingen av den operative evnen, og sektoren skulle utvikles med en bærekraftig balanse mellom ressurser, struktur og oppgaver. De bevilgningsmessige forutsetningene som var lagt til grunn inkluderte en videreføring av 2012-budsjettnivået, i tillegg til midlertidig tilleggsfinansiering av nye kampfly og omprioritering av frigjorte midler fra kapittel 1792. Videre var en sentral økonomisk forutsetning at forsvarssektoren selv skulle bidra til den bærekraftige balansen gjennom ressursfrigjøring knyttet til effektiviseringstiltak og struktur- og reformtiltak. Forsvarssektoren har i perioden fått beholde frigjorte midler fra budsjettkapittel 1792 til omfordeling internt i sektoren, og tilleggsfinansieringen til kampfly med baseløsning har samlet sett gått i henhold til plan. Ut over dette har sektoren fått tildelt betydelige midler, både knyttet til nye oppdrag og for å håndtere synliggjorte utfordringer. Det har vært noe manglende måloppnåelse innenfor ressursfrigjøring, men ressursene som er frigjort, er omfordelt til høyere prioritert virksomhet i sektoren. De økonomiske forutsetningene som lå til grunn for langtidsplanen er overordnet og i stor grad innfridd. Likevel er det gjennom perioden både synliggjort og erkjent at sektoren, og da hovedsakelig etaten Forsvaret, har dels betydelige økonomiske utfordringer gitt ambisjonsnivået lagt til grunn for virksomheten. Dette har igjen påvirket utviklingen av den operative evnen. Årsakene til utfordringene er sammensatte, delvis overlappende og må relateres både til eksterne og interne forhold. FD vurderer at de viktigste årsakene kan oppsummeres i følgende fire punkter: Valg og prioriteringer knyttet til internasjonale bidrag, konsekvenser av endret sikkerhetspolitisk situasjon, uforutsett kostnadsutvikling og håndtering av kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell. Det var ikke tatt tilstrekkelig høyde for de økonomiske konsekvensene av disse forholdene i grunnlaget for langtidsplanen, som igjen har gitt en ubalanse mellom ressurser, struktur og oppgaver.

Et sentralt mål i langtidsplanen for 2013–2016 var at det skulle implementeres en balansert og moderne forsvarsstruktur i tråd med langtidsplanens strukturmål. En av de viktigste prioriteringene var reform av Luftforsvaret, og den viktigste enkeltsaken i perioden har vært anskaffelsen av nye kampfly. De øvrige forsvarsgrenene skulle videreutvikles og deres operative evne styrkes. Forsvarssektoren har videreutviklet strukturen i perioden. Samtidig er det svakere måloppnåelse innenfor enkelte områder. Dette skyldes i stor grad økonomiske forhold, behov for tverrprioriteringer i anskaffelsesporteføljen i tillegg til forsinkelser i enkelte anskaffelsesprosjekter. Innfasing av F-35 er gjennomført i henhold til planforutsetningene.

Kompetanseutfordringene som var gjeldende for sektoren ved inngangen til perioden skulle adresseres gjennom en kompetansereform. Reformen skulle videreutvikle sektorens evne til å tiltrekke, rekruttere, utvikle og anvende rett personell med rett kompetanse, og samtidig ivareta medarbeiderne. Forsvarssektoren skulle utvikles til en moderne kompetanseorganisasjon og

fortsette utviklingen fra en mer tradisjonell personalforvaltning til strategisk styring av personellutviklingen. I perioden har det vært en betydelig utvikling innenfor personell- og kompetanseområdet i forsvarssektoren. De overordnede målene for området som gitt i langtidsplanen for 2013–2016 er i all hovedsak oppnådd, men alle effektene er ikke realisert innenfor perioden.

Det er blitt tatt tak i de utfordringene som er synliggjort i perioden 2013–2016, både i gjennomføringen av langtidsperioden og spesielt i arbeidet med langtidsplanen for 2017–2020.

2. Innledning

Langtidsplaner, som regelmessig forelegges Stortinget i form av proposisjoner, utgjør de grunnleggende forutsetningene for utviklingen av forsvarssektoren som helhet. Langtidsplanen (LTP) angir og forankrer hovedlinjer for forsvarssektorens utvikling, inkludert forsvarspolitiske mål, oppgaver og ambisjonsnivå, samt tilhørende økonomiske og strukturelle rammer. Etter behandlingen i Stortinget formaliserer Forsvarsdepartementet (FD) oppdrag til alle fem underliggende etater; Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), gjennom et felles iverksettelsesbrev (IVB LTP). 14. juni 2012 ble Innst. 338 S (2011–2012) om langtidsplanen for 2013–2016 til Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*, behandlet i Stortinget.

Gjennom IVB LTP fastlegger FD overordnede mål og strategiske føringer gjennom angivelse av mål, styringsparametere og tiltak, samt krav til rapportering. Det strategiske målbildet for oppfølging av IVB LTP 2013–2016 var FDs målbilde for styring av etaten Forsvaret, og det var samtidig et referansepunkt for mål- og resultatstyringen av de øvrige etatene. For alle etater ble det utarbeidet egne vedlegg til IVB LTP 2013–2016 som anga målbilder for de respektive etater, med tilhørende styringsparametere og tiltak. Vedleggene dannet rammeverk for styring og oppfølging, og var basis for å vurdere måloppnåelse og resultater. Vedleggene har dannet hovedgrunnlaget for etatenes tertialvise rapportering til departementet i resultat- og kontrollrapporter (RKR), og fra og med 2014 også for årsrapportering i henhold til nye krav i *Reglement for økonomistyring i staten*. IVB LTP har i perioden blitt oppdatert med presiseringer, endringer og tillegg, med tilhørende rullering av tidsperspektivet, herunder for å bekjentgjøre årlig tildeling og oppdrag for det enkelte gjennomføringsår. IVB LTP har dermed lagt til rette for kontinuerlig langtidsplanlegging i styringsperspektivet.

Evalueringens hovedformål er å vurdere måloppnåelsen i forsvarssektoren ved utgangen av 2016, knyttet til de målene og prioritetene som ble vedtatt av Stortinget for perioden 2013–2016. De ulike etatenes måloppnåelse er vurdert hver for seg. Det legges i tillegg vekt på å gjennomgående analysere måloppnåelsen i sektoren som helhet. Etaten Forsvarsmateriell ble opprettet 1. januar 2016. Beskrivelse og analyse av denne etaten gjelder således kun for det siste året av langtidsperioden. Videre er det et formål ved evalueringen å identifisere erfaringer av betydning for arbeidet med gjennomføring av gjeldende og kommende langtidsplaner.

I kapittel 3 omtales forsvarssektorens overordnede leveranser, inkludert vurdering av operativ evne, sivilt-militært samarbeid og forebyggende sikkerhet. Deretter beskrives og vurderes den økonomiske utviklingen, inkludert ressursfrigjøring (kapittel 4). I kapittel 5 beskrives strukturutviklingen nærmere, og i det påfølgende kapitlet (kapittel 6) vurderes utviklingen knyttet til personell og kompetanse. Sammenhenger mellom økonomiske rammer, strukturutviklingen, kompetanse, forsvarssektorens leveranser og operativ evne drøftes gjennomgående i disse fire kapitlene. Øvrige forhold som har vært viktige i langtidsperioden omtales i kapittel 7. I kapittel 8 presenteres en samlet konklusjon for evalueringen, i tillegg til erfaringslæring for gjennomføring av langtidsplanen 2017–2020 og kommende langtidsplaner.

2.1. Metode

Metoden som er valgt for denne evalueringen er definert som en etterevaluering (også omtalt som resultatevaluering).¹ Denne type evalueringer egner seg for å besvare i hvilken grad gitte målsettinger er oppfylt, og hva som er effektene av gjennomføringen av ulike tiltak. I gjennomgangen

¹ Finansdepartementet (2005). «Veileder til gjennomføring av evalueringer».

av datamaterialet har det vært stilt to sentrale spørsmål: for det første, er målsettingene som satt i Prop. 73 S (2011–2012) oppnådd, og for det andre, hvilke faktorer har påvirket måloppnåelsen? Som underpunkter til disse spørsmålene har det blant annet blitt vurdert i hvilken grad målsettingene er oppnådd, hvordan måloppnåelse innenfor de ulike områdene påvirker hverandre og om påvirkende faktorer er interne eller eksterne.

I arbeidet med evalueringen er målområdene som er definerte i langtidsplanen benyttet som utgangspunkt. Hensikten med denne tilnærmingen har vært å vurdere måloppnåelsen for sektoren på et relativt overordnet nivå, hvor hovedmålene og hovedprioriteringene har vært i fokus. Enkelttiltak og -oppdrag har blitt inkludert når disse er ansett som viktige for den overordnede måloppnåelsen. I tillegg er vedtakene som Stortinget fattet i forbindelse med behandlingen av Innst. 388 S til Prop. 73 S vurdert spesifikt.

Datamaterialet for evalueringsrapporten har vært skriftlige dokumenter og rapporter, og hovedkildene er følgende:

- Innst. 338 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*.
- Innst. 7 S (2012–2013) til Prop. 1 S (2012–2013) *Statsbudsjettet 2013*.
- Innst. 384 S (2012–2013) til Meld. St. 14 (2012–2013) *Kompetanse for en ny tid*.
- Innst. 7 S (2013–2014) til Prop. 1 S (2013–2014) *Statsbudsjettet 2014*.
- Innst. 7 S (2014–2015) til Prop. 1 S (2014–2015) *Statsbudsjettet 2015*.
- Innst. 7 S (2015–2016) til Prop. 1 S (2015–2016) *Statsbudsjettet 2016*.
- IVB LTP 2013–2016, inkludert vedlegg, samt presiseringer, endringer og tillegg.
- Etatenes RKR og årsrapporter for årene 2013–2016.

Det er henvist til ytterligere kilder i rapporten.

3. Leveranser og operativ evne

Forsvarets overordnede oppgave er forsvar av landet. Forsvaret er et sikkerhetspolitisk virkemiddel som skal sikre Norges suverenitet og norske rettigheter, og bevare norsk handlefrihet. LTP 2013–2016 la til grunn at Forsvaret med moderne kapasiteter og høy reaksjonsevne skulle utgjøre en krigsforebyggende terskel innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar. Dette innebar å ivareta løpende oppgaver, episode- og krisehåndtering og allierte kollektive operasjoner. I tråd med NATOs strategiske konsept skulle Forsvaret kunne bidra i kollektivt forsvar både i Norge, i egne nærområder og som del av NATOs forsvar andre steder.

For langtidsperioden ble fem sikkerhetspolitiske hovedmålsettinger lagt til grunn:

- 1) Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet.
- 2) Å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden.
- 3) Å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press.
- 4) Sammen med våre allierte forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep.
- 5) Å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

Disse sikkerhetspolitiske målsettingene dannet grunnlaget for de forsvarspolitiske målsettingene, som slo fast at innenfor sitt ansvarsområde og i samarbeid med andre nasjonale myndigheter der dette var naturlig, skulle Forsvaret:

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

De forsvarspolitiske målsettingene ble videre operasjonalisert i Forsvarets ni oppgaver. I perioden 2013–2016 skulle Forsvaret:

- 1) Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet.
- 2) Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.
- 3) Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig.
- 4) Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning.
- 5) Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.
- 6) Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder.
- 7) Delta i flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner.
- 8) Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området.
- 9) Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, NSM og FFI skulle understøtte Forsvaret i oppgaveløsningen, i tillegg hadde disse etatene enkelte selvstendige oppgaver.

Langtidsplanen ble utarbeidet i 2012, og la til grunn den daværende internasjonale konteksten. I løpet av 2013–2016 har den sikkerhetspolitiske situasjonen blitt mer utfordrende. Ved inngangen til perioden var den internasjonale sikkerhetspolitiske situasjonen preget av relativt gode forbindelser mellom NATO og Russland. Russlands klare folkerettsbrudd, med annekteringen av Krim og innblanding i opprøret i den østlige delen av Ukraina våren 2014, endret dette bildet dramatisk. Alle NATO-land, inkludert Norge, suspenderte sine sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidsaktiviteter med Russland. Norge har deretter sett et mer uforutsigbart Russland som styrker sin militære kapasitet, og som har vist vilje og evne til å bruke militærmakt mot naboland, helt i strid med folkeretten. Sikkerhetspolitiske utfordringer mot statssikkerheten har fått fornyet aktualitet i NATO. Dette har medført større fokus på kollektivt forsvar i alliansen. Trusselen fra voldelig ekstremisme har økt i perioden. ISILs² fremmarsj i Syria og Irak har vært mest fremtredende, og ledet til den internasjonale koalisjonen mot ISIL. Ved utgangen av planperioden så vi et sikkerhetspolitisk bilde som trolig er varig endret. Norge står i dag overfor en ny og mer krevende sikkerhetspolitisk normaltilstand.

Forsvarssektorens leveranser og utviklingen av den operative evnen må underbygges av tilstrekkelige økonomiske rammer. Gjennom perioden har ulike forhold utfordret denne avhengigheten. Disse forholdene beskrives videre gjennom rapporten, særlig i punkt 4.1. Langtidsplanen for 2017–2020 adresserer de utfordringene som er kommet til syne i perioden 2013–2016, og legger til grunn en betydelig økonomisk opptrapping for å kunne håndtere disse, samtidig med nødvendig videreutvikling og fornying av sektoren.

3.1. Operativ evne

En av hovedprioriteringene i langtidsplanen var at Forsvarets evne til å utgjøre en krigsforebyggende terskel innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar skulle styrkes. Dette skulle gjøres gjennom å videreutvikle Forsvarets samlede kapabiliteter, både nasjonalt og i en alliert kontekst, i et helhetlig perspektiv. Videre skulle det legges til rette for en styrket operativ evne gjennom økt kampkraft og operativ aktivitet. Innfasingen av sentrale strukturelementer, som blant annet fregatter, maritime helikoptre, sjømålsmissiler, nytt logistikkfartøy, moderniserte kampvogner, samt forberedelser til innfasingen av nye kampfly, skulle gi en gradvis økt operativ evne sett i forhold til 2012.

Fra og med 2014 ble det lagt vekt på at vurderingen av den operative evnen skulle være så nøktern og realistisk som mulig, samt at det skulle være åpenhet rundt utfordringene. Økt oppmerksomhet om beredskapsspørsmål og operative forhold generelt har gitt ytterligere innsikt i svakhetene. Dette reflekteres i evalueringen av måloppnåelsen knyttet til operativ evne.

3.1.1. Nasjonale oppgaver og aktivitet

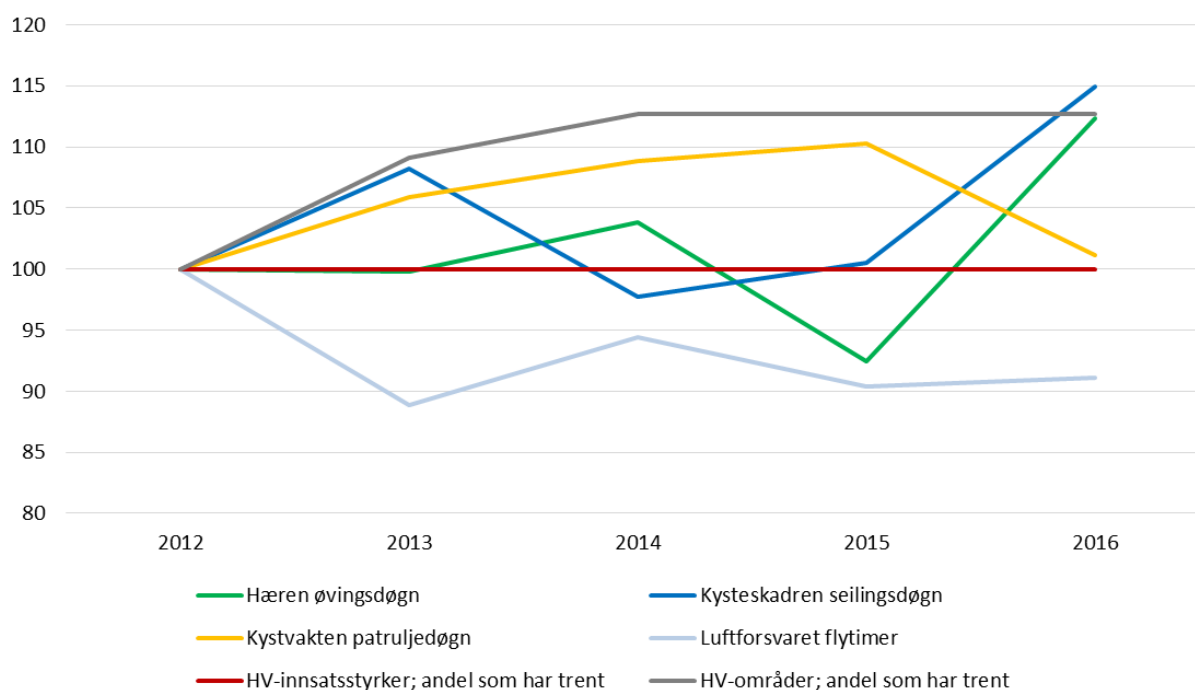
Daglige operasjoner i Forsvaret har blitt ledet og gjennomført på en god måte med meget godt kvalifisert personell og godt trente avdelinger. Forsvaret har gjennom perioden hatt god måloppnåelse når det gjelder evne til å løse nasjonale oppgaver innenfor etterretning og overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, samt operasjoner i det digitale rom. Grensevakten har evnet å ivareta vakthold, tilstedeværelse og norske Schengenforpliktelser troverdig og effektivt, og Kongevakten har, i samarbeid med politiet, evnet å løse sine oppgaver godt.

Forsvarets evne til å bidra til samfunnssikkerhet har gjennomgående vært god i langtidsperioden. Forsvaret har løst oppdragene knyttet til søk og redning, fjerning og destruksjon av eksplosiver, helikopterstøtte til politiet og ambulanseoppdrag på en meget god måte. Heimevernet (HV) har i forbindelse med naturkatastrofer og lignende bidratt i operasjoner til støtte for det sivile samfunn på

² Den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL).

en meget god måte. Til tross for økt beredskap for Bell 412 helikoptre, ble Forsvarets evne til å gjennomføre maritime kontraterroroperasjoner og støtte til politiet i åpen sjø redusert som følge av utfasing av Lynx helikoptrene i 2014. Evnen til å gjennomføre maritime kontraterroroperasjoner mot skip i fart ble reetablert høsten 2016 basert på en kombinasjon av Bell 412 og Sea King. Utfasing av Lynx, kombinert med utfordringer knyttet til innfasingen av NH90, har medført at Kystvaktens evne til overvåkning, fiskerioppsyn og annen myndighetsutøvelse til havs har blitt noe redusert.

Trening og øving er en grunnleggende forutsetning for styrkeproduksjon og for å vedlikeholde og videreutvikle Forsvarets operative evne. Figuren under viser den relative utviklingen i gjennomført aktivitet for forsvarsgrenene samt HV, mens tabellen viser plantallene lagt til grunn for perioden, samt den faktiske gjennomførte aktiviteten.



Figur 1: Relativ aktivitetsutvikling i forsvarsgrenene og Heimevernet 2013–2016. Indeks 2012=100.

	2013	2014	2015	2016
Hæren øvingsdøgn	24	25	22	27
<i>Plan</i>	26	26	26	26
Kysteskadren seilingsdøgn	1 313	1 186	1 220	1 395
<i>Plan</i>	1 388	1 345	1 286	1 380
Kystvakten patruljedøgn	3 817	3 926	3 977	3 648
<i>Plan</i>	3 889	3 914	4 198	3 735
Luftforsvaret flytimer	22 234	23 632	22 612	22 785
<i>Plan</i>	25 525	25 550	25 450	23 700
HV-innsatsstyrker; andel som har trent	90 %	90 %	90 %	90 %
<i>Plan</i>	90 %	90 %	90 %	90 %
HV-områder; andel som har trent	60 %	62 %	62 %	62 %
<i>Plan*</i>	60 %	62 %	62 %	62 %

Tabell 1: Planlagt og gjennomført aktivitet i forsvarsgrenene og HV 2013–2016. Tall for Lynx er inkludert i 2013 og 2014.

*Plantallene for HV var i utgangspunktet noe lavere, men ble justert da HV fikk økte bevilgninger.

Både figuren og tabellen viser at det var en nedgang i gjennomført aktivitet for Hæren i 2015. Reduksjonen skyldtes på den ene siden en endring i måten å beregne aktiviteten til Brigade Nord, som gjør at tallet ikke er direkte sammenlignbart med tidligere rapportert aktivitet. Samtidig hadde Hæren en reell nedgang i øvingsaktivitet i 2015 på grunn av omprioriteringer av midler fra aktivitet til kjøp av ammunisjon. For 2016 ble Hæren pålagt å gjennomføre nødvendig aktivitet for å nå målsettingene for perioden, og dette året var det høy øvingsaktivitet. Samtidig har Hærens struktur vært preget av gammelt materiell, mangel på reservedeler, etterslep innenfor vedlikehold samt kansellering og forskyvninger av enkelte materiellprosjekter, jf. punkt 5.2. Samlet har dette ført til redusert tilgjengelighet på materiell og således redusert effekten av trening og øving.

Trening og øving av områdestrukturen i HV har fått et betydelig løft sammenlignet med foregående langtidsperiode. Som følge av økte bevilgninger, hovedsakelig knyttet til frigjøring av midler fra kapittel 1792, jf. punkt 4.2.3, ble målsettingen om å årlig øve 62 prosent av områdene i strukturen oppnådd i 2014, to år tidligere enn opprinnelig planlagt. Ved utgangen av perioden 2013–2016 var det imidlertid fortsatt utfordringer knyttet til tilgjengelighet på materiell og befal med rett kompetanse. Videre har det i perioden vært utfordringer knyttet til rekruttering, særlig i Finnmark. Områdestrukturen har derfor ikke blitt oppbemannet som forutsatt i perioden. Andelen innsatsstyrker i HV som har trent, har vært stabil på et høyt nivå i perioden.

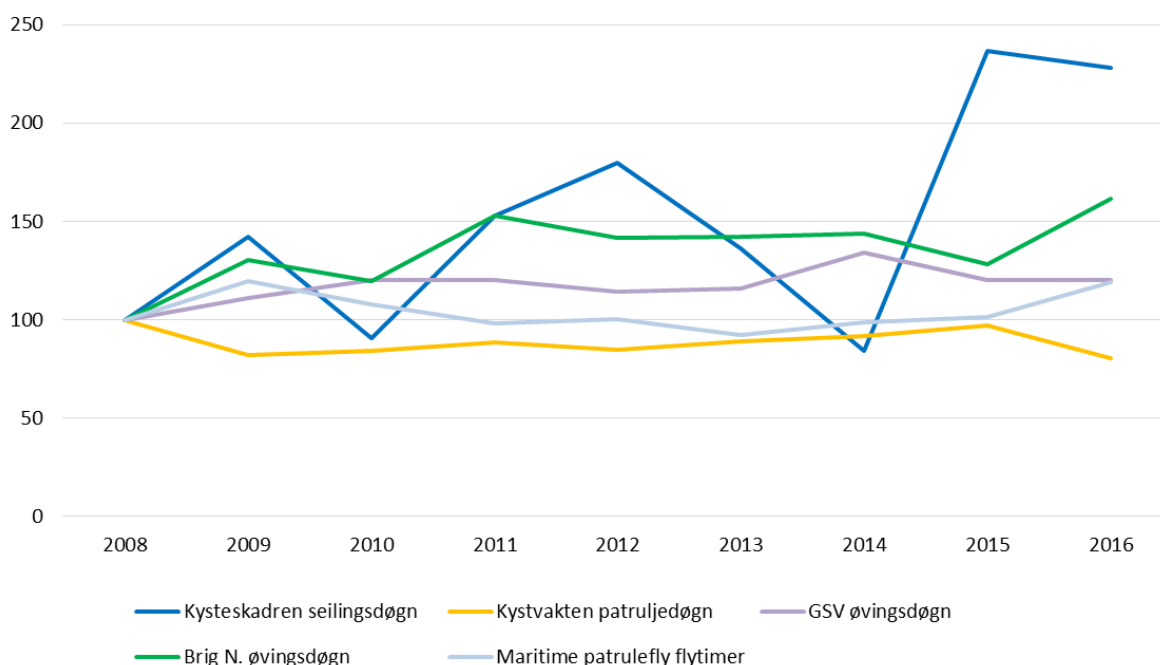
De tre første årene av langtidsplanen var Kysteskadrens³ aktivitet lavere enn planlagt. Dette skyldtes i stort manglende tilgjengelighet på fartøy som følge av etterslep i vedlikehold, mangel på reservedeler og utfordringer innenfor enkelte personellkategorier, jf. punkt 6.2. Dette ble adressert med en ettårig rammeøkning til vedlikehold i 2016, jf. punkt 4.3.2. Videre er det gjort en betydelig innsats for å omdisponere ressurser fra stab/støtte til operativ virksomhet, og aktivitetsnivået og antall seilende fartøy tok seg betydelig opp mot slutten av perioden.

³ Kysteskadren endret 1. august 2016 navn til Marinen. Ettersom navnet Kysteskadren var gjeldende for den største delen av langtidsperioden, er det dette navnet som brukes gjennomgående i denne rapporten.

Kystvaktens aktivitet ble redusert siste året av langtidsplanen. Dette skyldtes gjennomføring av planlagt og ikke planlagt verkstedopphold, NH90-innfasing på Nordkapp-klassen og at KV Ålesund ble tatt ut av strukturen i oktober 2016.

Luftforsvarets aktivitetsnivå har gjennom hele perioden vært lavere enn planlagt. Dette skyldes flere forhold. For kampfly har den totale operative evnen gradvis blitt redusert frem mot langtidsperiodens slutt. Dette skyldes i hovedsak at personell har blitt innrettet mot nye kampfly (F-35), noe som har medført at redundansen for å opprettholde operativ tilgjengelighet på hele F-16-flåten har blitt redusert. Dette har vært en planlagt prosess for å sikre en god innfasing av nye kampfly. Samtidig har sprekkdannelse på F-16 medført redusert tilgjengelighet for kampflyene. For de øvrige systemene i Luftforsvaret har det vært utfordringer knyttet til både den tekniske og den økonomiske situasjonen. Lynx ble utfaset i 2014, og det har vært utfordringer med implementeringen av NH90 i hele perioden, jf. punkt 5.3. Dette har medført lavere aktivitet enn forutsatt. Prioriteringen av og økte bevilgninger til maritime patruljefly (P-3C Orion) har gitt en økning i tilgjengelighet og leveranser i løpet av perioden. Det samlede aktivitetsnivået har likevel vært noe lavere i perioden 2013–2016 enn i foregående langtidsperiode, noe som hovedsakelig skyldtes teknisk status og tilgang på teknisk personell i begynnelsen av perioden.

I Prop. 73 S (2011–2012) la regjeringen til grunn at nordområdesatsingen skulle videreføres, med økt tilstedeværelse og aktivitet i nordområdene i perioden 2013–2016 sammenliknet med perioden 2009–2012. Figuren under viser den relative aktivitetsutviklingen i nordområdene⁴ i de to langtidsperiodene, mens tabellen viser det årlige gjennomsnittet for hver periode for lettere å kunne sammenlikne de to periodene.



Figur 2: Relativ aktivitetsutvikling i nordområdene 2009–2016. Indeks 2008=100.

⁴ Definert som nord av 65°08' Nord.

	2009-2012	2013-2016
Brig N. øvingsdøgn	23	24
GSV øvingsdøgn	29	31
Kysteskadren seilingsdøgn	286	346
Kystvakten patruljedøgn	2 133	2 254
Maritime patruljefly flytimer	2 026	1 958

Tabell 2: Årlig gjennomsnittlig aktivitet i nordområdene i henholdsvis langtidsperiodene 2009–2012 og 2013–2016.

Forsvarets operative virksomhet skulle understøtte regjeringens nordområdepolitikk, og det ble i perioden prioritert å øke den militære tilstedeværelsen i nord. Det ble gitt tilleggsbevilgninger for å styrke nærværet i nordområdene, jf. punkt 4.3. De første to årene av planperioden var imidlertid utviklingen negativ, noe som særlig skyldes nedgang i seilingsdøgn i Kysteskadren, som beskrevet over. Aktiviteten økte mot slutten av perioden, og samlet sett har Kysteskadrens aktivitet i nordområdene vært høyere i perioden 2013–2016 sammenliknet med 2009–2012. Fra og med 2016 har en ubåt vært fast stasjonert i Nord-Norge for å skape et mer robust militært nærvær. Kystvakten har samlet sett hatt høyere aktivitet i nordområdene i 2013–2016 enn i foregående periode, selv om aktiviteten gikk ned siste året av langtidsperioden. Etter 2013 har det vært en økning i aktiviteten for maritime patruljefly (P-3C Orion) som i hovedsak opererer i nordområdene, men sammenliknet med perioden 2009–2012 har aktiviteten vært noe lavere. De maritime patruljeflyene har gitt god situasjonsoversikt i norske interesseområder. Sensorer som luftvarslingsradarer og kystradarkjeden er imidlertid aldrende med økende nedetid. Forsvarets evne til overvåkning har derfor blitt noe svekket i perioden. Hæren har i stor grad hatt høy aktivitet i nord i perioden.

I langtidsplanperioden ble det gjennomført en betydelig styrking av E-tjenesten utover målsettingene i langtidsplanen. Den sikkerhetspolitiske situasjonen og teknologisk utvikling har vært de største driverne for dette. Store deler av økningen har vært knyttet til oppgradering av tjenestens innhentingskapasiteter, herunder ble det nye etterretningsfartøyet Marjata tatt i bruk i 2016 og Norge hadde ved utgangen av langtidsperioden to etterretningsfartøyer i nordområdene.

3.1.2. Internasjonale operasjoner og samarbeid

I Prop. 73 S (2011–2012) var et av hovedmålene at forsvarssektoren skulle bidra i internasjonale operasjoner for å sikre internasjonal fred og stabilitet, fremme en FN-ledet verdensorden og bidra til NATOs samlede stabiliserende og krigsforebyggende evne og slagkraft. I tillegg var det et mål om å videreutvikle flernasjonalt samarbeid med basis i NATOs standarder og målsettinger, for å sikre best mulig samvirke og interoperabilitet med både allierte og partnerlands styrker.

Forsvaret har i perioden deltatt i internasjonale operasjoner utenfor Norge med relevante og kompetente kapasiteter. Virksomheten er gjennomført med tilstrekkelig kvalitet for å inngi tillit både nasjonalt, og blant våre allierte og andre samarbeidspartnere.

Det var videre et mål for perioden å gradvis redusere det norske bidraget i Afghanistan. Dette var en forutsetning for det økonomiske grunnlaget for langtidsplanen, da midler som ble frigjort gjennom denne nedtrappingen skulle beholdes i forsvarssektoren for å styrke øvrige prioriterte områder. Målet ble oppnådd allerede i 2015, og gjennom å redusere ressursbruken ute, har man fått økt ressursnivået hjemme, jf. punkt 4.2.3.

Som nevnt innledningsvis, har den sikkerhetspolitiske situasjonen i perioden blitt mer utfordrende. Utviklingen i Russland har medført økte krav til militær tilstedeværelse i Nord-Norge, en styrket fokus på nordområdene og på NATOs maritime kapasiteter, fokus på betydningen av transatlantiske

relasjoner, samt bidrag til beroligelsestiltak langs alliansens østlige grense. Utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen har også medført et behov for at det internasjonale samfunnet stiller opp for å bekjempe voldelig ekstremisme og terrorisme. Norge har tatt sin del av byrden, og har stilt relevante bidrag innenfor feltene nevnt over. Dette har medført at Forsvaret har bidratt med militære styrker flere steder, noe som har belastet støttestrukturen, spesielt Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Forsvarets sanitet (FSAN), Cyberforsvaret og E-tjenesten. Høy deltakelse i internasjonale operasjoner har medført økt slitasje på materiell og personell, og deltakelsen har vært spesielt belastende for enkelte nøkkelpersonell i forsvarsgrenene og i deler av støttestrukturen.

Konsekvensen av denne belastningen er at det i flere tilfeller har vært en begrensning på Norges evne til å bidra i internasjonale operasjoner. Like fullt har Forsvaret i perioden 2013–2016 deltatt i FN-, NATO-, koalisjons- og EU-operasjoner.

Norge har gjennom hele perioden deltatt med stabsoffiserer og militære observatører i FN-operasjonene i Midtøsten (UNTSO⁵), i Sør-Sudan (UNMISS⁶) og i Mali (MINUSMA⁷). Initielt var bidraget i Mali deltakelse i etterretningsenheten (ASIFU⁸) og etablering og drift av leiren Camp Bifrost. I 2016 deltok Norge i operasjonen med et C-130J transportfly i ti måneder. I tillegg deltok Norge med personell i Sinai (MFO⁹).

Norge har gjennom hele perioden bidratt med spesialstyrker til *International Security Assistance Force (ISAF)/Resolute Support* i Afghanistan. Oppdraget har videreført den langsiktige satsingen på å bygge opp, utvikle og støtte den afghanske spesialpolitienheten *Crisis Response Unit*. Norge har også bidratt med stabsoffiserer i *Kosovo Force* (KFOR) og ved NATO hovedkvarteret i Sarajevo. Videre har Luftforsvaret levert kampflybidrag til NATOs *Air Policing*-oppdrag i Baltikum og på Island. Sjøforsvaret har gjennom hele perioden bidratt til NATOs stående maritime styrker.

Norge har siden 2014 bidratt til koalisjonen mot ISIL. Luftforsvaret bidro innledningsvis med C-130J til transport av humanitære forsyninger til Nord-Irak. Videre har Norge bidratt med konvensjonelle styrker og spesialstyrker til trening og utdanning av irakiske sikkerhetsstyrker.

Norge har i perioden 2013–2016 bidratt til EU Frontex sin yttergrensekontroll-operasjon *Triton* med et innleid sivilt fartøy med politi og militær besetning. Operasjonen ble fra norsk side ledet av Justis- og beredskapsdepartementet.

Norge besluttet i november 2013, i samarbeid med Danmark, å påta seg oppdraget med transport av Syrias kjemiske stridsmidler ut av landet på vegne av FN og *Organisasjonen for forbud mot kjemiske våpen* (OPCW). I perioden november 2013 til juli 2014 stilte Norge med fregatten KNM Helge Ingstad, samt kystvaktskipet Andenes fra april til august 2014, som militær eskorte for det sivile fartøyet *Taiko*. Det norske styrkebidraget inngikk i det som er kjent som operasjon RECSYR (*Removal of Chemical Agents from Syria*). Besetningen på *Taiko* var sivilt ansatte i *W. Wilhelmsen Ship Management*. Oppdraget var svært viktig og bidro til å uskadeliggjøre store mengder kjemiske stridsmidler som kunne vært brukt til å skade Syrias befolkning.

⁵ *United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)*.

⁶ *United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)*.

⁷ *The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)*.

⁸ *All Source Information Fusion Unit (ASIFU)*.

⁹ *Multinational Force & Observers (MFO)*.

Deltakelse i operasjoner utenfor Norge har bidratt til vår evne til å samvirke med NATO og nære allierte. Dette har også vært viktig for vår felles evne til kollektivt forsvar og for flernasjonalt krisehåndtering.

Evne til å operere sammen med NATO og allierte har også vært utviklet gjennom norsk deltagelse på øvelser og trening gjennom året, både i og utenfor Norge. Forsvaret har i perioden deltatt aktivt i slike øvelser og trening, og bygget videre på det bi- og multilaterale samarbeidet med nære allierte og partnerland. Et eksempel har vært deltagelse i NATOs hurtige reaksjonsstyrke (*NATO Response Force (NRF)*). Norge har vært en pådriver for å sikre at NRF holdes relevant, blant annet stilte Norge Telemark bataljon som pilotavdeling i NATOs første *Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)* i 2015.

Allierte som har øvd og trent i og med Norge, har vært viktig for å sikre alliert tilstedeværelse i vår region, og for å sikre at de allierte vil være i stand til å operere under krevende forhold dersom det skulle bli behov. Fra norsk side har det i perioden blitt vektlagt å styrke samarbeidet med nære allierte, i særlig grad USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Nederland, både bilateralt og i en flernasjonalt ramme. Eksempler har vært samarbeidet med det britiskledede *Joint Expeditionary Force (JEF)* og det tyskledede *Framework Nations Concept (FNC)*. Norge signerte blant annet en *Memorandum of Understanding (MOU)* med Storbritannia om JEF i 2015. Bilateralt har Norge styrket samarbeidet med flere av de nevnte landene i perioden, herunder gjennom en revidert MOU med Storbritannia i 2016, samt forsterket samarbeid med USA innenfor nye kapabiliteter som F-35.

For langtidsperioden ble det lagt til grunn at Forsvaret skulle videreutvikles i tråd med kapabilitetsmålene som er gitt av NATO og akseptert av Norge. De kvantitative kapabilitetsmålene angir hvilke styrker og strukturelementer med tilhørende NATO-klartider som kan deployeres til NATO. De kvalitative kapabilitetsmålene angir hvilke egenskaper og kvaliteter disse styrkene skal ha. Alliertes implementering av kapabilitetsmål bidrar til at NATO samlet sett har relevante styrker for å møte alliansens ambisjonsnivå. Kapabilitetsmål som er akseptert av Norge er i all hovedsak fulgt opp i perioden, og NATO har blitt holdt fortløpende orientert om status på implementeringen av målene.

I løpet av langtidsperioden har det blitt økt fokus på byrdefordeling i NATO. Målene om at medlemslandene skal bruke minimum 2 % av brutto nasjonalprodukt (BNP) på forsvarssektoren, og minimum 20 % av forsvarsbudsjettene på investeringer, har blitt fremhevet i stadig større grad. Som tabellen under viser, har Norge ved utgangen av perioden 2013–2016 oppnådd målet om å bruke minimum 20 % av budsjettet på investeringer, mens andelen BNP som brukes på forsvarssektoren fortsatt ligger under NATOs mål. Måloppnåelsen er knyttet til faktisk forbruk det angitte år.

Tall i prosent	2013	2014	2015	2016
Forsvarsbudsjettets andel av BNP	1,48	1,52	1,47	1,55
Materiellinvesteringsandelen av forsvarsbudsjettet	18,9	21,2	22,5	24,0

Tabell 3: Utvikling i forsvarsutgifter (regnskapstall) sett opp mot NATOs mål.

Norge har aktivt bidratt til å forme NATOs prioriteringer og videre utvikling i perioden 2013–2016, samt til å tilpasse alliansen til de endrede sikkerhetspolitiske utfordringene.

Norge har gjennom perioden aktivt støttet opp om arbeidet med reform av FN og FN-operasjoner ved bidrag til HIPPO¹⁰-rapporten, blant annet gjennom innspill til endringer fra tidligere FN-styrkesjefer. Eksempelvis tok Norge initiativ til og etablerte en flernasjonal rotasjonsordning for transportfly for FN-misjonen i Mali i 2016. Dette har bidratt til utvikling av FNs evne til å drive fredsoperasjoner. Bidraget har vært relevant og sikrer FN en etterspurt nisjekapasitet ut 2018, og har medvirket til at de operative målsettingene for reform av FN-operasjoner har blitt oppnådd.

Forsvarssamarbeid i en nordisk ramme innenfor NORDEFCO¹¹ har også vært viktig i langtidsperioden. NORDEFCO har som hovedformål å styrke landenes forsvar gjennom samarbeid som gir mer effektiv ressursutnyttelse og økt operativ evne. Nordisk trenings- og øvingssamarbeid har vært meget godt og omfattende. Kampflysamarbeidet (*Cross Border Training*) mellom Norge, Sverige og Finland, med felles trening på tvers av landegrensene har vært meget vellykket. I løpet av perioden har det vært jobbet med en *easy access*-avtale, som hadde som mål å forenkle tilgangen til hverandres sjø-, luft- og landterritorium i fredstid. Denne avtalen ble signert under ministermøtet i november 2016. I 2016 ble også en teknisk avtale om bedre utnyttelse av de nordiske lands lufttransportkapasiteter (NORTAT), og en avtale om alternative landingsbaser, signert på militært nivå. På materiellsiden har Finland, Norge, Danmark og Sverige inngått avtale om materiellsamarbeid, som erstatter den tidligere materiellsamarbeidsavtalen, kjent som Nammo-avtalen. Det har også vært fremgang i samarbeidet om å anskaffe felles uniformer.

3.1.3. Understøttelse av Forsvarets operative evne

Forsvaret er etaten i forsvarssektoren som innenfor rammen av allianseforsvaret skal utgjøre en krigsforebyggende terskel, og som i størst grad utøver operativ virksomhet. Imidlertid er de øvrige etatene i sektoren svært viktige for Forsvarets operative evne.

Etableringen av etaten Forsvarsmateriell var kjernen i reformen som ble iverksatt for å oppnå kvalitetsforbedring og effektivisering av materiellinvesteringer og materiellforvaltning. Forsvarsmateriell ivaretar på vegne av FD eierskapsforvaltning og er fagmyndighet for militært materiell. Det legges opp til en bedre og mer effektiv strategisk styring gjennom blant annet kortere styrings- og ansvarslinjer. Dette skal bidra til kortere investeringsløp, med raskere materiellfremskaffelse, og dermed en bedring av Forsvarets operative evne. Videre skal Forsvarsmateriell levere materiell til de øvrige etatene i sektoren, samt aktivt forvalte dette materiellet. Siden Forsvarsmateriell kun har fått virke ett år, er det for tidlig å evaluere etableringen av etaten.

Forsvarsbygg har til oppgave å tilpasse eiendomsporteføljen til forsvarssektorens operative behov.¹² I langtidsperioden har forberedelser til, og gjennomføring av, etablering av ny kampflybase, vært det største enkeltstående prosjektet innenfor eiendom, bygg og anlegg (EBA) for tilpasning til Forsvarets fremtidige struktur. I tillegg har endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen i perioden medført at Forsvaret besluttet å ta tilbake en rekke bygninger og anlegg som var utrangert. Dette er anlegg som, basert på tidligere beslutninger om utrangering, i liten grad har blitt fulgt opp med planmessig vedlikehold. Anleggene var derfor i til dels dårlig tilstand da de ble tatt inn igjen i strukturen, og har dermed et stort behov for fremtidig vedlikehold. Vedlikeholds- og investeringsmidler vil i større grad måtte prioriteres til å sikre tilfredsstillende vedlikeholdstilstand for disse anleggene.

NSM er et sivilt direktorat med tverrsektoriell fag- og tilsynsmyndighet innenfor forebyggende sikkerhetstjeneste i Norge. NSM fortsetter som nasjonal sikkerhetsmyndighet også under krise og

¹⁰ *High-Level Independent Panel on Peace Operations* (HIPPO).

¹¹ *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO).

¹² Operativ EBA inkluderer blant annet hangarer, ammunisjonslagre og tankanlegg.

væpnet konflikt. NSM har i langtidsperioden bidratt til Forsvarets operative evne gjennom understøttelse av Forsvarets aktivitet. Dette har blant annet inkludert informasjonsdeling om digitale angrep, kryptoleveranser til Forsvaret og andre aktører som benytter Forsvarets informasjonsinfrastruktur, personkontroll og sentralt klareringsregister for å bidra til at Forsvaret bemannes med sikkerhetsklarert personell i henhold til gjeldende klartider, tilsyn med sikringen av skjermingsverdige objekter og etterlevelsen av sikkerhetsloven for øvrig, i tillegg til sikkerhetsgodkjenning av graderte informasjonssystemer.

FFI har i langtidsperioden hatt som mål å skulle bidra til et effektivt og relevant forsvar gjennom forskningsbasert kunnskap. Instituttet har blant annet gitt råd om Forsvarets utvikling, valg av kapabiliteter og råd om anskaffelse og utvikling av materiell. FFI har levert forskningsresultater og forskningsbasert kunnskap som har bidratt til Forsvarets mål om kontinuerlig å kunne løse nasjonale oppgaver som overvåking og etterretning, suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og operasjoner i det digitale rom. FFI er den viktigste bidragsyteren til FoU¹³-leveranser i forsvarssektoren.

3.1.4. Operativt planverk

Prop. 73 S (2011–2012) satte som mål å styrke forsvarssektorens evne til styrkegenerering, ved å fokusere på beredskap og planverk for sikkerhetspolitisk krise og krig. Et oppdatert og helhetlig beredskaps- og operativt planverk er grunnlaget for alle områder av militær beredskap, herunder reaksjonsevne, operasjoner og understøttelse. Langtidsplanen la derfor til grunn at beredskapsordningene og planverket skulle komme på plass, inkludert avklaringer med hensyn til nødvendig støtte fra det sivile samfunn samt beredskapsbeholdninger for prioriterte avdelinger.

Forsvaret har drevet et omfattende arbeid med å utvikle nasjonale og allierte forsvarsplaner for våre geografiske områder, og Forsvarets nasjonale planverk for forsvar av landet har i perioden blitt revidert og oppdatert. Da arbeidet med revisjonen startet, reflekterte dette behovet for å oppdatere beredskapsarbeidet for mer omfattende kriser. De sikkerhetspolitiske endringene i 2014 har på nytt aktualisert arbeidet med å vedlikeholde nasjonalt planverk, og den nye situasjonen har endret kravene til planverk, varslingstider og klartider. I 2016 godkjente regjeringen et strategisk planverk for nasjonale operasjoner. Fra sommeren 2016 har Norge deltatt i utviklingen av et nytt, forbedret NATO-forsterkningsplanverk som vil bli implementert i 2017. Forsvaret har ved utgangen av langtidsplanperioden et planverk som legger til rette for styrkeoppbygging og effektiv krisehåndtering ved sikkerhetspolitiske kriser. Arbeidet med utvikling av planverket har imidlertid avdekket utfordringer knyttet til en samtidighetsproblematikk i styrkeoppbyggingen, teknisk status på materiell med lengre klartid og logistisk utholdenhet.

De operative kravene for Forsvarsmateriell er blitt utviklet i nært samarbeid med Forsvaret. Innenfor sitt ansvarsområde skal Forsvarsmateriell på en hensiktsmessig måte støtte etatene i forsvarssektoren.

Forsvarsbygg har i perioden videreutviklet beredskapsplanene, bistått i gjennomføringen av totalforsvarsøvelser og bygget opp en egen styrkestruktur.

NSM har i perioden etablert en intern hovedberedskapsplan med beredskapsdelplaner. Staten har også igangsatt arbeid med å etablere nytt beredskapsplanverk for styrkeoppbygging, og etter planen ferdigstilles dette i 2017.

FFI har kartlagt hvilket personell ved instituttet som skal mobdisponeres, og er i ferd med å opprette en organisasjonsplan krig (OPL/K) for FFI. I tillegg har FFI blant annet gjennomgått og revidert

¹³ Forskning og utvikling.

planverket for egenbeskyttelse av instituttets lokasjoner samt utarbeidet et IK-system for å ivareta FFIs oppgaver for operativ evne.

Alle etatene har utviklet det operative planverket i perioden, men målet om at beredskapsordningene og planverket skulle komme på plass er ikke fullt ut nådd. Alle etater har i IVB LTP 2017–2020 fått i oppdrag å ferdigstille komplett operativ organisasjonsplan (KOP) i 2017.

3.1.5. Strukturutvikling og operativ evne

Langtidsplanen la til grunn at innfasingen av sentrale strukturelementer skulle gi en gradvis økt operativ evne, men det har vært flere utfordringer innenfor området i perioden, som nærmere beskrevet i kapittel 5.

Forsvarssektoren har videreutviklet strukturen i perioden, samtidig som det er en svakere måloppnåelse innenfor enkelte områder. Etterslep i vedlikehold, reservedelsproblematikk og manglende beredskapsbeholdning har utviklet seg over lang tid, og har i perioden 2013–2016 ført til en lavere tilgang på og redusert utholdenhet for enkelte strukturelementer, noe som har hatt en negativ innvirkning på deler av øving, trening og operativ evne.

Selv om Forsvaret har blitt tilført nytt og moderne materiell, har flere av Forsvarets avdelinger i perioden hatt utfordringer knyttet til at enkelte systemer begynner å bli gamle, både i forsvarsgrenene og i støttestrukturen. Konsekvensen har vært hyppigere og lengre perioder med nedetid på materiellet, som igjen har ført til redusert effekt av trening og øving. Løsningen har i mange tilfeller vært å prioritere avdelinger med kort klartid på bekostning av avdelinger med lang klartid, blant annet ved å hente deler fra materiell med lengre klartider. Denne prioriteringen har gått ut over evnen til å løse Forsvarets oppgaver i den høyere skalaen i krise og krig.

Hæren har ikke blitt fullt ut videreutviklet som forutsatt. Dette skyldes nødvendige tverrprioriteringer samt fagmilitære vurderinger og råd fra blant annet forsvarssjefen. To større investeringer i Hæren ble skjøvet ut i tid. Felles norsk-svensk artilleri har ikke blitt anskaffet som forutsatt i perioden. Artillerisystemet Archer ble terminert i 2013, etter råd fra forsvarssjefen, da det ble konkludert med at den planlagte anskaffelsen ikke ville fylle Forsvarets behov innenfor den tiden som var tilgjengelig. Den andre anskaffelsen var stridsvogner, hvor det ble besluttet at forhandlinger ikke skulle iverksettes før etter Stortingets behandling av den videre utviklingen av landmakten, jf. punkt 5.2. En betydelig oppgradering og modernisering av CV 90 i perioden har bidratt til økt operativ evne.

I HV har det vært utfordrende å bemanne områdestrukturen som følge av mangel på befal og rekruttering til enkelte HV-områder, spesielt HV 17 i Finnmark. Selv om trening og øving av områdestrukturen har blitt styrket som forutsatt, har store deler av områdestrukturen ikke oppnådd tilstrekkelig operativ evne. Dette skyldes blant annet reduserte rammer til personlig bekledning og utrustning i 2016, basert på anbefalte tverrprioriteringer fra forsvarssjefen.

Luftforsvarets struktur har ikke blitt fullt ut videreutviklet som forutsatt i langtidsplanen. Enkelte tiltak i Luftforsvaret har blitt justert og medført at aktivitet videreføres på flere lokasjoner enn forutsatt. Innfasing av F-35 går som planlagt og de fire første flyene til opplæringsformål er i perioden mottatt fra USA. Samtidig har det vært utfordrende å opprettholde operativ tilgjengelighet på en aldrende F-16-flåte og luftvarslingskjeden. Operativ evne til å gjennomføre luftoperasjoner har imidlertid vært tilfredsstillende i perioden.

En stor utfordring innenfor strukturutvikling i perioden har vært innfasingen av NH90, som nærmere beskrevet i punkt 5.3. Forsinkelsene i prosjektet har medført en redusert operativ evne for Sjøforsvaret. Sjøforsvaret seilte flere fartøy ved utgangen enn ved inngangen av planperioden, og det

har vært en klar dreining av personell fra administrasjon og støtte over til operative besetninger. Det har vært utfordringer knyttet til enkelte strukturelementers tilgjengelighet og utholdenhet, og det har i perioden vært nødvendig å hente reservedeler fra fartøy med lang klartid, som følge av manglende tilgang og lang ledetid på enkelte reservedeler og mangeårig etterslep på vedlikehold. Dette har, sammen med forsinkelser av innfasingen av NH90, medført at Sjøforsvaret ikke fullt ut har oppnådd den operative evnen som forutsatt. Mot slutten av perioden er etterslepet på vedlikeholdssiden redusert som følge av tilleggsbevilgning i 2016.

Forsvarets spesialstyrker har blitt videreutviklet i perioden, og har blitt styrket med tilførsel av moderne materiell og gjennom en organisering under én felles ledelse. Evnen til strategisk ledelse av spesialstyrkene er styrket i perioden, og spesialstyrkenes evne til land- og sjøbasert kontraterror er styrket i perioden.

3.2. Sivilt-militært samarbeid

I LTP 2013–2016 ble det lagt til grunn at forsvarssektorens evne til å bistå det sivile samfunnet i krisesituasjoner på en smidig og effektiv måte skulle videreutvikles ved å legge til rette for regelmessig øving med andre sektorer og etater, herunder tydeliggjøre roller og ansvar. Videre var det et mål å videreutvikle totalforsvaret og gjensidig sivilt-militært samarbeid. Som følge av et stadig mer sammensatt trusselbilde, skulle øvelser som også involverte sivil sektor bli vektlagt i perioden.

Det har i langtidsperioden vært fokus på sivilt-militært samarbeid for øvings- og treningsaktivitet. Det har vært gjennomført en rekke samvirkeøvelser mellom Forsvaret og sivile myndigheter. For samarbeidet med politiet om terrorberedskapen er den årlige kontraterrorøvelsen *Gemini* særlig relevant. I 2015/2016 ble det satt ned en arbeidsgruppe for å vurdere samøvelsene med politiet innenfor kontraterror. Dette bidro til en vesentlig bedring innenfor samøving og interoperabilitet mellom justis- og forsvarssektoren mot slutten av langtidsperioden. Det ble gjort endringer i bistandsinstruksen gjeldende fra 1. januar 2016, som blant annet medførte forenklet og hurtigere behandling av anmodninger om bistand fra visse kapasiteter i Forsvaret. En arbeidsgruppe ble satt ned for å gjøre en helhetlig gjennomgang av bistandsinstruksen. Den leverte sin tilråding med forslag til en ny bistandsinstruks 30. september 2016.

Forsvarssjefen har i perioden stilt helikoptre på høy beredskap for politiet. Klartiden for Bell-helikoptrene, som står på beredskap på Rygge og Bardufoss, ble redusert fra to til én time fra 1. januar 2015 etter beslutning i regjeringen. Evnen til å støtte politiet ved maritime kontraterroraksjoner mot skip i kystnære farvann ble reetablert fra 1. september 2016.

Marinejegerkommandoens nasjonale beredskap ble varig finansiert ved en bevilgningsøkning på budsjettet fra og med 2014.

Det er i perioden også gjennomført en rekke øvelser som omfattet sivilt-militært samarbeid på regionalt og lokalt nivå. Fra Forsvarets side har Heimevernet vært sentralt i dette. Videre har det vært gjennomført øvelser knyttet til søk og redning og oljevern. Forsvaret har deltatt i flere sivil-militære samordningsfora, som blant annet Sentralt totalforsvarsforum og fylkesberedskapsråd, hvor slikt øvingssamarbeid står sentralt i arbeidet.

Etter de sikkerhetspolitiske endringene som følge av Krim-krisen, har det vært styrket fokus på artikkel 5 i NATO-traktaten og kollektivt forsvar i NATO. Dette har medført en revitalisering av behovet for forsvarsplaner og oppdatering av NATO forsterkningsplaner. Behovet for å forbedre systemet for sivil støtte til Forsvaret har dermed blitt aktualisert betydelig. Den viktigste øvelsen for sivil støtte til Forsvaret i perioden har vært øvelse GRAM. Denne øvelsen har, sammen med øvelse POLARIS, vært et viktig instrument for å sikre forståelse fra sivile etater om behovet for sivil støtte

under gjennomføring av operasjoner i Norge. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har etablert liaison med de aktuelle sivile etater og aktører under øvelsen og bidratt til gjensidig systemforståelse for det sivil-militære samarbeidet. I tillegg til disse øvelsene har HVs øvingsaktivitet vært et vesentlig bidrag til økt sivilt-militært samarbeid. Øvelser, slik som øvelse Oslofjord, bringer HV, politi og andre aktører og etater sammen i en felles øvingsramme. I 2016 har arbeidet med forberedelse av de to store NATO-øvelsene (*Trident Javelin 17* og *Trident Juncture 18*) bidratt til økt fokus på sivil støtte til Forsvaret. Norge skal være vertsnasjon for NATOs høyprofiløvelse *Trident Juncture 18*. Dette er en feltøvelse som er betydelig større enn det som har vært vanlig de senere år. I tillegg har Forsvaret deltatt på de årlige *Sivil Nasjonal Øvelse* (SNØ) med forskjellige ressurser under rammen av militær støtte til det sivile samfunn.

FD initierte høsten 2015 en serie møter for å forberede de øvrige departementene på at Forsvaret ville fremme behov for sivil støtte. Det ble også gjennomført en møteserie med de mest berørte departementene¹⁴ med tanke på å kartlegge hensiktsmessige virkemidler, som lover, forskrifter og beredskapsorganer. I mai 2015 ble Forsvarets behov for sivil støtte presentert på et møte med alle departementer og Statsministerens kontor. Dette var en meget grov oversikt som krevde ytterligere detaljering, men det ble skapt et grunnlag og en forståelse i de andre departementene for nødvendigheten av å bidra med sivil støtte til Forsvaret.

Langtidsplanen la til grunn at arbeidet med å gjennomgå og oppdatere sivil-militære samarbeidsordninger og mekanismer innenfor rammen av totalforsvaret skulle sluttføres i 2013. Dette arbeidet ble gjort gjennom prosjektet for *Gjennomgang av sivil-militære ordninger og mekanismer innenfor totalforsvaret* (GAT). Regjeringen har senere gitt sin tilslutning til at revisjonen av sivil-militære ordninger og mekanismer innenfor totalforsvaret skulle sluttføres innen utgangen av 2015. Oppfølging av GAT-rapporten er gjennomført i henhold til regjeringens beslutning. GAT-prosjektet er avsluttet, og arbeidet med oppfølging av de gjenstående anbefalinger videreføres i linjeorganisasjonen.

FD og Justis- og beredskapsdepartementet utga i april 2015 en revidert utgave av publikasjonen *Støtte og samarbeid*, som gir en beskrivelse av totalforsvaret. Oppslagsverket bidrar til å forankre totalforsvarskonseptet i sivil og militær sektor. Samtidig vil beskrivelsen av gjeldende ordninger og mekanismer inngå i grunnlaget for å videreutvikle totalforsvaret.

FFI har siden 1994 gjennomført prosjekter i serien *Beskyttelse av samfunnet* (BAS), og FFI utga i august 2016 en rapport om *Sivil støtte til Forsvaret i krise og krig*. Rapporten gir en grov oversikt over Forsvarets behov for drivstofforsyning, transportstøtte, helsetjenester, matforsyning, elektronisk kommunikasjon samt kraftforsyning, og tar opp en rekke sentrale problemstillinger på disse områdene. Rapporten har vært et meget godt bidrag i arbeidet med å få på plass sivil støtte til Forsvaret.

Innenfor sivilt-militært samarbeid har FFI en viktig rolle, og etaten har hatt som mål å skulle bidra til økt samfunnssikkerhet gjennom forskningsbasert kunnskap. Instituttet har et bredt nettverk innenfor forskningsområdet samfunnssikkerhet og FFIs kompetanse på dette feltet har også kommet andre sektorer til gode. Spesielt har FFI utviklet samarbeidet med justissektoren på flere nivåer, blant annet med Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Politiets sikkerhetstjeneste. FFI har også arbeidet for å utvikle og etablere bredere kontaktnettverk og avtaler i perioden. Kontakter med aktører underlagt Samferdselsdepartementet

¹⁴ Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet samt Nærings- og handelsdepartementet.

og Klima- og miljødepartementet er etablert og videreutvikles videre i neste planperiode. Eksempler på aktører er Statens vegvesen, Jernbaneverket, Luftfartstilsynet og Avinor. Arbeidet har ført til oppdrag fra Statens vegvesen og Jernbaneverket. FFI har også i perioden hatt omfattende internasjonalt samarbeid gjennom EUs og NATOs forskningsprogrammer.

FFI har videre en viktig utøvende funksjon for samfunnssikkerheten i Norge, ved at de har et CBRN¹⁵-laboratorium som er tilgjengelig både for Forsvaret og det sivile samfunn. Beredskapslaboratoriet har vært involvert i flere hendelser i perioden. Det har vært stabilt med oppdrag fra år til år. Alle oppdrag har vært løst i henhold til forventningene. FFI arbeider videre med å utvikle samarbeid med sivile aktører.

3.3. Forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet

Det ble i Prop. 73 S (2011–2012) lagt vekt på at arbeidet med forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet på tvers av samfunnssektorene skulle styrkes i perioden. Det ble videre planlagt med at forsvarssektorens samlede evne til sikkerhet og operasjoner i det digitale rom skulle styrkes. Forsvaret skulle styrke sin evne til å forebygge, avdekke, vurdere, forsvare seg mot og gjenopprette normal funksjonalitet i tilfelle digitale angrep mot egne informasjonssystemer. Forsvarssektoren skulle kunne ivareta både defensive og offensive cyberoperasjoner som del av en fellesoperativ tilnærming.

I langtidsperioden var det et mål at NSM skulle videreutvikles som det sentrale direktoratet for beskyttelse av informasjon og infrastruktur av betydning for samfunnskritiske og andre viktige samfunnsfunksjoner. I tillegg var det et mål at NSM skulle redusere samfunnets sårbarheter gjennom kontroll og tilsyn. Tilsynene skulle bidra til forbedring av den forebyggende sikkerheten, samt gi grunnlag for å trekke representative konklusjoner om sikkerhetstilstanden.

NSM ble i løpet av langtidsperioden styrket for å bedre IKT-sikkerheten i samfunnet, jf. punkt 4.3.7. Hensikten med styrkingen var at NSM skulle understøtte Justis- og beredskapsdepartementet og FD i deres ansvar på IKT-sikkerhetsområdet. NSM skulle være det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet og legge til rette for et godt samarbeid mellom alle aktører innenfor fagfeltet. Til koordineringsansvaret lå et særlig ansvar for etablering av samhandlingsarenaer, identifisering av behov for kompetanseutvikling og forskning og utvikling innenfor IKT-sikkerhet, gjennomføring av øvelser, samt koordinering av internasjonalt arbeid på området. NSM har i denne forbindelse blant annet utarbeidet tre rapporter om et helhetlig IKT-risikobilde, i tillegg til å ha identifisert og foreslått for departementene nasjonale tiltak og krav på området.

NSM etablerte døgnbemanning ved NSM NorCERT¹⁶ i 2015 for å forbedre varsling og koordinering av håndteringen av alvorlige dataangrep. På tross av økt bemanning, har det stadig økende omfanget av saker og kompleksiteten i disse, ført til at NSM ikke i tilstrekkelig grad har nådd målet om håndtering av sikkerhetstruende hendelser på nasjonalt nivå.

Etterspørselen etter råd og veiledning innenfor objektsikkerhet har vært stor i hele perioden. I tillegg har etterspørselen etter IKT-rådgivning økt betydelig. NSM har økt kapasiteten for rådgivning og har gitt utstrakt råd og veiledning både innenfor IKT- og objektsikkerhet. Høsten 2014 etablerte NSM i samarbeid med Forsvaret et kurscenter for forebyggende sikkerhet. Aktiviteten ved kurscenteret har vært høy siden etableringen, og det vurderes at kursvirksomheten har bidratt til å forbedre

¹⁵ Chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN).

¹⁶ Norwegian Computer Emergency Response Team (NorCERT).

virksomhetenes kunnskap, forståelse og ferdigheter innenfor forebyggende sikkerhet. Både når det gjelder kurs, råd og veiledning har NSM i all hovedsak etterkommet etterspørselen.

Behovet for å videreutvikle forebyggende sikkerhetstiltak har også vært stort i perioden. NSM har økt kapasiteten i perioden, men har likevel ikke fullt ut greid å etterkomme etterspørselen. Blant annet har Forsvaret et betydelig behov for bistand.

NSMs evne til å planlegge, gjennomføre og følge opp tilsyn ble styrket i perioden. Etaten har årlig økt antallet gjennomførte tilsyn og har videreutviklet tilsynsmetodikken. Siden 2015 har NSM systematisk fulgt opp virksomheter med påviste avvik. Etter tilsyn får alle virksomheter tilbud om råd og veiledning fra NSM. Dette bidrar til at virksomhetene settes bedre i stand til å lukke avvik som er oppdaget gjennom tilsyn. Også gjennom andre kontrollaktiviteter, som blant annet inntrengningstesting og tekniske sikkerhetsundersøkelser, har NSM avdekket sårbarheter hos virksomheter.

NSM har utviklet et internt styringssystem basert på ISO 27001¹⁷ med tilpasning til sikkerhetsloven med forskrifter og egne behov. Sikkerhet har vært integrert i NSMs styringssystem for blant annet virksomhetsstyring, helse, miljø og sikkerhet (HMS) og risiko. NSM har gjennomført en internkontroll med fokus på forebyggende sikkerhet, og etaten har i perioden gjennomført flere tiltak for å forbedre egen sikkerhetstilstand.

NSM deltok på en rekke øvelser i perioden, blant annet deltok etaten i 2016 på øvelsen IKT16, som var den største datasikkerhetsøvelsen i Norge siden 2008. Andre IKT-øvelser NSM har deltatt på, er Cyber 2015, koordinert av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, og ENISA¹⁸-øvelsen *Cyber Europe*, hvor NSM deltok både i 2014 og 2016. Dette er en stor øvelse med deltakere fra 29 land og over 200 organisasjoner. Øvelsen CMX 2015 inkluderte et omfattende nasjonalt og alliert cyberspill som NSM deltok i.

Alle Forsvarets avdelinger og enheter er ansvarlige for å sikre egen informasjon, infrastruktur og systemer i henhold til sikkerhetsloven og annet relevant lovverk. Særlig gjelder dette informasjon, infrastruktur og systemer som er kritiske for å løse oppdrag avdelingen er pålagt. Dette inkluderer fysisk sikring av egne anlegg og lagre, samt grunnsikring av datainfrastruktur og IKT-systemer mot angrep i det digitale rom. Forsvarets overordnede sikkerhetstilstand var ved utgangen av 2016 ikke fullt ut tilfredsstillende, men tilstanden har beveget seg i positiv retning. Blant annet har verktøyet for klareringsmyndigheten blitt forbedret samtidig som det er tilført personellressurser for å håndtere saksmengden i klareringssaker. Dette har redusert saksbehandlingstiden i klareringssaker i betydelig grad. Etableringen av kurssenter for forebyggende sikkerhet i samarbeid mellom Forsvaret og NSM har bidratt til å forbedre kompetansen i sikkerhetsorganisasjonen i Forsvaret. Utfordringene har blant annet knyttet seg til sikring av skjermingsverdige objekter. Alle skjermingsverdige objekter i Forsvaret har en form for permanent grunnsikring, selv om alle fortsatt ikke tilfredsstiller alle krav i sikkerhetsloven med forskrift. Riksrevisjonen hadde merknader til FD for vesentlige svakheter i Forsvarets og politiets objektsikring i 2015. Forsvaret arbeider nå målrettet for ytterligere å forbedre sikringen av sine skjermingsverdige objekter.

Det er brukt betydelige ressurser på kartlegging av Forsvarsmateriells sikkerhetsrisiko, og tiltak har blitt identifisert. Forsvarsmateriell har aktivt deltatt i arbeidet med å utarbeide ny instruks for sikkerhetstjenestene i forsvarssektoren. Forsvarsmateriell har videre hatt fokus på å bygge opp en

¹⁷ ISO 27001 er en standard som angir kravene til hvordan man skal legge opp til et system for å sikre informasjonen i en virksomhet.

¹⁸ *European Union Agency for Network and Information Security (ENISA)*.

sikkerhetskultur i organisasjonen, ved blant annet informasjonsutveksling og kompetanseheving på alle nivå. Siden Forsvarsmateriell ble etablert 1. januar 2016, foreligger det likevel et begrenset datagrunnlag for å vurdere utviklingen av etatens forebyggende sikkerhetsarbeid i perioden.

Informasjonssikkerheten i Forsvarsbygg ivaretas integrert i virksomhetens interne styringssystemer. Forsvarsbygg har gjennomført lovpålagte og andre risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) etter forutgående kartlegging og verdivurdering av informasjonsaktiva, samt klassifisering etter beskyttelsesbehov. Det er gjennomført spesielt dyptgående verdivurderinger av kjernesystemer for EBA og tilhørende informasjon. Forsvarsbygg har i perioden fokusert på å gi den enkelte medarbeider nødvendig sikkerhetsopplæring med utgangspunkt i den enkeltes arbeidsoppgaver og ansvar. Som et ledd i Forsvarsbyggs arbeid med opplæring, holdninger og bevisstgjøring på informasjonssikkerhet, ble det arrangert en felles sikkerhetskonferanse sammen med FD og Forsvarsstaben (FST).

Sikkerhetstilstanden hos FFI er forbedret i perioden. Etter et tilsyn fra NSM våren 2013, hvor NSM påviste en rekke avvik, ble FFI gitt frister for lukking av disse. FFIs oppfølging etter tilsynet har vært gjort på en meget god måte. Alle avvikene har blitt lukket, og sikkerhetstilstanden ved instituttet anses i dag å være tilfredsstillende. FFI har arbeidet systematisk og godt for å få instituttet opp på det nivået det er i dag. Staten har klart å øke sikkerhetsbevisstheten blant de ansatte ved hjelp av opplæring, god rapporteringskultur og bruk av revisjoner for å bedre rutineene. Det som likevel synes å ha vært den største suksessfaktoren har vært ledelsesforankringen både i administrasjonen og i styret.

Forsvaret og sektoren har i perioden forsterket samarbeidet med NATO om det digitale rom, herunder ved å revidere MoU med NATO om informasjonsdeling på området, deltakelse på NATOs *Cyber Coalition*-øvelser, samt ved å etablere et ad-hoc samarbeid med det NATO-akkrediterte *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* (CCD COE) fra sommeren 2016.

3.4. Delkonklusjon leveranser og operativ evne

Forsvarets overordnede oppgave er forsvar av landet. Et av hovedmålene for langtidsperioden 2013–2016 var at Forsvaret skulle utgjøre en krigsforebyggende terskel innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar. For å bidra til en troverdig, alliert krigsforebyggende terskel, må Forsvaret ha høy kvalitet, kampkraft, reaksjonsevne, utholdenhet, evne til styrkeoppbygging og deployering, samt evne til å operere effektivt og integrert i nettverk, med nasjonale og allierte styrker. Forsvarets operative evne skulle i perioden videreutvikles i tråd med strukturutviklingen, slik at Forsvarets oppgaver kunne løses meget godt, både i forhold til nasjonale og allierte krav.

Det har i løpet av langtidsperioden fremkommet utfordringer knyttet til Forsvarets operative evne, herunder reaksjonsevne, utholdenhet og styrkeoppbygging. Det har blitt lagt økt vekt på at rapporteringen knyttet til operativ evne skal være nøktern og realistisk, og man har fått ytterligere innsikt i svakhetene. Samtidig har planperioden vært preget av sikkerhetspolitiske omveltninger, som har gitt økte utfordringer for forsvarssektoren. De overordnede oppgavene i Forsvaret er likevel løst tilfredsstillende i perioden, med understøttelse av de øvrige etatene i sektoren. De internasjonale bidragene har vært av høy kvalitet. Det har i løpet av perioden vist seg nødvendig med vesentlige tilleggsfinansieringer ut over forutsetningen om et videreført 2012-nivå, både knyttet til nye oppdrag og for å håndtere synliggjorte utfordringer. Videre adresserer langtidsplanen for 2017–2020 de utfordringene som er kommet til syne i perioden 2013–2016.

Langtidsplanen la til grunn at innfasingen av sentrale strukturelementer skulle gi en gradvis økt operativ evne, men det har vært flere utfordringer innenfor området i perioden. Flere av Forsvarets avdelinger har fremdeles gammelt materiell, både i forsvarsgrenene og i støttestrukturen.

Forskyvninger og kanselleringer av enkelte materiellprosjekter, for eksempel artillerisystemet Archer og de nye NH90-helikopterne, har videre ført til at flere av strukturelementene ikke har nådd den planlagte operative evnen, jf. også kapittel 5.

Målet om å styrke Forsvarets operative evne var ikke nådd henhold til alle forutsetningene ved utgangen av 2016. Samtidig har Forsvaret i perioden ivaretatt løpende oppgaver, episode- og krisehåndtering og allierte, kollektive operasjoner. Forsvarets internasjonale innsats har vært omfattende, og deltakelse i internasjonale operasjoner har bidratt til Norges evne til å samvirke med NATO og allierte. Norge har bidratt til å tilpasse NATO til de endrede sikkerhetspolitiske utfordringene, og har videre støttet arbeidet med reform av FN og FN-operasjoner.

Målet om økt tilstedeværelse og aktivitet i nordområdene i 2013–2016 sammenliknet med perioden 2009–2012 er oppnådd, noe som blant annet skyldes tilleggsbevilgninger til Sjø- og Luftforsvaret. Forsvaret har i perioden sett under ett hatt en positiv aktivitetsutvikling, både samlet sett og i nordområdene, men aktivitetsnivået har vært lavere enn forutsatt i IVB LTP. I 2016 har aktivitetsnivået bedret seg, noe som spesielt skyldes tilleggsbevilgning til vedlikehold av Sjøforsvarets fartøyer.

Langtidsplanen satte som mål at forsvarssektorens evne til å bistå det sivile samfunnet skulle videreutvikles, samt at totalforsvaret og det sivil-militære samarbeidet skulle videreutvikles. Utviklingen innenfor sivilt-militært samarbeid har vært positiv, og forsvarssektoren har i stor grad bistått det sivile samfunnet på en god måte. Det har vært gjennomført flere sivil-militære øvelser, og samarbeidet mellom forsvarssektoren og det sivile samfunn har blitt forbedret i perioden. Spesielt har det blitt økt fokus på og forståelse for sivile aktørers støtte til forsvarssektoren.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen og utviklingen mot mer stående styrker har økt behovet for en relevant og effektiv nasjonal etterretningstjeneste, og E-tjenesten ble betydelig styrket utover målsettingene i langtidsplanen. Store deler av økningen har vært knyttet til oppgradering av tjenestens innhentingsskapasiteter. Dette har vært nødvendig for å holde tritt med den teknologiske utviklingen.

Arbeidet med forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet skulle styrkes i langtidsperioden. NSM skulle videreutvikles som det sentrale direktoratet for beskyttelse av informasjon og infrastruktur. NSM har blitt styrket betydelig i perioden, men på grunn av både økning i antallet digitale angrep, samt at angrepene har blitt mer avanserte og vanskeligere å oppdage, har ikke NSM i tilstrekkelig grad nådd målet om håndtering av sikkerhetstruende hendelser.

Det har vært en positiv utvikling i sikkerhetstilstanden i sektoren i perioden. Risikobildet utvikler seg imidlertid raskt, nye verdier skapes, nye sårbarheter dannes og trusselbildet er i stadig endring. Dette gjør sikkerhetsarbeidet til en kontinuerlig prosess.

Alle etatene har utviklet det operative planverket for hele sektoren i perioden, men målet om at beredskapsordningene og planverket skulle komme på plass, ble ikke fullt ut nådd. Alle etatene har fått i oppdrag å ferdigstille komplett operativ organisasjonsplan i 2017.

4. Økonomi

Gjennomføringen av langtidsplanen for 2013–2016 var basert på en rekke satsinger, endringstiltak og prioriteringer som i sum skulle bidra til at målsettingene for perioden kunne realiseres. Helheten i langtidsplanen la blant annet følgende bærende forutsetninger til grunn:

- Regjering og Storting skulle følge opp de bevilgningsmessige forutsetningene for langtidsplanen, herunder omfordeling av midler fra budsjettkapittel 1792 i forsvarssektoren.
- Forsvarssektoren skulle frigjøre ressurser gjennom politisk besluttede struktur- og organisasjonstiltak.
- Forsvarssektoren skulle gjennomføre varige effektiviseringstiltak, der realisering av effekter skulle bidra til å øke operativ evne og bidra til et bærekraftig driftskostnadsnivå.
- Prioritert aktivitet og operativ virksomhet skulle ikke reduseres som følge av effektiviseringstiltak.
- Frigjorte ressurser gjennom struktur- og effektiviseringstiltak skulle omdisponeres til høyere prioritert virksomhet i sektoren.
- Ambisjonsøkningene som lå i langtidsplanen skulle først realiseres når de samsvarende ressursfrigjøringene var gjennomført.
- Forsvarsektorens evne til flerårig planlegging og budsjettering innenfor langsiktige planrammer, skulle styrkes gjennomgående.

Prop. 73 S (2011–2012) fastslo at det skulle prioriteres å opprettholde en langsiktig balanse mellom Forsvarets ressurser, struktur og oppgaver. For perioden 2013–2016 ble det lagt til grunn at forsvarsbudsjettet samlet skulle midlertidig styrkes med 4,5 mrd. 2012-kroner øremerket nye F-35 kampfly med tilhørende baseløsning. Foruten denne midlertidige bevilgningsøkningen, skulle den totale utgiftsrammen for det ordinære forsvarsbudsjettet videreføres på 2012-nivå. FD fikk videre omdisponere frigjorte midler som følge av nedtrapping i Afghanistan til andre prioriterte områder i sektoren. Dette var en gradvis omprioritering, som ved utgangen av perioden samlet utgjorde 634 mill. 2012-kroner i årlig og varig effekt. Det ble videre forutsatt at nye oppdrag på kapittel 1792 skulle søkes tilleggsfinansiert. Det overordnede målet om at forsvarssektoren skulle utvikles med et langsiktig perspektiv for å sikre at ressurser, struktur og oppgaver var i samsvar, har vært sentralt i de årlige budsjettprosessene. De årlige forsvarsbudsjettene har hatt som ambisjon å understøtte måloppnåelsen i langtidsplanen. Dette har inkludert tverrprioriteringer mellom budsjettkapitlene for å sikre at sektorens høyest prioriterte behov har blitt ivaretatt. I tillegg har det i løpet av perioden vist seg nødvendig med vesentlige tilleggsfinansieringer ut over et videreført 2012-nivå, både knyttet til nye oppdrag og for å håndtere synliggjorte utfordringer, jf. omtale i punkt 4.3.

Alle tall i dette kapitlet er oppgitt i 2012-kroner, med mindre annet er spesifisert. Det er de årlige salderte budsjettene som hovedsakelig ligger til grunn for vurderingene, men utvikling i gjennomføringsåret inkluderes hvor dette anses hensiktsmessig.

4.1. Sentrale økonomiske utviklingstrekk og utfordringer i perioden

Ved inngangen til perioden 2013–2016 ble det vurdert at omprioritering av midler fra budsjettkapittel 1792 *Norske styrker i utlandet*, tilleggsfinansiering av nye F-35 kampfly med tilhørende baseløsning, samt en videreføring av 2012-budsjettnivået sammen med enkelte interne grep knyttet til organisasjon, struktur og effektivisering, ville være tilstrekkelig for å sikre en bærekraftig balanse mellom ressurser, struktur og oppgaver. På tross av at disse forutsetningene overordnet og i stor grad ble innfridd, ble det gjennom perioden både synliggjort og erkjent at

sektoren, og da hovedsakelig etaten Forsvaret, hadde dels betydelige økonomiske utfordringer knyttet til ambisjon og tilhørende finansiering. Årsakene til dette er sammensatte, delvis overlappende og må relateres både til eksterne og interne forhold. Ut fra FDs vurdering, kan de viktigste årsakene oppsummeres i følgende fire punkter:

1. Valg og prioriteringer knyttet til internasjonale bidrag
2. Konsekvenser av endret sikkerhetspolitisk situasjon
3. Uforutsett kostnadsutvikling
4. Håndtering av kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell

Det var ikke tatt tilstrekkelig høyde for de økonomiske konsekvensene av disse fire forholdene i grunnlaget for langtidsplanen. Når et mer langsiktig perspektiv legges til grunn, innebærer dette at det allerede ved inngangen til planperioden var et merbehov knyttet til videreføringen av strukturen over tid. Det etterfølgende utdyper disse fire punktene.

Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, NSM og FFI har ikke møtt de samme økonomiske utfordringene og konsekvensene som Forsvaret. For Forsvarsmateriell, som ble opprettet i 2016, har noen av de sentrale arbeidsprosessene vært knyttet til grensesnittproblematikk mot Forsvaret, samt virksomhets- og økonomistyring. Forsvarsbygg og NSM har gjennomgående i perioden i stor grad nådd sine virksomhetsmål i tråd med tilgjengelige økonomiske ressurser. I tillegg til basisbevilgningen og strategiske FoU-midler, får FFI sine inntekter hovedsakelig fra horisontal samhandel. FFI har i all hovedsak ligget på samme omsetningsnivå i hvert av årene i perioden.

4.1.1. Valg og prioriteringer knyttet til internasjonale bidrag

Omstillingen av Forsvaret til et innsatsforsvar var nødvendig og riktig, og har resultert i at Norge har et moderne forsvar av høy kvalitet. Forsvaret har over lang tid gjort en formidabel og anerkjent innsats i internasjonale operasjoner. Innsatsen har vært kompetansehevende og profesjonaliserende for forsvarssektorens personell og organisasjon. Fokus, mentalitet og oppmerksomhet har vært rettet mot og preget av internasjonale bidrag. Valgene og prioriteringene knyttet til pågående operasjoner har samtidig redusert oppmerksomheten om Forsvarets evne til å løse de viktigste og mest krevende oppgavene knyttet til kollektivt forsvar av Norge og allierte. Selv om internasjonale bidrag i hovedsak har blitt tilleggsfinansiert, har valget om å fortsette den allerede langvarige deltakelsen med styrkebidrag i internasjonale operasjoner gått på bekostning av Forsvarets beredskap og klartider, som ikke har vært tilstrekkelig prioritert i en årrekke. Konsekvensene av dette ble spesielt synlig i perioden 2013–2016, da blant annet tilstedeværelsen i Afghanistan ble trappet ned, og nasjonalt forsvar igjen ble viktigere.

Beregninger utført i forbindelse med Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) i 2015, som senere ble bekreftet i arbeidet med langtidsplanen for perioden 2017–2020, estimerte et udekket merbehov over en 20-årsperiode, for å kunne beholde allerede vedtatt struktur, til i størrelsesorden 180 mrd. 2015-kroner. Herunder ble merbehovet for å re-etablere¹⁹ tilgjengelighet og utholdenhet beregnet til i underkant av 2,5 mrd. 2015-kroner, og var hovedsakelig knyttet til etterslep innenfor områdene vedlikehold, beredskapsbeholdning og reservedeler. Årsakene til dette etterslepet, som har fått utvikle seg over lengre tid, er også å finne i de etterfølgende tre punkter. Tilsvarende langsiktige strukturkostnadsberegninger ble ikke gjennomført ved utarbeidelsen av Prop. 73 S (2011–2012).

¹⁹ Re-etablere er i denne sammenhengen sett opp mot den sikkerhetspolitiske situasjonen slik denne er beskrevet i Prop. 73 S (2011–2012).

Gjennom fornyet oppmerksomhet mot kollektivt forsvar av Norge og allierte i løpet av perioden 2013–2016, fremstod det samtidig stadig klarere at de økonomiske planrammene som lå til grunn for langtidsplanen, ikke var tilstrekkelige for å oppnå ønsket beredskap og operativ evne.

4.1.2. Konsekvenser av endret sikkerhetspolitisk situasjon

Rammebetingelsene for norsk sikkerhet forverret seg etter at langtidsplanen for perioden 2013–2016 ble utarbeidet. Den sikkerhetspolitiske situasjonen i vår del av verden er i sum blitt mer krevende enn på lenge. Store utfordringer tett på NATOs ansvarsområde kan få direkte konsekvenser for norsk og alliert sikkerhet. Disse kommer i tillegg til utfordringer i europeiske land og allerede eksisterende sikkerhetsutfordringer knyttet til globale utviklingstrekk.

En mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon i perioden 2013–2016 krevde en annen tilgjengelighet i strukturen, som gjerne kommer til uttrykk ved reduserte klartider. For å kunne imøtekomme slike skjerpede klartider, kreves generelt økt bemanning med rett kompetanse og treningsnivå, høyere vedlikeholds nivå, større reservedelslagre og styrket beredskapsbeholdning. Konsekvensene av tidligere nedprioriteringer kom også bedre til syne når krav om tilgjengelighet ble sterkere. Disse faktorene forsterket presset mot forsvarsøkonomien. Forsvarssektoren ble i de seneste budsjettene gitt tilleggsfinansiering, som følge av endret sikkerhetspolitisk situasjon, men det ble i tillegg nødvendig å omprioritere innenfor forsvarssektorens tilgjengelige ressurser, for på best mulig måte kunne tilpasse seg de nye omgivelsene. I tillegg påvirket de nye behovene innenfor nevnte områder hvordan sektorens leveranser og operative evne skulle vurderes, jf. punkt 3.1.

4.1.3. Uforutsett kostnadsutvikling

I perioden 2013–2016 måtte forsvarssektoren håndtere risiko knyttet til endringer i valutakurser i den årlige balanseringen av budsjettene. Gjennom Forsvarets brede internasjonale samarbeid, vil en uforutsett svekkelse av den norske kronen medføre at flere av Forsvarets avdelinger kommer i en situasjon med betydelige merutgifter knyttet til kjøp av varer og tjenester i utenlandsk valuta. Spesielt var dette en situasjon som inntraff i 2015, da den norske kronen ble markant svekket etter at budsjettforutsetningene for 2015 var fastsatt. Merutgiftene ble størst sett mot amerikanske dollar, hovedsakelig relatert til kjøp av utdanning av jagerflygere og vedlikehold av våpensystemer. Valutasvekkelsen alene ga Forsvaret økte valutautgifter på 374,0 mill. 2015-kroner på driftskapitlene i 2015. Dette påvirket i størst grad budsjettsituasjonen til Luftforsvaret og Sjøforsvaret. Valutakursendringer påvirket også investeringskostnadene.

I løpet av 2015 ble det gjort omprioriteringer i budsjettet gjennom Innst. 80 S (2015–2016) til Prop. 153 S (2014–2015) *Endringer i statsbudsjettet 2015 under Forsvarsdepartementet (ekstraordinære utgifter i Sjøforsvaret og Luftforsvaret)*, blant annet for å redusere negative virkninger av valutabelastning.

Videre påløp det i perioden 2013–2016 utgifter knyttet til drift av gammelt materiell, som det ikke var tatt høyde for i det økonomiske grunnlaget for langtidsplanen. Dette var blant annet knyttet til sprekkdannelser på F-16 kampflyene og nødvendige reparasjoner av IKT-utstyr.

4.1.4. Håndtering av kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell

Forsvarets struktur og kapasiteter bør stadig moderniseres i samsvar med skiftende trusler og utfordringer, og for å kunne operere sammen med allierte. FD, i samråd med Forsvaret og Forsvarsmateriell, velger derfor som regel å anskaffe nye våpensystemer som har andre egenskaper og bedre ytelse, sammenholdt med materiellet de erstatter. Slik videreutvikles Forsvarets operative evne, og et relativt styrkeforhold til en potensiell motstander søkes opprettholdt over tid. Behovet for kontinuerlig effektforbedring av materiellet utgjør samtidig en betydelig kostnadsdrivende faktor,

både når det kommer til anskaffelse av nytt materiell, og den påfølgende driften av dette. Hva angår merbehov som oppstår til materielldrift, er det nødvendig å skille hvilke elementer som tilskrives effektforbedring materiell, og hva som vil måtte tilskrives eksempelvis endrede driftskonsepter og tilsvarende.

Det ble i liten grad tatt høyde for kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell i forsvarsplanleggingen, verken for perioden 2013–2016 eller tidligere. For å håndtere virkningene av denne kostnadsveksten i tidligere langtidsperioder, ble det benyttet antallsreduksjoner (volum) og effektivisering av virksomheten som virkemidler for å skape inndekning for avviket mellom de forutsatte og de faktiske utgiftene for ulike kapasiteter. Gitt omleggingen fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar, var det også akseptabelt å skape økonomisk handlingsrom på denne måten, noe som er blitt bekreftet gjennom Stortingets behandling av forsvarssektorens langtidsplaner og budsjetter gjennom en årrekke. I forbindelse med et fåtall større anskaffelser, slik som F-16, fregatter og nye F-35 kampfly, ble det lagt opp til delvis tilleggsfinansiering av anskaffelsen, men ikke til et samsvarende styrket driftsnivå.

Mange av hovedsystemene i Forsvaret var ved inngangen til perioden for lengst redusert til et antall som forsvarssjefen betegnet som kritisk minimum. I perioden 2013–2016 var det dermed ikke realistisk å skulle redusere antall enheter i strukturen ytterligere, uten å ta ut hele hovedsystemer. Ytterligere reduksjoner ville medført at kostnaden ved å vedlikeholde og drifte hver enhet blir uforholdsmessig høy sammenholdt med den operative verdien. Et sentralt økonomisk virkemiddel, som har vært benyttet i gjennomføringen av tidligere langtidsplaner, var altså falt bort. Ettersom kostnadsveksten knyttet til effektforbedring materiell ikke var inkludert i det økonomiske grunnlaget for langtidsplanen, medførte dette behov for andre og gjerne mer kortsiktige løsninger i arbeidet med å balansere de årlige budsjettene.

Ressursfrigjøring har blitt pekt på som en viktig finansiell forutsetning for perioden, uten at slike frigjorte ressurser alene har kunnet dekke inn merbehovene som har oppstått som følge av kostnadsveksten knyttet til effektforbedring materiell.

4.2. Ressursfrigjøring

En sentral økonomisk forutsetning for langtidsplanen var at styrkinger av prioriterte driftsområder i Forsvaret skulle finansieres gjennom struktur- og organisasjonstiltak tilsvarende 60 mill. kroner, samt at effektiviseringstiltak skulle frigjøre minimum 160 mill. kroner årlig. Frigjorte ressurser skulle understøtte innfasing av ny struktur, økt kampkraft og operativ evne. For øvrige etater skulle kravet til effektivisering minst ligge på 0,5 prosent årlig. Videre var det forutsatt en reduksjon av planlagte utgifter til operasjoner i utlandet (budsjettkapittel 1792) fra et nivå på 1 234 mill. kroner i 2012 til 600 mill. kroner innen utgangen av 2016. Denne forutsatte, samlede ressursfrigjøringen har vært lagt til grunn i de årlige budsjettprosessene. Balansen i de årlige budsjettene har derfor vært avhengig av at ressurser har blitt frigjort som planlagt.

Fra og med budsjettåret 2015 ble det besluttet å innføre en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (AB&E-reform) i staten. Den nye reformen hadde til hensikt å gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Reformen ble også gjort gjeldende for forsvarssektoren, og innebar et årlig krav om frigjøring av ressurser. Det ble lagt til grunn en forutsetning om at frigjøring av ressurser ikke skulle medføre endret kjøpekraft. For forsvarssektoren innebar dette en endring i forhold til de finansielle forutsetningene lagt til grunn i IVB LTP.

I løpet av langtidsperioden engasjerte FD *McKinsey & Company Inc* for å motta en anbefaling om tiltak knyttet til ytterligere modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren. Hensikten var å få et eksternt perspektiv på effektiviseringsarbeidet i sektoren, og konklusjonen var at det eksisterte et betydelig urealisert potensial i sektoren.

4.2.1. Effektivisering

Det samlede kravet til ressursfrigjøring gjennom effektiviseringstiltak for etatene i sektoren i langtidsperioden var opprinnelig på om lag 691 mill. kroner. Etter innføringen av AB&E-reformen ble dette kravet økt til om lag 881 mill. kroner. Etatene har samlet i perioden frigjort ressurser tilsvarende om lag 800 mill. kroner, jf. også figurene 4 og 5.

FDs krav til ressursfrigjøring gjennom effektiviseringstiltak for Forsvaret var i perioden på minimum 160 mill. kroner årlig. Forsvarssjefen skulle i perioden disponere frigjorte ressurser til prioriterte områder. Det ble i IVB LTP 2013–2016 lagt til grunn at dette i hovedsak var gjenstående innfasing av C-130J, Skjold-klasse fartøyer, NH90, ferdigstillelse av fregattprosjektet, styrking av Brigade Nord (Brig N), samt videre utvikling og drift av deler av informasjonsinfrastrukturen.

Forsvarssjefen har i de årlige budsjettinnspillene fordelt effektiviseringskravet som et trekk i de økonomiske rammene til driftsenhetene i Forsvaret (DIF) i forkant av budsjettåret, samtidig som det er synliggjort hvilke DIFer som ville få tilført frigjorte ressurser etter realisering. Disse innspillene er innarbeidet i de årlige budsjettene i perioden 2013–2016, og områder som er styrket inkluderer blant annet C-130J, Skjold-klassen, NH90, fregatter, materiellprosjekter i Hæren og NbF²⁰-prosjekter. Styrkingene har vært i tråd med forutsetningene i IVB LTP.

Resultatet for 2013 viste at Forsvaret hadde frigjort ressurser tilsvarende totalt 125 mill. kroner, som var 35 mill. kroner lavere enn kravet satt av FD. For å balansere regnskapet for 2013, ble det gjennomført kortsiktige innsparinger i de avdelingene som ikke hadde klart å realisere det pålagte kravet.

Resultatet for 2014 viste at Forsvaret hadde frigjort ressurser for totalt 95 mill. kroner, som var 65 mill. kroner lavere enn kravet satt av FD. Etter de to første årene i langtidsperioden var det samlet blitt frigjort betydelig mindre ressurser i Forsvaret enn forutsatt. Forsvarssjefen rapporterte at dette ga en intern ubalanse for de avdelinger som ikke realiserte kravene, og at dette videre kunne gi negative operative konsekvenser.

Resultatet for 2015 var bedre enn de to første årene i langtidsperioden. Forsvarssjefen rapporterte at det samlet for etaten var gjennomført tiltak som hadde gitt en ressursfrigjøring tilsvarende 150 mill. kroner, som var 10 mill. kroner under kravet.

I 2016 skulle Forsvaret frigjøre ressurser tilsvarende både det interne kravet på 109 mill. kroner²¹ som lå til grunn for langtidsplanen, og i tillegg kravet som ble pålagt som følge av AB&E-reformen. Sistnevnte utgjorde i 2016 om lag 170 mill. kroner for Forsvaret. Forsvaret rapporterte om frigjorte ressurser på totalt 297 mill. kroner, og overoppfylte dermed kravet for året med 19 mill. kroner. Sentrale tiltak knyttet til omstilling av renholdstjenestene og HR-transformasjonen har frigjort betydelige ressurser i 2016. Disse tiltakene var forutsatt å frigjøre ressurser i 2017, og omfordelingen

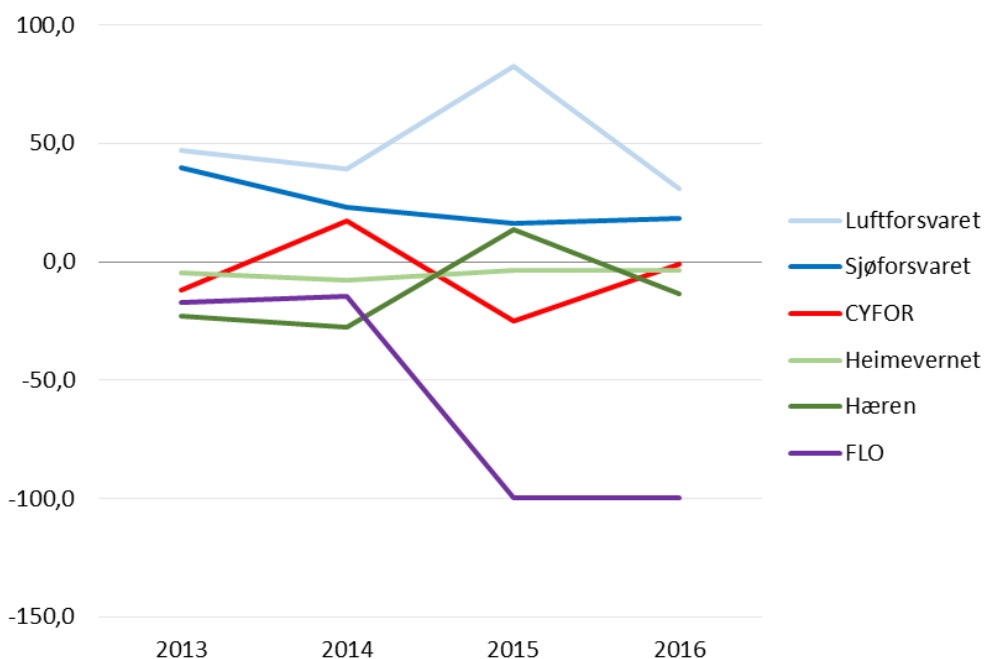
²⁰ Nettverksbasert Forsvar (NbF).

²¹ Kravet var opprinnelig 160 mill. 2012-kroner, men ble nedjustert med 51 mill. 2012-kroner, da dette beløpet ble pålagt Forsvarsmateriell som effektiviseringskrav i 2016.

av ressursene ligger til grunn for finansieringen av 2017–2020-perioden. De frigjorte ressursene knyttet til disse to tiltakene ble benyttet til midlertidige tiltak i 2016.

Det er gjennomført svært mange effektiviseringstiltak i Forsvaret i perioden, og det er store variasjoner i omfang. I tillegg til de to store tiltakene som ga effekt i 2016, er eksempler på andre tiltak som har frigjort betydelige ressurser i perioden energiøkonomisering (ENØK), justert ambisjon innenfor system- og artikkelforvaltning og kosteffektive årsverk. Videre ble det blant annet gjennomført tiltak knyttet til endringer i reise- og kurs/møtevirksomhet, reforhandling og inngåelse av nye avtaler, samt ulike effektiviseringstiltak knyttet til materiell.

Figuren under viser netto ressursfrigjøring knyttet til effektivisering for forsvarsgrenene, HV, FLO og Cyberforsvaret, slik fordelingen var lagt til grunn i de årlige budsjettene. Figuren inkluderer ikke ressursfrigjøring knyttet til AB&E-kravet i 2016. Luftforsvaret og Sjøforsvaret har i langtidsperioden fått tilført høyest andel av de ressursene som er realisert gjennom effektiviseringsarbeidet. Når det gjelder kravet som ble pålagt FLO i budsjettet for 2015 og 2016, ble deler av dette omfordelt til øvrige DIFer i løpet av gjennomføringsåret. I tillegg ble i overkant av halve kravet som opprinnelig var lagt på FLO i 2016, overført til Forsvarsmateriell i revidert nasjonalbudsjett (RNB).



Figur 3: Netto ressursfrigjøring som lagt til grunn i de årlige budsjettene, utenom AB&E, for utvalgte DIFer i Forsvaret i perioden 2013–2016. Tall i mill. nominelle kroner.

Forsvaret har i henhold til forutsetningene i langtidsplanen styrket prioritert virksomhet gjennom omfordeling av frigjorte midler. Manglende ressursfrigjøring de første årene av perioden førte imidlertid til at det var behov for kortsiktige innsparinger i enkelte DIFer, som igjen medførte intern ubalanse i noen av Forsvarets avdelinger.

Etaten Forsvarsmateriell ble opprettet i 2016. Det samlede effektiviseringskravet til forsvarssektoren ble ikke endret som følge av dette, men Forsvarsmateriell skulle i 2016 ivareta en del av forsvarssektorens effektiviseringskrav, tilsvarende 51 mill. kroner. Tiltakene Forsvarsmateriell gjennomførte, skulle gi økonomisk effekt hos Forsvaret som reduserte kostnader innenfor

vedlikehold og forsyning. Dersom effektiviseringstiltakene ga effekt for budsjettkapitler i Forsvaret, skulle Forsvarsmateriell få tilbakeført midler tilsvarende frigjorte ressurser. I tillegg skulle Forsvarsmateriell effektivisere for 7 mill. kroner som bidrag til AB&E-reformen. Forsvarsmateriell har identifisert og dokumentert ressursfrigjøring tilsvarende noe mer enn det samlede kravet.

Kravet til ressursfrigjøring gjennom effektiviseringstiltak for Forsvarsbygg har vært på minimum 11,5 mill. kroner årlig i perioden. De frigjorte midlene skulle benyttes delvis til videreutvikling av etaten og til høyere prioritert virksomhet, og delvis skulle frigjorte midler overføres til husleiekundene. I tillegg skulle Forsvarsbygg effektivisere for 11,6 mill. kroner i 2016 som bidrag til AB&E-reformen. Forsvarsbygg har oppfylt sine krav til ressursfrigjøring i perioden, inkludert AB&E-kravet.

Tiltakene som er gjennomført kan hovedsakelig deles inn i følgende kategorier:

- organisatoriske endringer som har medført reduksjon i stab-, støtte- og ledelsesfunksjoner,
- omlegging av kommunikasjonsvirksomheten med blant annet økt digitalisering, færre kommunikasjonspublikasjoner og generelt mindre konsulentbruk,
- redusert reise- og møtevirksomhet, og
- redusert arealbruk til egen virksomhet.

I perioden har frigjorte ressurser dels blitt omfordelt til Forsvaret ved at husleien er blitt reelt redusert, dels omfordelt til vedlikehold av sektorens EBA, og dels finansiert Forsvarsbyggs krav relatert til AB&E. Forutsetningene i langtidsplanen er følgelig innfridd.

Kravet til ressursfrigjøring gjennom effektiviseringstiltak for NSM har i perioden vært på minimum 0,6 mill. kroner årlig, samt AB&E-krav på 1,1 mill. kroner i 2016. Tiltakene som er gjennomført ved NSM, inkluderer blant annet forbedring av IT-løsninger, rammeavtale for anskaffelse av IKT-utstyr, samt et tiltak knyttet til endringer i søknadskravene for fotografering og filming fra luften. NSM har i stor grad oppnådd ressursfrigjøringskravene forutsatt for perioden. Foruten bidragene til AB&E-reformen, har NSM benyttet frigjorte ressurser til høyere prioritert virksomhet innenfor egen etat, i tråd med forutsetningene i langtidsplanen.

Kravet til ressursfrigjøring gjennom effektiviseringstiltak har for FFI vært på minimum 0,8 mill. kroner årlig i perioden 2013–2016, samt AB&E-krav på 0,9 mill. kroner i 2016. FFI skiller seg fra de øvrige etatene ved at instituttet hovedsakelig er oppdragsfinansiert. FFIs leveranse er forskning, og det har derfor vært et mål at FFIs effektivisering skulle bidra til rimeligere forskning for forsvarssektoren som helhet. FFIs effektiviseringsarbeid har derfor vært konsentrert rundt støttefunksjonene, slik at leveransene har blitt forbedret, kostnadene innenfor støttefunksjonene har blitt holdt relativt lave og at de indirekte kostnadene i prosjektene har vært på et så lavt nivå som mulig. Foruten bidragene til AB&E-reformen, har FFI benyttet frigjorte ressurser til høyere prioritert virksomhet innenfor egen etat, i tråd med forutsetningene i langtidsplanen.

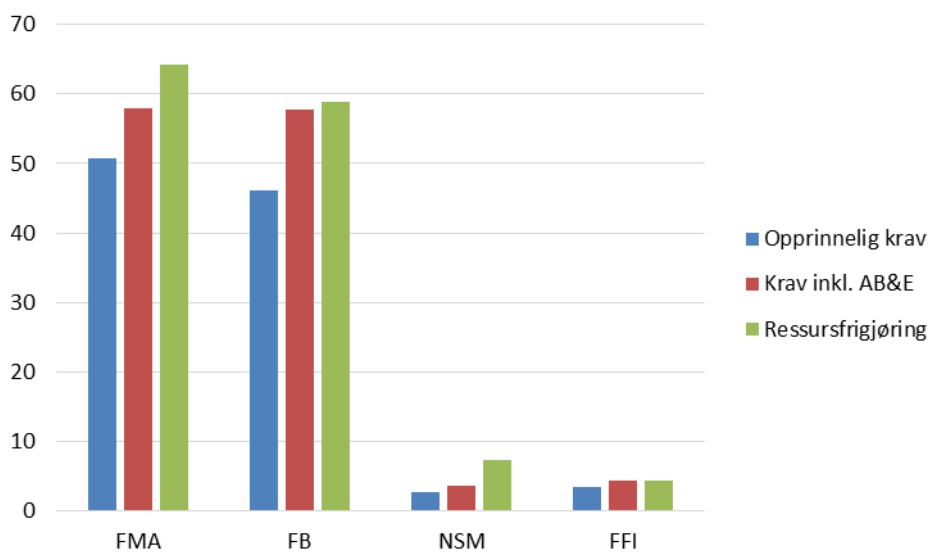
Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen

Innføringen av regjeringens AB&E-reform fra 2015 innebar en endring i forhold til de finansielle forutsetningene som var lagt til grunn i IVB LTP. Gjennomføringen av langtidsplanen forutsatte allerede at alle etatene skulle frigjøre ressurser gjennom effektivisering. For å redusere risikoen som følge av det nye effektiviseringskravet, ble derfor forsvarssektoren tilført 80 mill. 2015-kroner for å sikre gjennomføringen av langtidsplanen. Samtidig ble det nødvendig å foreta tilpasning av ambisjonsnivået på utvalgte områder, da den samlede rammen ble redusert med om lag 110 mill. 2015-kroner. Blant annet ble det gjennomført reduksjoner innenfor EBA-porteføljen og i bevilgningene til FoU og innovasjon. Dette la til rette for at Forsvarets operative evne ikke skulle påvirkes.

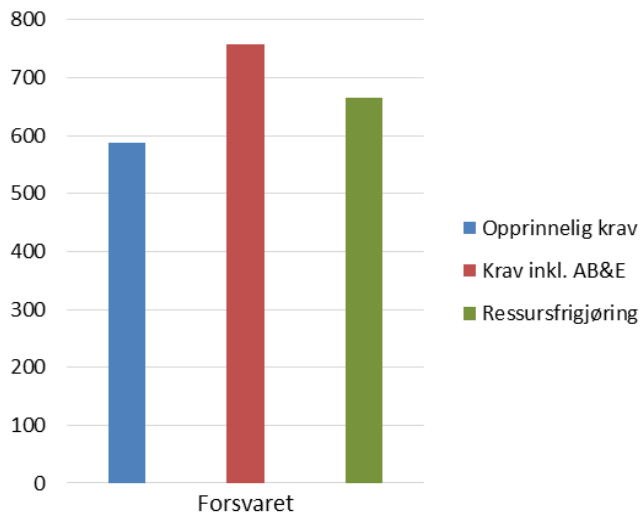
I 2016 fikk alle etatene ytterligere effektiviseringskrav som følge av AB&E-reformen, i tillegg til kravene som allerede lå til grunn i langtidsplanen. Resultatene for 2016 viser at etatene i stor grad har klart å oppfylle både det opprinnelige, interne effektiviseringskravet i henhold til forutsetningene i IVB LTP, og i tillegg kravet som ble pålagt gjennom AB&E-reformen. Forsvaret har frigjort betydelige ressurser i 2016 som følge av en forsering av ressursfrigjøring som var planlagt realisert i 2017. For Forsvarsmateriell var 2016 første gjennomføringsår for etaten, og AB&E-kravet lå derfor allerede til grunn i forutsetningsbildet. Forsvarsbygg har gjennomført effektiviseringstiltak i 2016 som har oppfylt både det interne ressursfrigjøringskravet og AB&E-kravet. NSM har rapportert ressursfrigjøring knyttet til et tiltak som ble gjennomført i 2014, men hvor de frigjorte midlene er både varige og økende, slik at tiltaket har frigjort betydelige ressurser også i 2016. For FFIs del har reduksjonen i indirekte kostnader også bidratt til AB&E-kravet.

AB&E-reformen har skapt handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Selv om AB&E-reformen har medført økte effektiviseringskrav for forsvarssektoren, har reformen samtidig muliggjort styrkinger av sektoren gjennom omfordelinger i statsbudsjettet.

Figurene under illustrerer måloppnåelsen for etatene knyttet til samlet ressursfrigjøring i perioden. For FFI er ressursfrigjøringen satt lik kravet, da nøyaktig kronebeløp ikke anslås som følge av at kravet operasjonaliseres gjennom et prosentmål for indirekte kostnader, som beskrevet over.



Figur 4: Sammenstilling av opprinnelig effektiviseringskrav, effektiviseringskrav inkludert krav knyttet til AB&E-reformen, og realisert ressursfrigjøring knyttet til effektivisering for etatene Forsvarsmateriell (FMA), Forsvarsbygg (FB), NSM og FFI samlet for perioden 2013–2016. Tall i mill. 2012-kroner.



Figur 5: Sammenstilling av opprinnelig effektiviseringskrav, effektiviseringskrav inkludert krav knyttet til AB&E-reformen, og realisert ressursfrigjøring knyttet til effektivisering for Forsvaret samlet for perioden 2013–2016. Tall i mill. 2012-kroner. Effektiviseringskravet som ble overført fra Forsvaret til FMA i 2016 er ikke inkludert i denne figuren.

Erfaringer og veien videre

Forsvarssektoren har i perioden 2013–2016 gjennomført effektiviseringstiltak som har frigjort betydelige ressurser. Effektene har bidratt til et mer bærekraftig driftskostnadsnivå. De ressursene som har blitt frigjort, har blitt benyttet til høyere prioritert virksomhet i sektoren, og er følgelig omfordelt i henhold til forutsetningene i planen. En utfordring for etaten Forsvaret har imidlertid vært at forutsetningen om at ambisjonsøkningene skulle gjennomføres etter at ressursfrigjøringen var gjennomført, ikke er blitt fulgt. Planlagte frigjorte midler er blitt fordelt i budsjettprosessene for gjennomføringsåret, og etatens manglende effektivisering har dermed medført ubalanse i enkelte avdelinger.

Etatene i forsvarssektoren var i perioden 2013–2016 pålagt et selvstendig ansvar for å identifisere, gjennomføre og realisere tiltak som skulle frigjøre ressurser. IVB LTP la til grunn at gevinster kunne inkludere kostnadsreduksjoner, forbedret ytelse, kvalitetsforbedringer eller unngåtte kostnader som følge av iverksatte tiltak. Etatene var selv ansvarlige for tilrettelegging, evaluering og videreutvikling av rammeverk, metoder og verktøy i dette arbeidet. Etatene var videre ansvarlige for å dokumentere at de årlige kravene til effektivisering var realiserbare og varige. FD har i stor grad hatt et kvantitativt fokus, og har vurdert hvorvidt økonomiske ressurser er blitt frigjort og omfordelt i tråd med kravene i IVB LTP.

FFI har forsket på effektivisering i Forsvaret i perioden, og har blant annet problematisert forhold knyttet til hvorvidt effektiviseringstiltakene innebærer reell effektivisering, og ikke kun kostnadskutt, samt den faktiske varigheten av tiltakene.²² Basert på listene over effektiviseringstiltak som alle etatene inkluderer i den pålagte rapporteringen, er det utfordrende å vurdere innhold og kvalitet på tiltakene. FFI har i sine studier påpekt at det er vanskelig å etterprøve ressursfrigjøringen Forsvaret har rapportert inn, og FD stiller seg bak denne vurderingen. Når det gjelder varighet, har FFI pekt på at det er vanskelig å trekke klare og entydige konklusjoner, men FFI mener det er stor sannsynlighet for at betydelige frigjorte ressurser i Forsvaret ikke er varige i den forstand som IVB LTP 2013–2016 la

²² Waage, Kristin (2016). «Hvilke tiltak bør vi prøve flere ganger? – erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2015».

til grunn. Dette er et viktig funn, ettersom dette kan gi konsekvenser for den langsiktige økonomiske balansen i forsvarssektoren. Dersom effektene ikke er varige, vil merbehov kunne dukke opp igjen, noe som i så fall videre vil kunne skape ubalanse.

FFI har videre gjennomført en analyse av effektiviseringsregimet i Forsvaret, og har anbefalt at det gjøres endringer innenfor tre områder. For det første ble det anbefalt å øke kompetanse i Forsvaret når det gjelder å utvikle og identifisere tiltak. For det andre burde det i større grad legges til rette for deling av effektiviseringstiltak på tvers i organisasjonen. For det tredje påpekte FFI at insentivstrukturen bør endres, både ved å styrke eksisterende insentiver og ved å etablere nye, reelle insentiver for effektivisering.²³ Funnene og anbefalingene i denne FFI-analysen har vært med på å danne grunnlaget for FDs utarbeidelse av ny strategi for effektivisering i forsvarssektoren.

4.2.2. Struktur- og reformtiltak

I operasjonaliseringen av langtidsplanen ble det definert to struktur- og reformtiltak som skulle frigjøre ressurser i perioden 2013–2016: flytting av 717-skvadronen med DA-20 og samordning av Hærstaben (HST) og stab for Brig N.

717-skvadronen med DA-20 skulle flytte fra Rygge til Gardermoen flystasjon innen utgangen av 2014. Flytting ville medføre bortfall av det eneste strukturelementet ved Rygge som til daglig benyttet rullebanen, og etter flyttingen ville det ikke være grunnlag for å opprettholde Forsvarets flyplassdriftsansvar på Rygge. En overføring av flyplassdriften til annen aktør var forutsatt å gi en reduksjon i personell-, EBA- og materiellkostnader. Tiltaket var beregnet til å gi en reduksjon i driftsutgifter på 12 mill. kroner årlig fra og med 2015, og 20 mill. kroner årlig fra og med 2016. Frigjorte midler skulle beholdes i Luftforsvaret for å anvendes til prioritert virksomhet.

Tiltaket ble gjennomført som planlagt, og 717-skvadronen flyttet fra Rygge flystasjon til Gardermoen flystasjon i august 2014. Forsvarssjefen rapporterte imidlertid at den forventede ressursfrigjøringen ikke lot seg realisere, og at den nye avtalen med Rygge Sivile Lufthavn (RSL) medførte økte utgifter for Luftforsvaret. Det ble foretatt en ny gjennomgang av økonomien knyttet til tiltaket, og det viste seg blant annet at utgiftsfordelingen mellom RSL og Luftforsvaret, før overdragelsen av flyplassdriften, ikke stemte overens med tallene som var brukt som forutsetning for tiltaket. Luftforsvaret har samlet sett fått økte utgifter på 19 mill. 2015-kroner. Det er imidlertid momenter ved avtalen som gjør at økningen i utgifter for sektoren ikke er tilsvarende økningen for Luftforsvaret. Forsvarsbygg har fått økte nettoinntekter som følge av avtalen, samt at fremtidige utgifter til oppgraderings- og fornyelsesbehov bortfaller. For sektoren samlet sett har tiltaket likevel medført en økt kostnad på om lag 1 mill. 2015-kroner, og den forutsatte ressursfrigjøringen på 20 mill. kroner har følgelig ikke blitt realisert. Luftforsvaret ble tilført midler i omgrupperingen for 2015 som følge av merutgiftene tiltaket medførte.

Hæren skulle samordne funksjoner mellom HST og staben i Brig N med den hensikt å effektivisere ledelsen og virksomhetsstyringen. Tiltaket skulle være ferdig utredet medio 2013 med forventet implementering innen utgangen av 2016. Tiltaket var beregnet å gi en økonomisk ressursfrigjøring på 40 mill. kroner knyttet til personelldrift. Forutsetningene lagt til grunn var en gradvis reduksjon på totalt minimum 50 årsverk fordelt jevnt på HST og staben i Brig N. Frigjorte ressurser skulle beholdes av Hæren for å styrke prioritert virksomhet.

Oppdraget ble utredet og drøftet i 2013, og samordningen ble implementert i perioden 2014–2016. Strukturtiltaket har gått i henhold til plan og over 40 mill. kroner var frigjort ved utgangen av

²³ Hanson, Torbjørn og Kvalvik, Sverre (2015). «Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtidsplanarbeidet 2015».

langtidsperioden, tilsvarende i overkant av 70 årsverk. De frigjorte midlene er benyttet til prioritert virksomhet i Hæren i tråd med forutsetningene i langtidsplanen.

4.2.3. Budsjettkapittel 1792

Frigjøring av midler fra budsjettkapittel 1792 *Norske styrker i utlandet* var en sentral økonomisk forutsetning i gjennomføringen av langtidsplanen 2013–2016. I løpet av perioden skulle det frigjøres 634,3 mill. kroner som en konsekvens av gradvis reduksjon av bidraget i Afghanistan. Ved utarbeidelsen av langtidsplanen ble dette antatt å være et realistisk mål for perioden, men det var usikkerhet knyttet til periodiseringen av ressursfrigjøringen. De frigjorte midlene skulle blant annet bidra til å styrke HV, både gjennom å heve trenings- og utdanningsnivået i områdestrukturen og gjennom å styrke FLO for å bedre logistikkunderstøttelsen av HV. I tillegg skulle E-tjenesten og Hærens Brig N styrkes. NSM skulle også styrkes gjennom frigjorte midler fra kapittel 1792, og operativitet i NorCERT, objektsikkerhet, økt tilsynskapasitet samt videreutvikling og styrking av kompetansemiljøene i etaten skulle prioriteres. Materiellinvesteringer (kapittel 1760, post 45) skulle midlertidig styrkes. For øvrig skulle frigjorte midler nyttes til prioriterte oppgaver i langtidsplanen.

I 2013 skulle det i henhold til IVB LTP frigjøres 102,8 mill. kroner, som skulle omfordeles til Hæren, NSM og E-tjenesten. Ressursfrigjøringen og omfordeling ble gjennomført som planlagt.

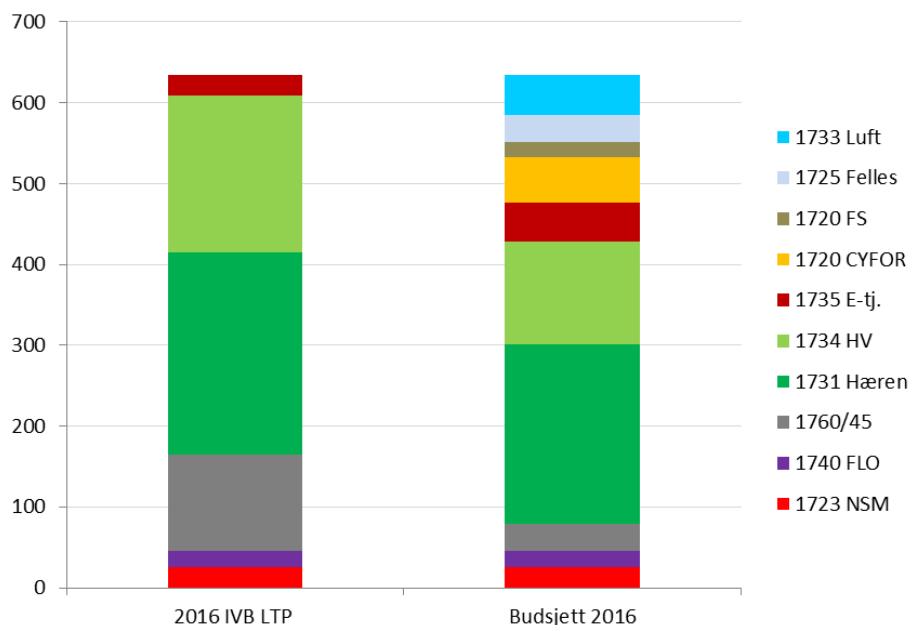
I 2014 var det forutsatt at det skulle frigjøres 165,0 mill. kroner. I budsjettprosessen for 2014 ble det imidlertid tydelig at det var mulig å forsere den planlagte ressursfrigjøringen, og det ble i budsjettet derfor lagt til grunn at det skulle frigjøres totalt 313,4 mill. kroner. I tillegg til den forutsatte styrkingen av NSM, Hæren, HV, FLO og kapittel 1760, ble også E-tjenesten styrket, samt at Hæren, HV og kapittel 1760 ble styrket mer enn opprinnelig planlagt.

Gjennom budsjettprosessen for 2015 for Forsvaret, ble det tydeliggjort at det samlede ressursfrigjøringskravet fra kapittel 1792 i perioden 2013–2016 ville innfris allerede i 2015. I budsjettet for 2015 ble det lagt til grunn at det skulle frigjøres 251,3 mill. kroner. I tillegg ble en del av midlene som var tiltenkt midlertidig styrking av materiellinvesteringer (kapittel 1760, post 45), omdisponert for å styrke andre budsjettkapitler i stedet. Den forserte frigjøringen samt omdisponeringen fra kapittel 1760, post 45 gikk til styrking av HV, Luftforsvaret (inkl. øremerkede midler til *Baltic Air Policing* (BAP)), FST (fellesutgifter kapittel 1725), Forsvarets spesialstyrker (FS) og Cyberforsvaret. Styrkingen av HV var en forsert styrking, og det ble planlagt med at HVs andel av frigjorte 1792-midler skulle være i henhold til opprinnelig plan fra og med 2016. Når det gjelder Cyberforsvaret, FS, Luftforsvaret og kapittel 1725, var dette planlagt å være midlertidige styrkinger kun for 2015. NSM og Hæren ble i 2015 styrket i henhold til forutsetningene i langtidsplanen.

FD hadde lagt til grunn at omfordelingen i 2016 skulle være i tråd med forutsetningene i IVB LTP 2013–2016. I budsjettprosessen ble det imidlertid enighet om å videreføre styrkingene fra 2015, inkludert styrkingene som var forutsatt å være midlertidige (med unntak av BAP). Som en følge av disse helhetlige tverrprioriteringene i budsjettprosessen, ble styrkingen av HV videreført på samme nivå som 2015. Den planlagte ytterligere styrkingen av HV i 2016 ble følgelig ikke gjennomført. Videre ble ikke Hæren styrket i den grad som planlagt.

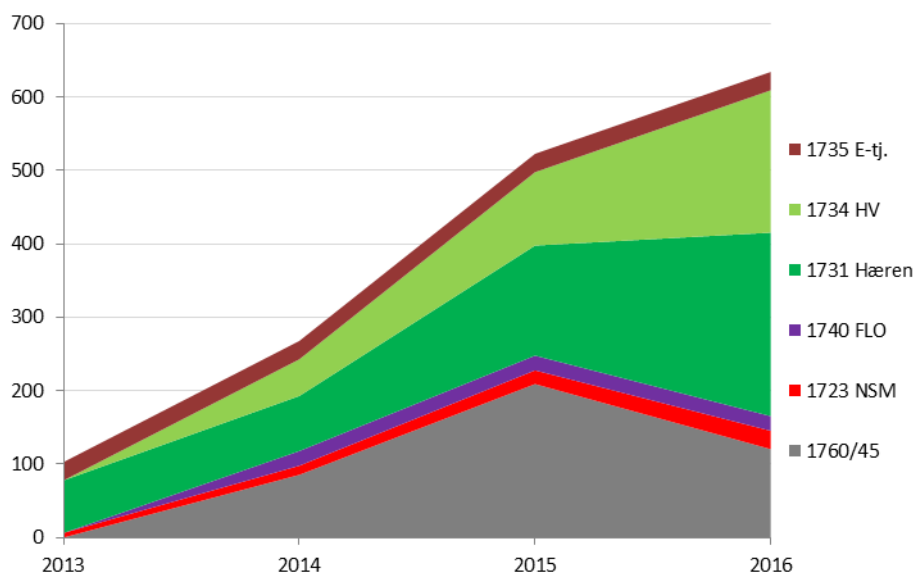
Som figuren under viser, var den samlede frigjøringen fra kapittel 1792 i 2016 som forutsatt i IVB LTP 2013–2016. Omfordelingen var som planlagt når det gjelder NSM og FLO, men for øvrige kapitler ble det gjort justeringer. HV, Hæren og kapittel 1760, post 45 har ved utgangen av perioden fått omfordelt mindre midler fra kapittel 1792 enn planlagt, mens Cyberforsvaret, FS, Luftforsvaret, E-tjenesten og kapittel 1725 ble styrket ut over planforutsetningene. Disse justeringene ble gjort ut i fra en helhetlig vurdering fra forsvarsjefens og FDs side i budsjettprosessen for 2016. Denne

løsningsen var antatt å gi best effekt for de samlede tilgjengelige ressursene, selv om dette medførte negative konsekvenser for enkelte av DIFene.

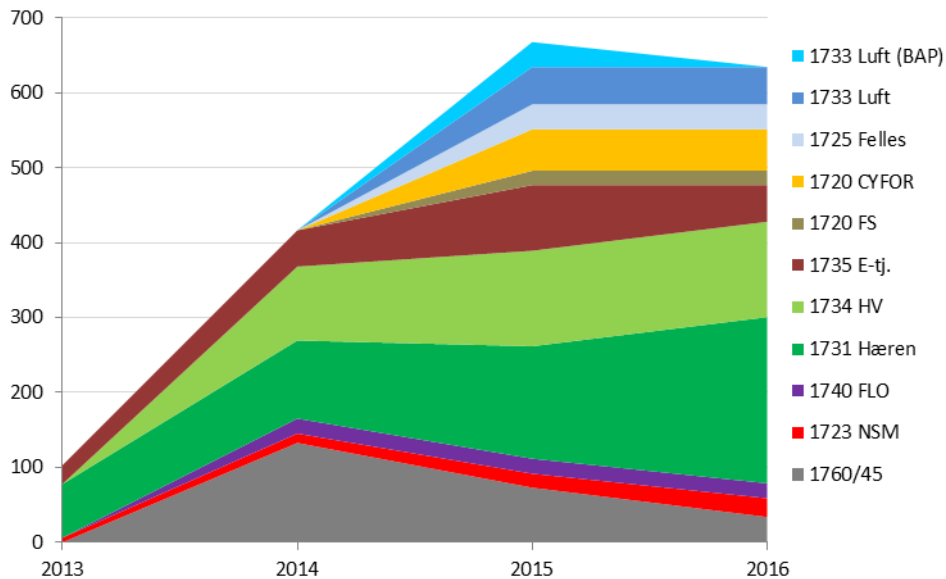


Figur 6: Samlet ressursfrigjøring fra kapittel 1792 i 2016 og omfordeling av midler, sammenliknet med 2012-nivået, iht. hhv. forutsetningene i IVB LTP og budsjettet for 2016. Tall i mill. 2012-kroner.

Figurene under illustrerer den planlagte ressursfrigjøringen og omfordelingen fra kapittel 1792 i henhold til IVB LTP 2013–2016, sammenstilt med den realiserte ressursfrigjøringen og omfordelingen ved utgangen av perioden 2013–2016.



Figur 7: Planlagt omfordeling av midler fra kapittel 1792 iht. IVB LTP 2013–2016. Tall i mill. 2012-kroner.



Figur 8: Realisert omfordeling av midler fra kapittel 1792 iht. budsjettet for 2016. Tall i mill. 2012-kroner.

Ressursfrigjøringen fra budsjettkapittel 1792 gikk raskere enn forutsatt, og ressursfrigjøringskravet for langtidsperioden ble oppnådd allerede i 2015. Ressursfrigjøringen og tilhørende omfordeling av midler har vært grunnleggende for å kunne styrke prioriterte områder i perioden 2013–2016.

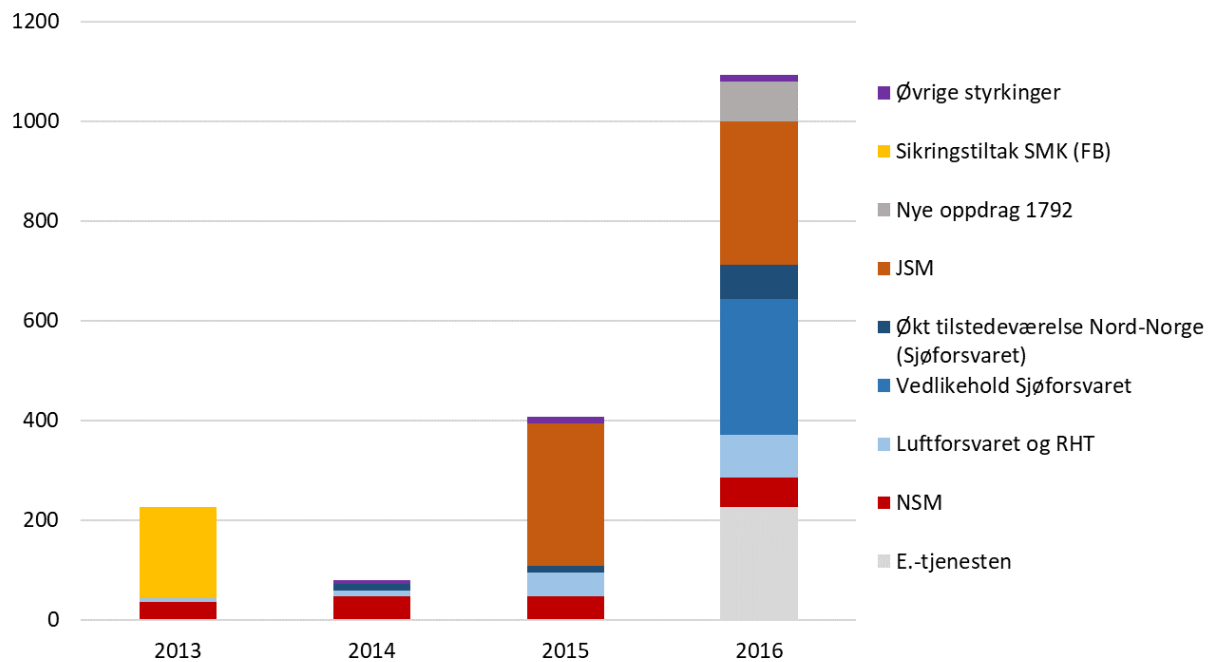
4.3. Økonomisk utvikling

Det var en ambisjon at de årlige forsvarsbudsjettene skulle understøtte måloppnåelsen i langtidsplanen. Dette har inkludert tverrprioriteringer mellom budsjettkapitlene for å sikre at sektorens høyest prioriterte behov har blitt ivaretatt. Slike tverrprioriteringer har på den ene siden vært nødvendige når utgiftsrammene har blitt redusert, eller når sektoren har måttet håndtere uforutsette merkostnader, enten disse har vært internt genererte eller eksternt påførte. På den andre siden har slike tverrprioriteringer også vært nødvendige når utgiftsrammene har økt, gjennom eksempelvis omfordeling av merinntekter.

Styrkingen av forsvarssektoren som forutsatt i langtidsplanen er gjennomført. Frigjorte midler fra budsjettkapittel 1792 er omprioritert, og tilleggsfinansieringen av nye F-35 kampfly med tilhørende baseløsning er hovedsakelig gjennomført som forutsatt i langtidsplanen. Unntaket er én forskjøvet fakturabetaling på 1,1 mrd. kroner fra 2015 til 2016 tilknyttet kampflyanskaffelsen, grunnet endret periodisering av utbetalinger. Tiltaket var initiert fra amerikansk side.

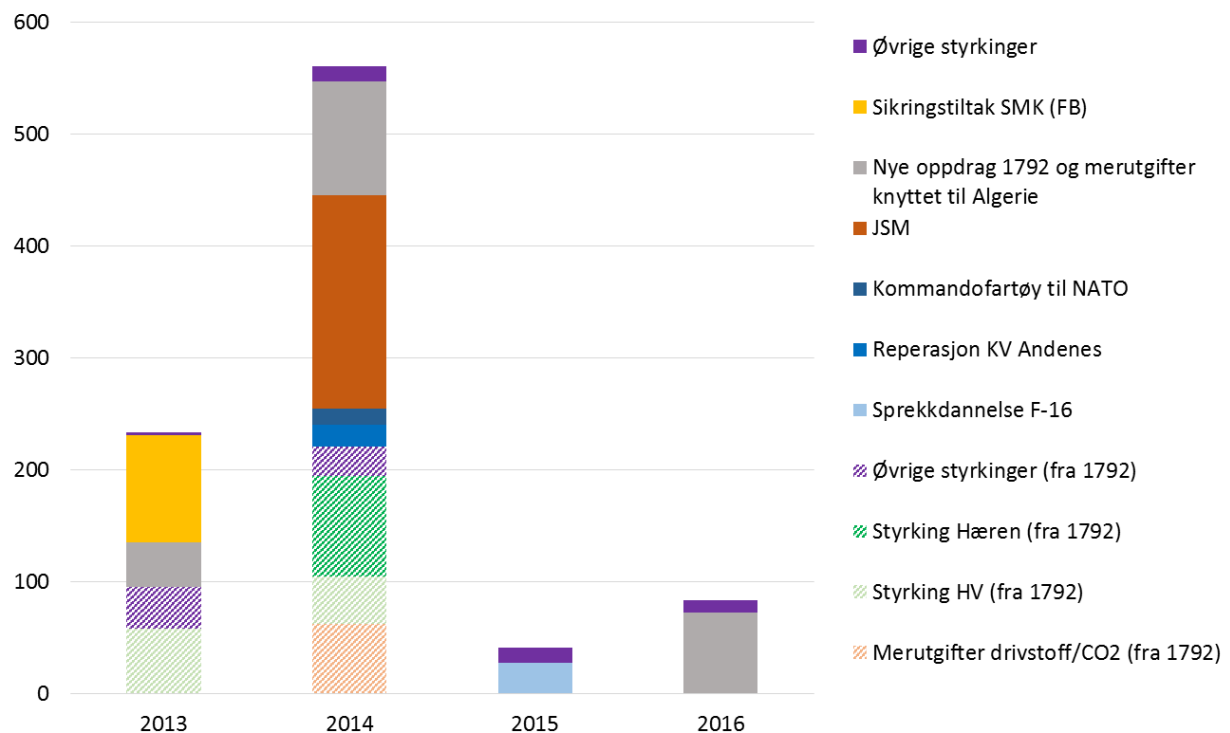
Forsvarssektoren har samlet sett for perioden 2013–2016 fått tildelt midler ut over forutsetningen om et videreført 2012-nivå, både for å løse nye oppgaver og for å håndtere synliggjorte utfordringer. Figur 9 viser en samlet oversikt over tilleggsbevilgninger, med unntak av den planlagte midlertidige tilleggsfinansieringen av kampfly, som er gitt til etatene i forsvarssektoren i langtidsperioden i de salder budsjettene.²⁴

²⁴ Det presiseres at den planlagte styrkingen gjennom omfordeling av midler fra budsjettkapittel 1792 ikke er inkludert i figuren. Disse styrkingene er overordnet omtalt i punkt 4.2.3, samt for hver enkelt DIF i det etterfølgende.



Figur 9: Tilleggsbevilgninger (unntatt kampfly) i de salderte budsjettene i perioden 2013–2016 i forhold til 2012-nivået. Tall i mill. 2012-kroner.

Figur 10 viser en samlet oversikt over tilleggsbevilgninger som er gitt til etatene i forsvarssektoren i langtidsperioden i løpet av gjennomføringsårene, hovedsakelig gjennom RNB og omgrupperingen. Styrkinger som gjennomføres i løpet av året er i utgangspunktet alltid midlertidige for det gjeldende budsjettåret. Dersom styrkingen videreføres, vil denne inkluderes i saldert budsjett påfølgende budsjettår (eksempelvis JSM). De skraverte feltene i figuren synliggjør styrkinger som ble muliggjort gjennom forsert ressursfrigjøring fra budsjettkapittel 1792.



Figur 10: Tilleggsbevilgninger i løpet av gjennomføringsåret i perioden 2013–2016. Tall i mill. 2012-kroner.

Som figuren viser, er økonomiske styrkinger i løpet av gjennomføringsåret ofte knyttet til uforutsette behov, som for eksempel reparasjoner av materiell og nye oppdrag. Videre ble det de to første årene i langtidsperioden frigjort midler fra budsjettkapittel 1792 raskere enn forutsatt, og disse midlene gikk da til forsert styrking av prioriterte områder, samt midlertidige behov. I påfølgende års budsjett ble disse midlene omprioritert i tråd med forutsetningene i langtidsplanen.

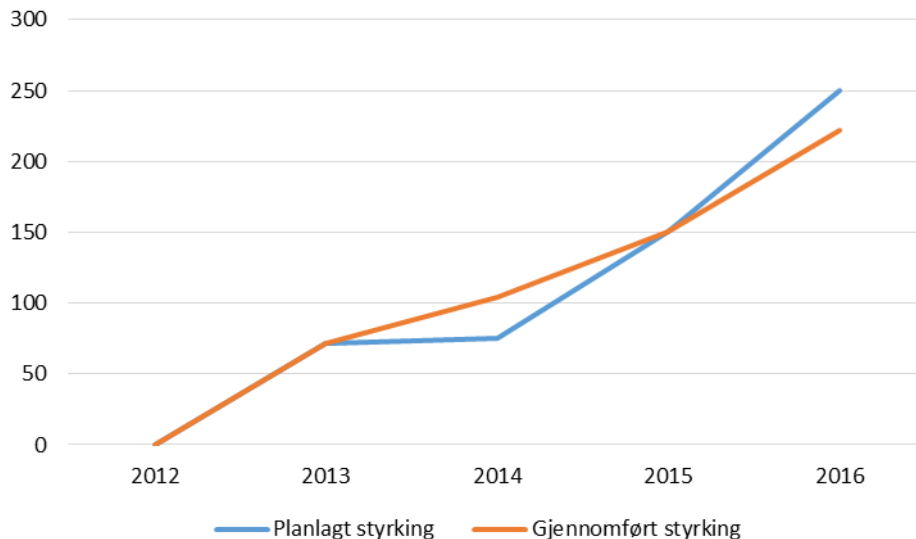
Forsvarssektoren har i perioden også fått reduserte bevilgninger på enkelte budsjettkapitler i de årlige budsjettprosessene, hvor de største reduksjonene har vært i 2015 og 2016. I 2015 var reduksjonen i stor grad knyttet til innføringen av AB&E-reformen, jf. punkt 4.2.1, mens det i 2016 blant annet ble foretatt reduksjoner i utgiftsrammen knyttet til utsatt miljørydding, reduksjon i vedlikehold og komponentutskiftning av bygningsmassen, samt reduksjon innenfor forprosjekter i Forsvarsmateriell.

I de påfølgende punktene vil den planlagte og gjennomførte styrkingen av utvalgte DIFer og NSM omtales og vises i figurer. Utviklingen innenfor øvrige DIFer og etater i forsvarssektoren vil omtales mer overordnet. Det presiseres at det for etaten Forsvaret er driftskapitlene som omtales. Det er de årlige salderte budsjettene som ligger til grunn for vurderingene, men styrkinger i RNB og/eller omgrupperingen inkluderes hvor dette anses hensiktsmessig. Styrkinger og endringer som følge av omprioriteringer innenfor forsvarsbudsjettet (med unntak av frigjorte midler fra kapittel 1792), er i hovedsak ikke inkludert.

4.3.1. Hæren

IVB LTP la til grunn at Hæren skulle styrkes i perioden gjennom omprioriteringer fra kapittel 1792, jf. punkt 4.2.3. På grunn av forsert ressursfrigjøring, ble Hæren styrket ut over opprinnelig plan i 2014. Styrkingen gikk til flere årsverk og økte bevilgninger til materielldrift i brigadestrukturen i Nord-Norge. I 2015 ble Hæren styrket som planlagt, mens styrkingen i 2016 lå under det som var forutsatt i IVB LTP. Årsaken til dette var behov for tverrprioriteringer i forsvarsbudsjettet, hvor det i løpet av

perioden var blitt tydelig at andre DIFer hadde større behov for midlene enn Hæren. For Hærens del medførte dette at oppbyggingen av Brig N ikke ble fullført som planlagt. Samlet for perioden la IVB LTP til grunn at Hæren skulle styrkes med 250 mill. kroner, mens resultatet viser at Hæren er styrket med 222 mill. kroner.



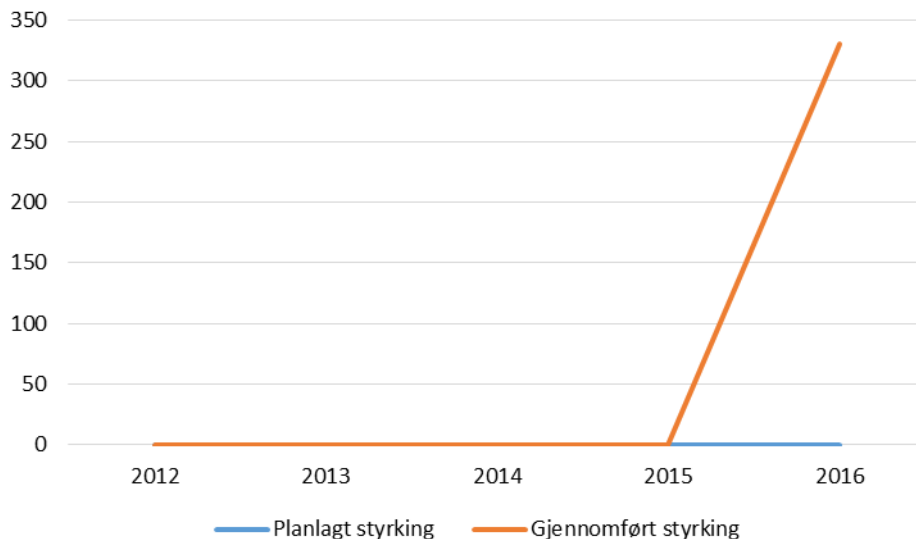
Figur 11: Økonomisk styrking av Hæren 2013–2016 i saldert budsjett. Tall i mill. 2012-kroner.

Hæren ble styrket midlertidig i både RNB og omgrupperingen i 2014 gjennom omfordeling av forserte frigjorte midler fra kapittel 1792. Midlene gikk blant annet til å øke øvingen for brigadens avdelinger, øke antallet vervede/avdelingsbefal, vedlikehold av materiell, samt deltakelse med en hærstyrke til NATO-øvelse i Latvia. Hæren ble i 2015 styrket midlertidig gjennom tilleggsfinansiering i RNB øremerket beredskapsøvelse.

4.3.2. Sjøforsvaret

Langtidsplanen la til grunn at Sjøforsvarets²⁵ budsjett skulle videreføres på 2012-nivå i perioden. I 2016 ble imidlertid Sjøforsvaret styrket betydelig gjennom tilleggsfinansiering. Denne styrkingen var todelt, hvor den ene delen var knyttet til fast stasjonering av en ubåt i Nord-Norge. Dette var for å skape et mer robust militært nærvær i nord, tilpasset den aktuelle situasjonen og de oppgavene som skulle løses. Den andre, og største, andelen av styrkingen var øremerket vedlikehold av Sjøforsvarets fartøyer, og denne tildelingen la til rette for fortsatt høyt aktivitetsnivå samt økt tilgjengelighet på fartøyene. Sjøforsvaret var ved utgangen av perioden styrket med 330 mill. kroner.

²⁵ I kapittel 4 i denne rapporten viser Sjøforsvaret til budsjettkapittel 1732. Dette budsjettkapitlet inkluderer ikke Kystvakten, som omtales for seg (budsjettkapittel 1790). I øvrige kapitler i denne rapporten brukes Sjøforsvaret om DIFen som helhet, som inkluderer Kystvakten.

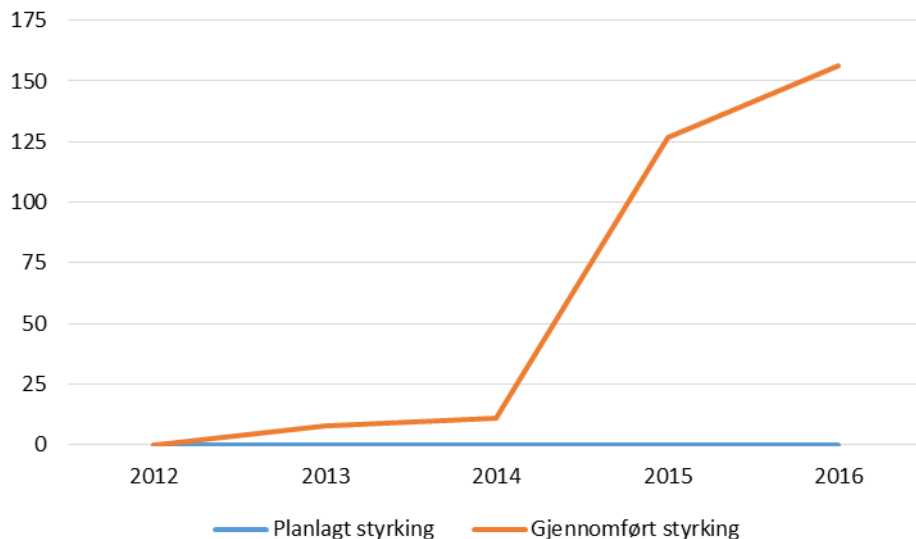


Figur 12: Økonomisk styrking av Sjøforsvaret 2013–2016 i saldert budsjett. Tall i mill. 2012-kroner.

Sjøforsvaret ble styrket midlertidig i omgrupperingen i 2014, gjennom omfordeling av forserte frigjorte midler fra kapittel 1792. Midlene skulle dekke uforutsette vedlikeholdsutgifter i fregattvåpenet, samt økte drivstoffpriser og CO₂-avgifter. Sjøforsvaret er også blitt styrket gjennom interne omprioriteringer i forsvarsbudsjettet for å dekke uforutsette valutautgifter, jf. punkt 4.1.3.

4.3.3. Luftforsvaret

I henhold til langtidsplanen skulle Luftforsvarets budsjett videreføres på 2012-nivå i perioden 2013–2016. Luftforsvaret ble imidlertid styrket betydelig, både knyttet til nye oppgaver og som følge av økte behov knyttet til eksisterende struktur. I 2013 ble Luftforsvaret styrket for å kunne utvide helikopterberedskapen på Rygge til også å omfatte håndhevelsesbistand til politiet, og fra og med 2014 ble den militære helikopterberedskapen på Rygge og Bardufoss til støtte for politiet videreført på permanent basis. I 2015 ble responstiden på denne helikopterberedskapen redusert og Luftforsvaret fikk ekstra midler for å dekke dette. I tillegg ble kapitlet styrket for å sikre aktivitet og for å kunne videreutvikle operativ evne i en omstillingsfase. Styrkingen i 2015 bestod både av frigjorte midler fra kapittel 1792 og av tilleggsfinansiering. I 2016 ble Luftforsvaret styrket gjennom tilleggsfinansiering for å øke overvåkingen med maritime patruljefly. Luftforsvaret var ved utgangen av perioden styrket med 156 mill. kroner.



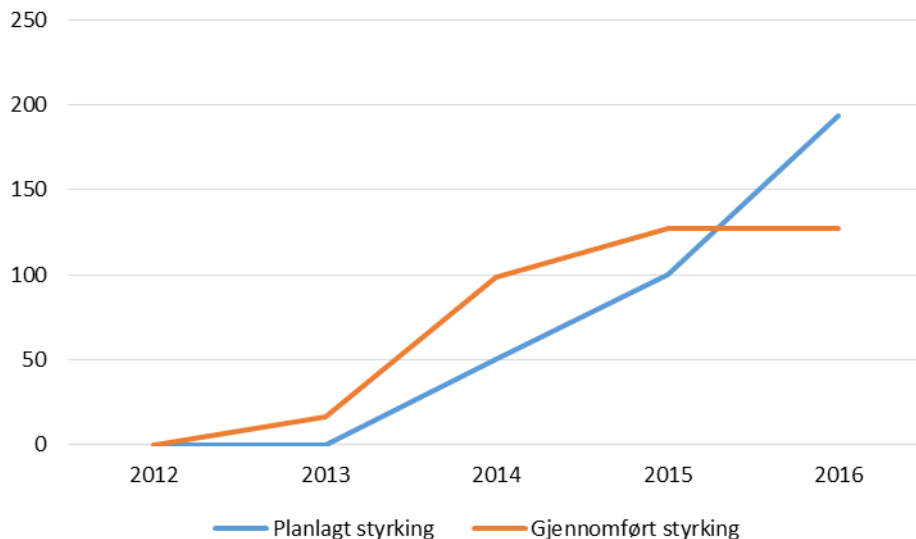
Figur 13: Økonomisk styrking av Luftforsvaret 2013–2016 i saldert budsjett. Tall i mill. 2012-kroner.

Luftforsvaret ble styrket midlertidig i omgrupperingen i 2014, gjennom omfordeling av forserte frigjorte midler fra kapittel 1792. Midlene skulle dekke økte drivstoffpriser og CO₂-avgifter. I 2015 ble Luftforsvaret styrket midlertidig gjennom tilleggsfinansiering i RNB for å dekke merutgifter knyttet til sprekkdannelse i F-16 kampflyene. Videre ble Luftforsvaret styrket midlertidig²⁶ i 2016 gjennom tilleggsfinansiering i omgrupperingen for å sikre flyoperativ drift på Rygge. Luftforsvaret er også blitt styrket gjennom interne omprioriteringer i forsvarsbudsjettet for å dekke uforutsette valutautgifter, jf. punkt 4.1.3.

4.3.4. Heimevernet

IVB LTP la opp til at HV skulle styrkes gjennom omfordeling av midler fra kapittel 1792, jf. punkt 4.2.3. I 2014 viste det seg at den planlagte styrkingen kunne forseres, og HV fikk en styrking i 2014 som var nesten dobbelt så stor som planlagt. Dette la grunnlag for at aktivitetsnivået kunne øke i 2014 sammenliknet med 2013. HV nådde derfor allerede i 2014 langtidsplanens målsetting om å gjennomføre årlig trening for minimum 62 prosent av områdestrukturen, jf. punkt 3.1.1. I tillegg kunne resterende del av HV-områdene gjennomføre befallstrening. Heimevernet ble også i 2015 styrket ut over forutsetningene i langtidsplanen, noe som ble muliggjort gjennom den forserte ressursfrigjøringen på kapittel 1792. Budsjettnivået la til rette for ytterligere styrking knyttet til kompetansegivende kurs og befallstrening. Trenings- og øvingsnivået på 90 prosent i innsatsstyrkene skulle videreføres, og utvalgte tropper i innsatsstyrkene skulle øke antall treningsdager opp til 30 dager i året. Det var planlagt en videre opptrapping av HVs budsjettnivå i 2016, men på grunn av tverrprioriteringer i forsvarsbudsjettet, ble 2015-nivået videreført. Den planlagte utrustningen av HV-soldater ble derfor noe redusert i 2016, som medførte at færre soldater enn planlagt ble overført til områdestrukturen. Samlet for perioden la IVB LTP til grunn at HV skulle styrkes med 194 mill. kroner, mens resultatet viser at HV ble styrket med 127 mill. kroner.

²⁶ Denne styrkingen ble videreført i saldert budsjett for 2017.

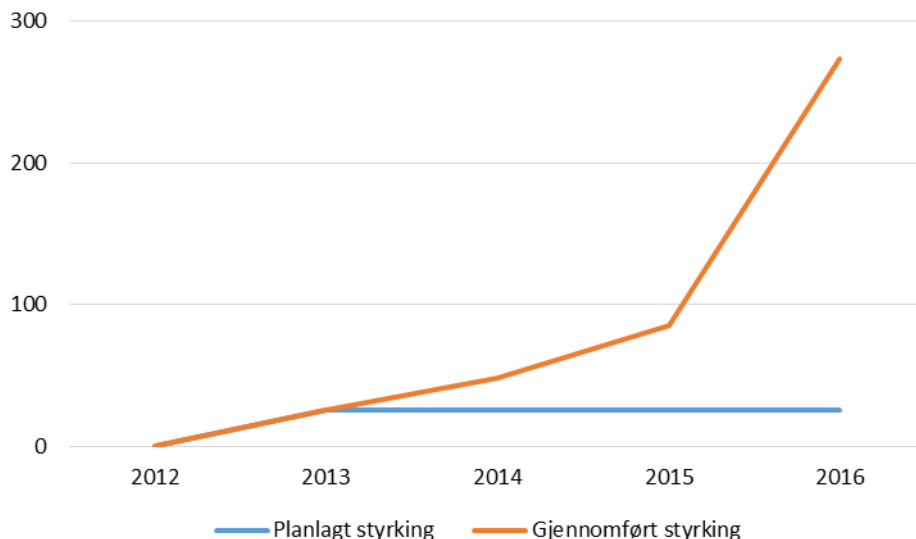


Figur 14: Økonomisk styrking av HV 2013–2016 i saldert budsjett. Tall i mill. 2012-kroner.

HV ble styrket midlertidig i RNB i 2013 og 2014, gjennom omfordeling av forserte frigjorte midler fra kapittel 1792. Midlene gikk til økt trening av områdestrukturen, kursing og befallstrening, samt personlig bekledning og utrustning.

4.3.5. E-tjenesten

IVB LTP la til grunn at E-tjenesten skulle styrkes med 25 mill. kroner gjennom omfordeling av midler fra kapittel 1792, jf. punkt 4.2.3. Dette skulle styrke evnen til å bidra til norske myndigheters beslutningsgrunnlag. Denne planlagte styrkingen ble gjennomført i henhold til forutsetningene.



Figur 15: Økonomisk styrking av E-tjenesten 2013–2016 i saldert budsjett. Tall i mill. 2012-kroner.

E-tjenesten ble midlertidig styrket i årene 2013–2016 grunnet innfasing av nytt forskningsfartøy.²⁷ Dette var ikke forutsatt i langtidsplanen, men ble muliggjort gjennom forsert ressursfrigjøring fra kapittel 1792. E-tjenesten ble videre styrket med om lag 227 mill. kroner ut over planen i 2016 gjennom tilleggsfinansiering. Styrkingen var et grep for å sikre at E-tjenesten kunne opprettholde sin evne til oppdragsløsning, i takt med den raske teknologiske utviklingen og utviklingen av situasjons- og trusselbildet rundt og mot Norge. Samlet for perioden la IVB LTP til grunn at E-tjenesten skulle styrkes med 25 mill. kroner, mens resultatet viser at E-tjenesten er styrket med 273 mill. kroner ved utgangen av perioden.

4.3.6. Øvrige budsjettkapitler i Forsvaret

Kapittel 1720 omfattet ved inngangen til perioden Forsvarets høgskole, FOH, FSAN og Cyberforsvaret. I løpet av perioden ble FS også lagt inn under dette budsjettkapitlet, samt med en mindre andel på kapittel 1721. Fra 2016 er kapittel 1721 utgått, og alle midler er overført til spesialstyrkenes andel av kapittel 1720. Kapittel 1725 omfatter fellesinstitusjoner og -utgifter under FST. Ut over tekniske endringer og mindre justeringer, la IVB LTP opp til at budsjetttrammene for disse DIFene skulle videreføres på 2012-nivå. FS ble styrket i 2014 gjennom tilleggsfinansiering for å sette MJK på nasjonal beredskap. FS, Cyberforsvaret og kapittel 1725 ble styrket fra og med 2015 utover det som var forutsatt i langtidsplanen gjennom omprioriteringer av frigjorte 1792-midler, jf. punkt 4.2.3. Kapittel 1725 har også måttet håndtere reduksjoner i utgiftsrammen i perioden. De øvrige DIFene som dette avsnittet omtaler har i stor grad fått midler som forutsatt.

FLO skulles styrkes fra og med 2014 for å bedre logistikkunderstøttelsen av HV, jf. punkt 4.2.3, og dette ble gjennomført. Ut over dette er det gjort enkelte justeringer i budsjettkapitlet, hvorav den største er en teknisk endring knyttet til opprettelsen av Forsvarsmateriell, da midler ble overført fra FLO til den nye etaten.

Kystvakten og Redningshelikoptertjenesten (RHT) skulle videreføres på 2012-nivå, justert for tekniske endringer. Kystvakten ble styrket gjennom tilleggsfinansiering i 2014 for å øke patruljering i nordområdene, samt en midlertidig tilleggsfinansiering for reparasjon av KV Andenes. Bevilgningen til RHT ble økt i 2016 gjennom tilleggsfinansiering. Dette skulle styrke Forsvarets evne til å støtte politiet med helikoptre som innsettingsplattform for hurtig innsetting av personell mot skip i fart.

IVB LTP forutsatte en betydelig ressursfrigjøring fra kapittel 1792, som omtalt i punkt 4.2.3. Ut over dette la man i IVB LTP til grunn at alle nye oppdrag og operasjoner som omfattes av kapitlet, ville bli søkt tilleggsfinansiert. Enkelte mindre bidrag har blitt finansiert innenfor eksisterende ramme, men i all hovedsak har nye oppdrag og operasjoner i perioden blitt tilleggsfinansiert, noe som samlet for perioden har utgjort om lag 294 mill. kroner ut over planforutsetningene. Dette har vært avgjørende for å kunne omprioritere frigjorte midler fra kapitlet.

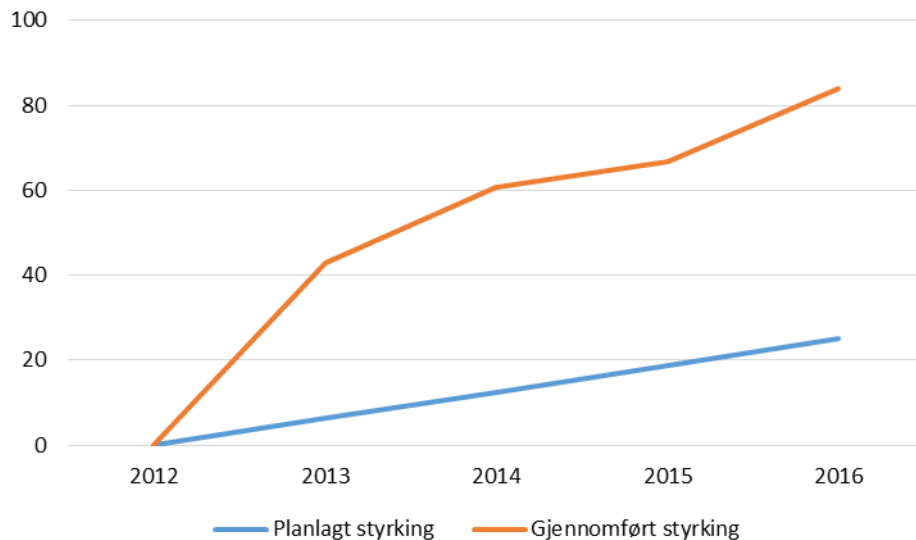
Kapittel 1795 omfatter Forsvarets avdeling for kultur og tradisjon. IVB LTP la til grunn at kapitlet i stor grad skulle videreføres på 2012-nivå. DIFens budsjettutvikling har i all hovedsak vært i henhold til planen.

4.3.7. Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Det var planlagt med en jevn og gradvis styrking av NSM med 25 mill. kroner i langtidsperioden, gjennom omfordeling av midler fra kapittel 1792, jf. punkt 4.2.3. Styrkingen skulle bidra til at arbeidet med forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet på tvers av samfunnssektorene kunne styrkes.

²⁷ I 2013 ble denne styrkingen gitt i RNB, og er derfor ikke synlig i figuren, hvor det er saldert budsjett som ligger til grunn.

Denne styrkingen er gjennomført som planlagt. Som figuren under viser, ble NSM i tillegg styrket betydelig mer enn hva langtidsplanen opprinnelig forutsatte.



Figur 16: Økonomisk styrking av NSM 2013–2016 i saldert budsjett. Tall i mill. 2012-kroner.

NSMs ansvarsområde er et område som har endret og utviklet seg i perioden. Allerede i 2013 fikk NSM en betydelig bevilgningsøkning ut over den planlagte omfordelingen fra kapittel 1792. Budsjettøkningen gikk først og fremst til en styrking av NorCERT for å bedre evnen til å forebygge trusler og sårbarheter i det digitale rom, samt oppdage og håndtere alvorlige dataangrep. Samtidig ble styrkingen av NSMs funksjon som rådgiver og veileder innenfor objektsikkerhet videreført. Budsjettet ble ytterligere styrket ut over plan i 2014. NSM skulle styrkes og videreutvikles som et nasjonalt fagmiljø for IKT-sikkerhet og IKT-sikkerhetsarbeidet, og kontroll- og tilsynsaktiviteten skulle styrkes. Budsjettet til NSM ble videre styrket i 2016, og det ble bevilget ekstra midler for å styrke etatens kapasitet til å detektere falske basestasjoner. Samlet for perioden la IVB LTP til grunn at NSM skulle styrkes med 25 mill. kroner, mens resultatet viser at NSM er styrket med 84 mill. kroner.

4.3.8. Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt

Den økonomiske rammen for Forsvarsmateriell i 2016 tok utgangspunkt i overføring av budsjettmidler fra FLO, og ble i hovedsak fastlagt før Forsvarsmateriell ble opprettet. Staten fikk redusert bevilgningen i budsjettprosessen for 2016. I løpet av gjennomføringsåret ble det gjort justeringer i budsjettet gjennom RNB og i omgrupperingen.

IVB LTP forutsatte at Forsvarsbyggs budsjett i liten grad skulle endres i perioden 2013–2016. Det skulle imidlertid overføres midler til kapittel 1761 for etablering av ny kampflybase, jf. punkt 4.4. Det har vært enkelte justeringer på budsjettkapitlet i perioden, og Forsvarsbygg fikk i 2013 en større ekstrabevilgning knyttet til særskilt sikring av SMK og FDs lokaler. Videre har Forsvarsbygg i perioden måttet håndtere enkelte reduksjoner i bevilgningen, blant annet knyttet til EBA-investeringer, miljørydding og komponentutskiftning.

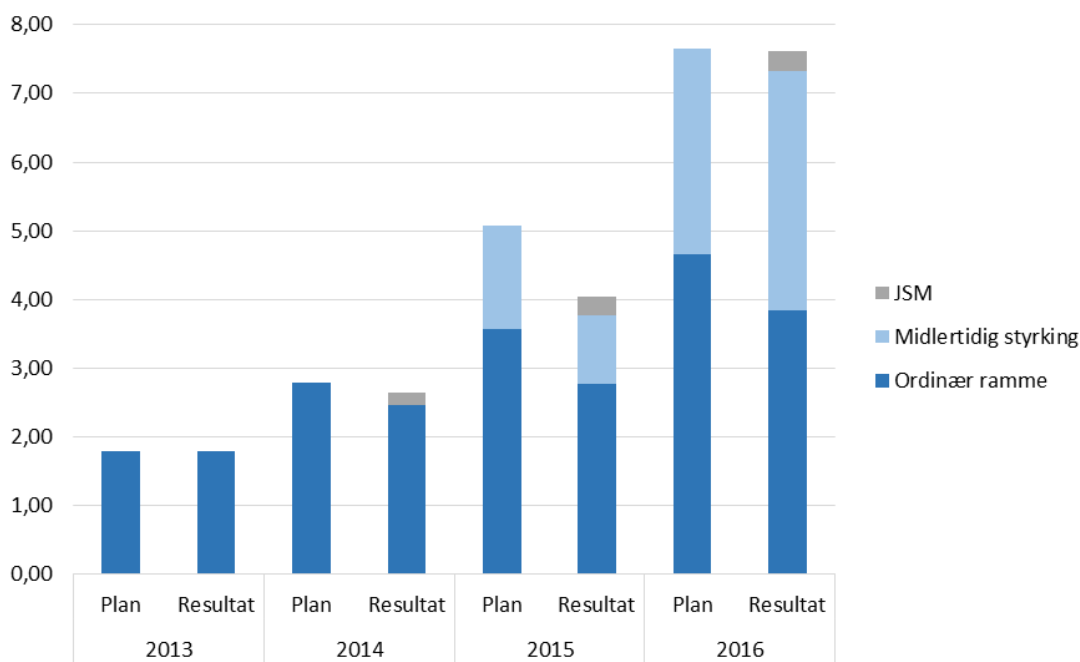
FFIs finansieringsgrunnlag kan deles i tre kategorier: basisbevilgning, strategiske FoU-midler og oppdragsmidler. Om lag 20 prosent av FFIs virksomhet finansieres av basisbevilgningen som bevilges over kapittel 1716. IVB LTP forutsatte at denne bevilgningen skulle videreføres på 2012-nivå i hele

langtidsperioden, og dette er også blitt gjennomført. De strategiske FoU-midlene ble midlertidig redusert, men kun i 2015, som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, jf. punkt 4.2.1.

4.4. Kampfly og Joint Strike Missile

IVB LTP la til grunn at kampflyanskaffelsen skulle omfatte inntil 52 F-35 kampfly og tilhørende baseløsning på Ørland. Finansieringen av kampflyanskaffelsen er todelt. En andel finansieres gjennom overføringer fra de ordinære investeringsrammene for materiell og EBA til kampflyprogrammet. Den andre andelen tilføres forsvarsbudsjettet som en midlertidig styrking i intervallet 22–28 mrd. kroner. Ved utgivelsen av IVB LTP ble det lagt til grunn at den midlertidige styrkingen av budsjettet skulle utgjøre 4,5 mrd. kroner i denne langtidsperioden, fordelt med 1,5 mrd. kroner i 2015 og 3,0 mrd. kroner i 2016.

Prognosene og finansieringsplanen for kampflyprogrammet ble utarbeidet i 2012. Totaliteten av de økonomiske behovene for anskaffelsen var på det tidspunktet relativt sikre, men det var usikkerhet knyttet til fremdriften i programmet og tilhørende periodisering av utgiftene som ville påløpe. I løpet av perioden 2013–2016 har det vært nødvendig å gjøre tilpasninger i periodiseringen, mens finansieringen av kampflyanskaffelsen som helhet i stor grad følger planforutsetningene. Fra og med budsjettet for 2015 har det vært praksis at tilleggsfinansiering av F-35 konsekvensjusteres i de årlige budsjettprosessene.



Figur 17: Økonomisk utvikling i kampflyprogrammet, inkl. JSM trinn 3, 2013–2016. Tall i mrd. 2012-kroner.

Figuren over viser at utbetalingene til kampflyprogrammet i perioden har vært noe lavere enn forutsatt. Planlagte utgifter som ikke har påløpt i 2013–2016-perioden, vil påløpe senere i anskaffelsesprosessen. Når det gjelder tilleggsfinansieringen, har kampflyprogrammet i perioden blitt tilført det samlede beløpet som var forutsatt, men det ble en forskyvning fra 2015 til 2016. Dette vil si at tilleggsfinansieringen i 2015 var lavere enn planlagt, mens den i 2016 var tilsvarende høyere enn planlagt.

Utviklingen av *Joint Strike Missile* (JSM) står sentralt i industridelen av kampflyprogrammet. Stortinget vedtok i 2014 å starte siste fase i utviklingen av JSM trinn 3. Merkostnadene er beregnet til om lag 2,2 mrd. 2014-kroner i anskaffelsesperioden. Merkostnadene som har påløpt i denne langtidsperioden har i stor grad blitt tilleggsfinansiert.

For omtale av kampflybasen vises det til punkt 5.4.1.

4.5. Forsvarlig forvaltning

Forsvarssektoren forvalter betydelige ressurser på vegne av samfunnet. Det stilles strenge krav til at disse ressursene forvaltes kostnadseffektivt og i tråd med politiske vedtak. Dette krever styringsevne og tilstrekkelig faglig kompetanse og er i tillegg avhengig av holdninger, etikk og ledelse som støtter opp om virksomhetsstyringen. Riktig kompetanse i organisasjonen samt motiverende og effektiv ledelse av virksomheten som gjør den styrbar, er derfor helt avgjørende. Gode incentivstrukturer og tydelige prioriteringer skal understøtte de overordnede mål som er satt.

Forsvarlig forvaltning har vært et strategisk mål for Forsvaret i perioden 2013–2016, og det er lagt ned et omfattende arbeid i å forbedre kompetanse, prosesser og rutiner knyttet til forvaltningen og den interne kontrollen. Systematisk arbeid med oppfølging av Riksrevisjonens merknader har over tid gitt effekt, og det rapporteres om en positiv utvikling innenfor flere forvaltningsområder. Det har videre vært et stort løft å få på plass Forsvarets fellesintegreerte forvaltningssystem (FIF), som er et felles system for styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner. Ved innføringen av FIF 3.0 i 2016 er siste modul, det såkalte logistikkprosjektet, også implementert. Forsvaret har, i samarbeid med Forsvarsmateriell, lagt ned en betydelig innsats for å avlegge regnskap både for Forsvaret og Forsvarsmateriell etter statlige regnskapsstandarder (SRS) i 2016. Det har i 2016 vært arbeidet aktivt med innføringen av FIF 3.0, å få på plass en åpningsbalanse, og å ta i bruk et virksomhetsregnskap. Riksrevisjonen har imidlertid avdekket feil som tilsammen var gjennomgripende for regnskapet totalt sett for Forsvaret og Forsvarsmateriell for 2016, og har konkludert med at de ikke kan uttale seg om regnskapene. Etatene har grepet fatt i dette, og i dialog med FD iverksatt tiltak for å rette opp i de påpekte forholdene. Riksrevisjonen hadde merknader til Forsvarets regnskap også i 2013.

Forsvarsmateriell har hatt som mål å forbedre styring og forvaltningen av tildelte ressurser. Dette forutsetter hensiktsmessige og effektive prosesser og rutiner samt gode holdninger til forvaltning. Videre har det vært et mål at intern kontroll skal være en integrert del av virksomheten i Forsvarsmateriell, og forvaltningsområdene skal ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse. Etter ett års drift vurderes Forsvarsmateriell måloppnåelse innenfor området å være tilfredsstillende, men det er utfordringer knyttet til logistikkprosjektet innenfor Forsvarets felles integreerte forvaltningssystem (FIF 3.0). Det har blitt brukt betydelige ressurser på innføringen av FIF 3.0 og ny økonomimodell. Feil i regnskapsinformasjon har vært utfordrende for styring og kontroll gjennom året. En utfordring har vært at FIF 3.0 kun ble etablert med én firmakode for Forsvaret. Dette innebærer at ikke alle kontoene kan deles mellom to virksomheter, og Forsvarsmateriell kunne derfor ikke avlegge et selvstendig regnskap. Riksrevisjonen har konkludert med at de ikke kan uttale seg om regnskapet til Forsvarsmateriell for 2016, jf. også omtale om Forsvaret.

Styrking av forsvarlig forvaltning i Forsvarsbygg har vært et prioritert område både i departementets etatsstyring og i den interne virksomhetsorganiseringen og -styringen i Forsvarsbygg. Dette har gitt god effekt i perioden. Forsvarsbygg fikk vesentlige merknader til forhold ved utvalgte disposisjoner som lå til grunn for regnskapet i 2013, mens regnskapene siden er godkjent uten merknader. FD har gjennom etatsstyringen lagt klare føringer om at Forsvarsbygg skal følge opp risikostyring og tiltaksutforming relatert til forbedringspunkter fra Riksrevisjonen som følge av både formell

korrespondanse og øvrig rådgivning. Samtidig har FD understreket at Forsvarsbygg må fortsette arbeidet med å integrere internkontrollen i virksomhetsstyringen og foredle kontrolltiltakene slik at de i enda større grad treffer vesentlighet og risiko for måloppnåelse, og gir god effekt.

NSMs modenhet med hensyn til styring og kontroll har økt i perioden, blant annet er tilnærmingen til og fokus på internkontroll blitt mer systematisk. Økonomistyringen og driften av etaten har gjennomgående vært god i perioden. Riksrevisjonen har ikke hatt merknader til NSM i perioden.

FFI har driftet instituttet forsvarlig og effektivt i perioden. FFIs internrevisjon (FFI IR) har i sin årsrapport for 2016 gitt en overordnet uttalelse om modenheten på instituttets styring og kontroll. Rapporten konkluderte med at modenheten på mange deler av FFIs prosesser for styring og kontroll er god. Samtidig anbefalte FFI IR at instituttet utarbeider en plan for å bringe modenheten opp på det nivået styret og administrasjonen finner riktig. Oppfølging av modenhetsnivå er en sentral revisjonsaktivitet for FFI IR, som følger opp dette både som en kontinuerlig risikoppfølging i tillegg til den årlige modenhetsvurderingen. Riksrevisjonen har ikke hatt merknader til FFI i perioden.

4.5.1. Forvaltnings- og etterlevelserevisjoner gjennomført i perioden

Riksrevisjonen har i planperioden lagt om sin tilnærming til regnskapsrevisjon. Det gjennomføres nå i større grad etterlevelserevisjoner, og den finansielle revisjonen baseres i større grad på at virksomhetene har tilstrekkelig intern kontroll til at revisor kan bekrefte at regnskapet er uten feil og mangler.

Det er gjennomført tre etterlevelserevisjoner av Forsvaret i perioden: av Heimevernets operative evne i 2014, av avhending av militært materiell og av Forsvarets og politiets objektsikring i 2015. Riksrevisjonen hadde merknader til FD for alvorlige mangler i Heimevernets operative evne i 2014 og for vesentlige svakheter i Forsvarets og politiets objektsikring i 2015. I tillegg til departementets initierte tiltak, har revisjonene har gitt verdifulle bidrag til Forsvarets oppfølgingsarbeid.

Det er gjennomført to forvaltningsrevisjoner av forsvarssektoren i perioden 2013–2016: Dokument 3:9 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner* (juni 2014) og Dokument 3:13 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne* (juni 2016). I tillegg til departementets initierte tiltak, har også disse revisjonene gitt nyttige bidrag til arbeidet med forbedringer i forsvarssektoren.

4.5.2. Utrangering og avhending av forsvarsmateriell

FD har i perioden 2013–2016 solgt avhendet forsvarsmateriell for om lag 339 mill. nominelle kroner. Grunnet at FD har innført store innskrenkninger i regelverket for salg av materiell, har årlige inntekter fra slikt salg sunket i perioden. FD har i langtidsperioden innført en rekke forbedringstiltak for å sikre forsvarlige avhendingsprosesser av brukt og utrangert forsvarsmateriell. Tiltakene ble også omtalt under Stortingets behandling av Innst. 213 S (2015–2016) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell*. I tillegg til å innføre tiltak for å sikre felles forståelse og etterlevelse av gjeldende regelverk, har FD også iverksatt regulering og innstramming i avhendingen av materiell. Dette har blant annet redusert muligheten for salg av forsvarsmateriell til private aktører, også i utlandet. Ved Stortingets behandling av Innst. 213 S (2015–2016) ble det fattet flere anmodningsvedtak innenfor FDs ansvarsområde. Departementet har iverksatt ytterligere forbedringstiltak og innstramminger.

4.6. Delkonklusjon økonomi

De økonomiske rammene gjeldende for forsvarssektoren skulle støtte opp under utviklingen av den operative evnen i perioden, og sektoren skulle utvikles med en bærekraftig balanse mellom ressurser, struktur og oppgaver. De bevilgningsmessige forutsetningene inkluderte en videreføring av

2012-budsjettnivået, i tillegg til en midlertidig, delvis tilleggsfinansiering av nye kampfly med baseløsning, og intern omprioritering av frigjorte midler fra internasjonale operasjoner på 634 mill. kroner fra kapittel 1792. Videre var det en sentral økonomisk forutsetning at forsvarssektoren selv skulle bidra til den bærekraftige balansen gjennom ressursfrigjøring knyttet til effektiviseringstiltak og struktur- og reformtiltak.

Ressursfrigjøringen knyttet til budsjettkapittel 1792 har vært tilfredsstillende, og målet for perioden ble innfridd allerede i 2015. Forsvarssektoren har i perioden fått beholde disse frigjorte midlene, også når frigjøringen har gått raskere enn forventet. Videre har nye oppdrag på kapittel 1792, i tråd med etablert praksis, i hovedsak blitt tilleggsfinansiert. Den midlertidige, delvise tilleggsfinansieringen til kampfly med baseløsning på 4,5 mrd. kroner er samlet sett i tråd med planen, selv om periodiseringen har blitt endret. I tillegg har utviklingen av JSM i stor grad blitt tilleggsfinansiert fra 2014, med 765 mill. kroner samlet for perioden. Det har også blitt tildelt ekstra midler til økt aktivitet og bedre responstid, samt vesentlige styrkinger knyttet til E-tjenesten og vedlikehold i Sjøforsvaret.

Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, NSM og FFI har i stor grad nådd de ressursfrigjøringskravene som er satt for perioden, og de frigjorte ressursene er fordelt til høyere prioritert virksomhet. Forsvaret har ikke oppnådd kravene for ressursfrigjøring i tilfredsstillende grad for perioden samlet sett, men det har vært en positiv utvikling mot slutten av perioden.

Det har vært en ambisjon om at de årlige forsvarsbudsjettene skulle understøtte måloppnåelsen i langtidsplanen. Som en følge av dette, har det vært nødvendig å gjennomføre tverrprioriteringer mellom budsjettkapitlene, både når budsjetttrammene har blitt redusert og når de har blitt økt, for å sikre at sektorens høyest prioriterte behov har blitt ivaretatt.

Styrking av forsvarlig forvaltning har vært et mål for etatene i forsvarssektoren i perioden, og det har vært lagt ned betydelig arbeid for å unngå merknader og følge opp Riksrevisjonens eventuelle merknader.

De viktigste økonomiske forutsetningene, slik disse beskrives i Prop. 73 S (2011–2012), er i stor grad oppnådd. I tillegg har det i løpet av perioden blitt bevilget vesentlige midler til forsvarssektoren ut over et videreført 2012-nivå, samt omfordeling av 1792-midler og tilleggsfinansiering av kampfly, både knyttet til nye oppdrag og for å håndtere synliggjorte utfordringer. Likevel er det ved utgangen av perioden 2013–2016 identifisert betydelige økonomiske utfordringer gitt ambisjonsnivå og tilhørende finansiering. Årsakene til disse er sammensatte, delvis overlappende og må relateres både til eksterne og interne forhold. Det er FDs vurdering at de viktigste årsakene kan oppsummeres i følgende fire punkt:

1. Valg og prioriteringer knyttet til internasjonale bidrag
2. Konsekvenser av endret sikkerhetspolitisk situasjon
3. Uforutsett kostnadsutvikling
4. Håndtering av kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell

5. Strukturutvikling

Evnen til å løse forsvarssektorens oppgaver forutsetter en kontinuerlig utvikling av forsvarsstrukturen for å fornye, forbedre og tilpasse strukturen til endringer i den sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingen. Strukturendringer gjennomføres primært gjennom investeringer i nytt materiell, EBA og i personell og kompetanse. Målet med strukturutvikling er å videreutvikle kapasiteter som ivaretar de gitte oppgavene til sektoren innenfor angitt ambisjonsnivå. Strukturutvikling er en langsiktig prosess, og flere av tiltakene som ble besluttet gjennom behandlingen av langtidsplanen for 2013–2016 strekker seg utover denne perioden.

Et av hovedmålene i langtidsplanen var å implementere en balansert og moderne forsvarsstruktur i tråd med langtidsplanens strukturmål for 2016 og årene deretter. Reform av Luftforsvaret gjennom anskaffelsen av kampfly med tilhørende strukturtilpasninger i Luftforsvaret, var en av de viktigste prioriteringene. Videre skulle Hæren ytterligere utvikles til en innsatshær på høyere beredskap, en moderne flåte skulle innføres i Sjøforsvaret, og det skulle gjøres tilpasninger i Heimevernet for å styrke den operative evnen gjennom mer ressurser til trening og øving. Økte ressurser til disse satsingene, gjennom omfordeling av midler fra budsjettkapittel 1792 og frigjorte ressurser gjennom effektivisering, var planlagt tilført gradvis i perioden.

5.1. Investeringer

For å sikre god strukturutvikling er det nødvendig å se det samlede investeringsbehovet innenfor en helhetlig og langsiktig ramme, hvor både forventet ressurstilgang og ønsket strukturutvikling med tanke på de sikkerhetspolitiske, økonomiske og teknologiske rammebetingelser og muligheter vurderes. Den overordnede rammen for investeringer ble lagt gjennom arbeidet med langtidsplanen. Dette ble videre operasjonalisert gjennom strukturutviklingsplanen, som var et vedlegg til IVB LTP 2013–2016. Her ble planforutsetninger knyttet til investeringer, herunder økonomiske plantall, konkretisert.

For å sikre en optimal utnyttelse av ressursene, planlegger FD alltid med en investeringsportefølje som er større enn tildelingen, og dette ble også gjort i perioden 2013–2016. Størrelsen på denne overhøyden vurderes ut fra usikkerheten i gjennomføringen av porteføljen. Denne usikkerheten påvirkes av en rekke faktorer som valuta, utviklingsutfordringer, leveranseforsinkelser, tildeling og teknologisk fordyrelse. Ut fra et behov for å sikre at porteføljen, inkludert overhøyden, har vært tilpasset det oppdaterte overordnede usikkerhetsbildet, har porteføljen blitt revidert to ganger årlig i perioden. Målet med gjennomgangene har vært å bidra til å sikre at de høyest prioriterte prosjektene i all hovedsak har blitt videreført, eventuelt med mindre justeringer. Samtidig har planleggingen av noen prosjekter blitt avsluttet eller fått justert fremdrift og omfang. Dette har vært nødvendig for å bidra til å sikre at Forsvarets høyest prioriterte behov har blitt ivarettatt.

I løpet av perioden 2013–2016 ble det, som en konsekvens av føringer i langtidsplanen om at det skulle omdisponeres midler fra øvrige materiellinvesteringer til nye kampfly, gjort en gjennomgang av materiellinvesteringsporteføljen for å sikre at de høyest prioriterte prosjektene ble videreført, eventuelt med noen mindre justeringer. Gjennomgangen gjorde det nødvendig å avslutte eller justere fremdrift og omfang i noen prosjekter. Tilpasningene ble gjort etter en vurdering av prosjektene opp mot et sett av faktorer. De viktigste faktorene var konsekvenser for operative leveranser, betydning for personellens sikkerhet, forholdet til prioriterte strukturelementer, forholdet til effektivisering og gevinstpotensial, samt forholdet til NATOs styrkemål og internasjonale forpliktelser. Denne gjennomgangen medførte at 11 prosjekter ble tatt ut av porteføljen, 19 prosjekter fikk redusert omfang og 16 prosjekter ble utsatt i ett år eller mer. Til sammen utgjorde dette en frigjøring på om lag 11,7 mrd. 2014-kroner for perioden 2013–2021.

5.2. Hæren

Langtidsplanen for 2013–2016 la til grunn at Hæren i perioden 2013–2016 og i de etterfølgende årene skulle gjennomføre en betydelig modernisering og fornying av strukturen. Hæren skulle styrke sin evne til å operere i et nettverksbasert forsvar, få økt beskyttelse, økt ildkraft, forbedret mobilitet og økt evne til å operere i mørke. Det ble videre lagt opp til at Hæren skulle få tilført kampluftvern og små ubemannede luftfartøy til støtte for oppklaringssystemene.

Hærens struktur ble ikke etablert fullt ut som forutsatt i langtidsplanen som følge av nødvendige tverrprioriteringer og fagmilitære vurderinger og råd. Det ble en svakere måloppnåelse innenfor enkelte områder, som i stor grad skyldes kansellering, redusert omfang og forskyvninger innenfor materiellinvesteringer.

I arbeidet med langtidsplanen for 2017–2020 ble det klart at det måtte gjøres en grundig utredning av den framtidige landmakten, som resulterte i et mandat for en slik utredning høsten 2016. Behovet bygger blant annet på at den sikkerhetspolitiske utviklingen i Norges nærområder og utviklingen av kapasiteter hos potensielle motstandere har gjort det mer krevende å løse Forsvarets oppgaver. Landmakten må tilpasses for å møte hele spekteret av moderne trusler, med den reaksjonsevne og mobilitet som er nødvendig for å kunne være tilstede og stille landstyrker tilstrekkelig raskt på rett sted og med den rette slagkraften. Det har vært nødvendig å vurdere konsekvensene av den sikkerhetspolitiske utviklingen for å sikre at vi har en landmakt som er tilpasset dagens og fremtidens behov.

Hæren skulle innen utgangen av 2016 ha samordnet funksjoner mellom HST og staben i Brig N, med den hensikt å effektivisere ledelse og virksomhetsstyringen, og for å bli mer mobil og deployerbar. Samordningen ble gjennomført i henhold til plan, jf. punkt 4.2.2. Årsverk er frigjort og overført til manøveravdelingene. Det er imidlertid ikke oppnådd ønsket mobilitet og deployerbarhet av framskutt kommandoplass for Brigadekommandoen. Utfordringene har vært understøttelse av Brigadekommandoens evne til utøvelse av kommando og kontroll. Blant annet har prosjektleveranser av ledelseskontainere, taktiske kommunikasjonsmoduler og høygradert samband tiltenkt Brigadekommandoen blitt redusert i omfang og skjøvet ut i tid, og tilgjengelig materiell har vært prioritert til internasjonale operasjoner.

Hærens mekaniserte manøverbataljoner, Panserbataljonen og Telemarkbataljon, skulle i perioden styrkes og videreutvikles som to likeverdige, mekaniserte avdelinger med evne til hurtig innsats. Manøverbataljonene har blitt videreutviklet med blant annet økt andel vervede i Panserbataljonen og modernisering av CV90. I perioden er leveransen av betydelig oppgraderte, ombygde og nyanskaffede CV90 påbegynt. Vognene har tilført Hæren en betydelig økt kapasitet og kampkraft. Prosjektet skal levere totalt 144 CV90 i ulike versjoner, herunder stormpanservogner, stridsledelsesvogner, stormingeniørvogner, oppklaringsvogner, multirollevogner (bombekaster og transport) og vogner for utdannelsesformål. Prosjektet har en kostnadsramme på om lag 10,5 mrd. 2017-kroner og er et av de største prosjektene i Hæren noen sinne. Telemarkbataljon har fortsatt en høyere andel vervede enn Panserbataljonen. Modernisering av Leopard stridsvogn ble i perioden utsatt i påvente av Stortingets behandling av den videre utviklingen av landmakten.

2. bataljon skulle omorganiseres til en lett infanteribataljon, og de taktiske støtteenheter i Etterretningsbataljonen, Militærpolitikompaniet, Sambandsbataljonen, Ingeniørbataljonen og Artilleribataljonen skulle videreutvikles blant annet ved at nytt artilleri og kampluftvern skulle anskaffes i perioden. Anskaffelsen av mobile kommando- og kontrollsystemer til

Sambandsbataljonen er ikke gjennomført som forutsatt. Det er utarbeidet gjennomføringsoppdrag for anskaffelse av kampluftvern, og det forventes leveranser fra 2018.

Anskaffelsen av et nytt artillerisystem til Hæren skulle ha vært gjennomført i fellesskap med Sverige. Artillerisystemet Archer ble imidlertid terminert i 2013, etter råd fra forsvarssjefen. Det ble konkludert med at den planlagte anskaffelsen ikke ville fylle Forsvarets behov innenfor den tiden som var tilgjengelig. Umiddelbart etter termineringsbeslutningen ble det iverksatt en ny prosess med sikte på anskaffelse av et nytt system. Prosessen rundt utforming av beslutningsdokumentasjon og påfølgende merkantile prosesser er gjennomført, og Forsvarsmateriell var ved utgangen av perioden klare til kontraktsforhandlinger med en eller flere potensielle leverandører. Forhandlinger skulle imidlertid ikke igangsettes før etter Stortingets behandling av den videre utviklingen av landmakten. Stortinget har høsten 2017 sluttet seg til at det igangsettes et nytt investeringsprosjekt for anskaffelse av artillerisystem til Hæren.

Anskaffelsen av stridsvogner ble godkjent for gjennomføring i Stortinget i 2015. De merkantile prosessene pågikk ved utgangen av perioden, og også for dette prosjektet var Forsvarsmateriell ved utgangen av perioden klar til å gjennomføre kontraktsforhandlinger. Forhandlinger skulle imidlertid ikke iverksettes før etter Stortingets behandling av den videre utviklingen av landmakten. Stortingets behandling, jf. Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018) *Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet – Landmaktproposisjon*, resulterte i at det godkjente prosjektet ble terminert, samtidig som det ble lagt til grunn at man fra 2019 skal låne eller lease stridsvogner, for å sikre en oppgradering av kapasiteten.

5.3. Sjøforsvaret

Hovedprioriteringen til Sjøforsvaret i perioden 2013–2016 har vært å øke den operative evnen til strukturelementene fregatter og korvetter som ble anskaffet i foregående langtidsperiode (2009–2012). Innfasingen av Fridtjof Nansen-klassen fregatter og Skjold-klassen korvetter skulle videreføres og fullføres. Videre ble det lagt til grunn at et nytt logistikk- og støttefartøy (KNM Maud) skulle innfases i 2016. Nye maritime helikoptre (NH90) skulle være på plass etter 2013 og *Naval Strike Missile* (NSM) skulle innfases i perioden.

Logistikk- og støttefartøyet KNM Maud var planlagt levert i 2016, men er forsinket fra verftet, og skal etter oppdatert plan leveres i 2018. Status for innfasingen av NH90 er ikke tilfredsstillende. Norge har mottatt de første seks av totalt 14 NH90-helikoptre til kystvakten og fregattvåpenet fra NATO *Helicopter Industries* (NHI). Disse første helikoptrene er levert i en *initial operational capability* (IOC)-versjon som er tilstrekkelig for oppstart av initial operativ og teknisk evaluering (OT&E), samtidig som Forsvaret starter trening av mannskaper på helikoptrene og de aktuelle fartøyene. IOC-helikoptrene er senere planlagt oppdatert til *full operational capability* (FOC) ved leveranse av resterende helikoptre. Innfasing av NH90 med ledelsessystemer var forutsatt å skulle øke den operative evnen for Kysteskadren og Kystvakten. Imidlertid har det vært betydelige forsinkelser i leveransen fra leverandøren, med dertil forsinkelser knyttet til driftssettingen av helikoptrene. Dette har redusert Kysteskadrens evne til å løse oppgaver på en optimal måte, samt Kystvaktens evne til overvåkning og kontroll, jf. punkt 3.1.1. Implementeringen av NH90 følges aktivt opp for å sikre at operative leveranser med NH90 for Kystvakten og fregatter oppnås så snart som mulig. Det er iverksatt forbedret oppfølging av leverandør, bortsetting av vedlikehold til eksterne leverandører, samt interne tiltak for å forbedre teknisk og operativ tilgjengelighet. Det var imidlertid ved utgangen av perioden fortsatt gjenstående utfordringer knyttet til innfasingen av strukturelementet. NSM er, i henhold til planen, innfaset i perioden.

Det har videre vært utfordringer knyttet til mangeårig etterslep på vedlikehold og manglende reservedeler i perioden, jf. punkt 3.1.1. Vedlikeholdsetterslepet er noe redusert mot slutten av perioden gjennom betydelig tilleggsfinansiering, og derigjennom er den operative tilgjengeligheten økt.

Tilgang på enkelte kritiske personell- og kompetansekategorier, spesielt innenfor teknisk og operativ bransje, jf. punkt 6.2, har også vært en betydelig utfordring i perioden. Operativ tilgjengelighet på fartøysstrukturen er imidlertid forbedret, spesielt mot slutten av langtidsperioden. Sjøforsvaret har omorganisert og videreutviklet strukturen gjennom blant annet å omdisponere årsverk fra ledelse, støtte og administrasjon til å øke antall besetninger på kampfartøyene.

Nødvendige tverrprioriteringer innenfor gjeldende investeringsrammer og lang ledetid på enkelte reservedelsanskaffelser, har medført lavere tilgang på reservedeler enn planlagt. Dette har påvirket tidspunkt for anskaffelse av materiell og medført lån av kritiske deler fra andre fartøyer under lengre vedlikehold. Konskevansene av disse utfordringene har blitt noe redusert gjennom fortløpende ressursprioriteringer i tett samarbeid mellom FD, Forsvaret og Forsvarsmateriell, men utfordringene har likevel bidratt til etterslepet innenfor vedlikehold og reservedeler.

Ula-klassen undervannsbåter er med pågående og planlagte oppgraderinger forventet å ha en levetid til etter 2020. Det ble i perioden 2013–2016 utredet alternativer knyttet til valg mellom levetidsforlengelse eller nyanskaffelse. Det er besluttet at det skal anskaffes fire nye undervannsbåter. Det er i perioden gjort betydelige investeringer og oppdateringer av Ula-klassen for å videreføre kapasiteten inntil de nye er anskaffet. Som en del av nordområdesatsingen, er det én undervannsbåt kontinuerlig til stede i nord. Antall besetninger er blitt økt, og det er gjort investeringer i infrastrukturen på Ramsund for å understøtte denne satsingen.

5.4. Luftforsvaret

Luftforsvaret påbegynte i perioden 2013–2016 en omfattende omstilling som også vil strekke seg over de neste langtidsperiodene. Omstillingen omfatter betydelige endringer i basestrukturen og organisasjonen samtidig som det skal innføres nye systemer. IVB LTP 2013–2016 la til grunn at Luftforsvaret skulle videreføre bredden av kapasitetene de hadde ved inngangen til perioden, og at disse skulle videreutvikles gjennom organisatorisk videreutvikling og investeringer i nye materiellsystemer og ny teknologi. Sentralt for den mer langsiktige utviklingen av Luftforsvaret, var beslutningen om anskaffelse av kampflyet F-35 i 2009. Øvrige viktige endringer inkluderte en mer sentralisert basestruktur, modernisering av luftkommando- og kontrollstrukturen, maritime helikoptre samt mindre justeringer innenfor luftvern og basesett.

5.4.1. Kampfly, kampflybase og fremskutt operasjonsbase

I forbindelse med Stortingets behandling av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012), vedtok Stortinget at det kunne anskaffes inntil 52 F-35 kampfly. Videre vedtok Stortinget at det skulle opprettes én hovedbase for kampfly. Denne skulle utvikles på Ørland flystasjon med en kampflyskvadronstruktur bestående av 331 skvadron og 332 skvadron. Det ble vedtatt at 338 skvadron skulle legges ned, og at Luftforsvarets styrkeproduksjon tilknyttet luftvern og basesett skulle flyttes til Ørland. Stortinget vedtok videre at det skulle etableres en fremskutt operasjonsbase for kampfly i Nord-Norge, og at denne skulle etableres på Evenes, samt at Bodø hovedflystasjon skulle legges ned.

Stortingets vedtak om anskaffelse av inntil 52 kampfly er igangsatt. Stortinget sluttet seg til anskaffelsesplanen for F-35 ved behandlingen av Innst. 490 S (2012–2013) til Prop. 136 S (2012–2013) *Endringer i statsbudsjettet 2013 under Forsvarsdepartementet*. Anskaffelsesplanen legger til

grunn en hovedanskaffelse av inntil 48 fly, med leveranse av seks fly årlig i perioden 2017–2024. Hovedanskaffelsen går i henhold til plan og Stortinget har gitt fullmakt til anskaffelse av 40 F-35 for levering i perioden 2017–2022.

De fire første flyene til treningsformål var besluttet anskaffet i forbindelse med Stortingets behandling av Innst. 441 S (2010–2011) til Prop. 110 S (2010–2011) *Investeringar i Forsvaret*, og ble levert med to fly årlig til treningsformål i henholdsvis 2015 og 2016. Disse flyene benyttes til trening av norske flygere og teknikere ved Luke Air Force Base i USA.

Ved utgangen av langtidsplanperioden var status at kampflybasen på Ørland vil være klar til å motta de første F-35 på norsk jord høsten 2017. Nytt skvadronsbygg, vedlikeholdsbygg og forsyningsbygg for F-35-virksomheten var under bygging og ferdigstilles høsten 2017. Skjerpede støykrav og økte krav til beskyttelse og sikring av basen og hangarløsning for F-35, har medført et merbehov i størrelsesorden 1 600 mill. 2016-kroner i forhold til de opprinnelige forutsetningene i langtidsplanen for 2013–2016. De endrede støykravene fra reguleringsplanarbeidet på Ørland i 2015, og de økte kravene fra Forsvaret til beskyttelse og sikring, ville også påvirket kostnadsbildet for de øvrige vurderte alternativene for lokalisering av den nye kampflybasen. Merbehovet er innarbeidet i langtidsplanen for 2017–2020. Videre var arbeidet med forlengelse av hovedrullebanen godt i gang ved utgangen av perioden, og denne vil være klar i god tid før de første F-35 ankommer landet.

Opprinnelig fremgikk det i IVB LTP at Evenes skulle kunne støtte operasjoner, øvingsaktivitet og QRA²⁸-deployeringer senest innen utgangen av 2016. Forsvarssjefen anbefalte imidlertid å videreføre kampflyberedskapen (QRA) fra Bodø ut F-16-systemets levetid. Denne løsningen ville bedre legge til rette for å beholde nødvendig kompetanse knyttet til operativ leveranse med F-16, og for innføringen av F-35. Ut fra en samlet vurdering, ble dette ansett som en bedre løsning. Regjeringen støttet anbefalingen våren 2014, og vedtaket ble justert til at det skal være en fleksibel drift av F-16 i Bodø for å dekke behovet for styrkeproduksjon og QRA-beredskap så lenge F-16 skal ha denne rollen. I tillegg skal en tilpasset kapasitet for vedlikehold av F-16, vedlikehold av utrustning for elektronisk krigføring og vedlikehold av avionikk-komponenter (AIS) videreføres i Bodø ut F-16s levetid.

Luftverntaktisk skole og operativt luftvern ble flyttet fra Bodø til Ørland flystasjon 1. august 2014 med bruk av midlertidige fasiliteter. All luftvernvirksomhet i Luftforsvaret ble da samlet på Ørland. Luftforsvarets baseforsvarstaktiske skole og operativt baseforsvar (basesett) ble flyttet fra Rygge til Ørland 1. august 2014. Brannvernutdanningen, som er en del av skolen, videreføres på Rygge frem til nytt brannøvingfelt er ferdig bygget på Ørland i 2017.

132 luftving på Bodø ble lagt ned 1. august 2016 og Luftforsvarets base i Bodø ble etablert underlagt Ørland flystasjon. Flyplassdriften ble overført fra Forsvaret til Avinor. Støttefunksjonene, som tidligere var underlagt 132 luftving, ble overført organisatorisk til FOH. 331 skvadron videreføres i Bodø med F-16 frem til skvadronen etableres på Ørland med F-35. 332 skvadron i Bodø ble lagt ned som F-16 skvadron 1. august 2015. Skvadronen blir etablert på Ørland med F-35 i 2017. 338 skvadronen blir videreført med F-16 så lenge disse flyene er i drift (om lag 2022) for så å legges ned.

5.4.2. Luftforsvarets ledelse

Stortinget vedtok ved behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) at generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL), Luftforsvarsstaben (LST), Luftoperativt inspektorat (LOI) og Luftforsvarets utdanningsinspektorat (LUI) skulle lokaliseres til Reitan. Opprinnelig ble det planlagt flytting til Reitan i to trinn, første trinn innen utgangen av 2014 og andre trinn innen utgangen av 2017. Det viste seg at en slik flytting ville være mer krevende enn opprinnelig antatt. For å sikre

²⁸ Quick Reaction Alert (QRA).

kontroll og styring, ble det lagt vekt på å holde Luftforsvarets ledelse samlet i en krevende omstillingsfase. Spesielt gjaldt dette rekruttering av og muligheten til å beholde kritisk personell i omstillingsperioden. Regjeringen justerte i mars 2014 tiltaket til at GIL, med LST og LOI, skulle flyttes samlet til Reitan i 2020. Vedtaket ble senere gjort om gjennom Stortingets behandling av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016), slik at Luftforsvarets ledelse videreføres på Rygge, i tråd med forsvarssjefens fagmilitære råd fra 2015.

5.4.3. Luftkommando- og kontrollstrukturen

Ved behandlingen av langtidsplanen, vedtok Stortinget at Luftforsvarets stasjon Mågerø skulle legges ned, tilpasset planlagt innføring av *Air Command and Control System* (ACCS) på Sørreisa.

Luftforsvarets kontroll- og varslingsskole skulle flyttes til Sørreisa, og Luftforsvarets programmeringssenter skulle flyttes til Reitan. Det ble forutsatt at virksomheten ved Mågerø skulle legges ned innen utgangen av 2016.

Luftforsvarets stasjon Sørreisa skulle videreutvikles med innfasingen av NATOs nye luftovervåkings- og kontrollsystem (ACCS). Dette systemet har blitt installert på Sørreisa, men er ennå ikke operativt, noe som skyldes eksterne forsinkelser. Kontroll- og varslingsskolen ble flyttet fra Mågerø til nytt skolebygg på Sørreisa 1. august 2016. Det ble etablert et Luftoperasjonssenter (NAOC²⁹) på Reitan 1. august 2014. Luftoperasjonssenteret er en del av Luftforsvaret, men samlokalisert med FOH. NAOC skulle inneha funksjonalitet til å kunne gjennomføre kontroll og varsling ved en eventuell driftsstans ved Sørreisa. Da det både har vært kostnadsøkning og forsinkelser i ACCS-programmet, blir alternative løsninger vurdert. I mellomtiden ivaretas behovet av interimssystemer.

Det har vært utfordringer med å etablere nødvendig infrastruktur på FOH som følge av endret omfang ved blant annet etablering av NAOC i fjellanlegget. Dette har medført økte kostnader og økt tidsforbruk for planlegging. Det viste seg å verken være mulig å etablere redundanskapasitet for kontroll og varsling eller Programmeringssenteret på FOH innen Mågerø var planlagt lagt ned. Det ble våren 2015 anbefalt av forsvarssjefen at en redundansenhet basert på den mobile *Air Control Unit* (ACU) skulle videreutvikles på Mågerø for å kunne dekke denne funksjonaliteten midlertidig fra høsten 2017. Anbefalingen ble tatt til følge, og redundansenheten skal flyttes dit hvor det er mest kosteffektivt for Forsvaret. Forsvaret har anbefalt å lokalisere denne på Ørland når den er ferdigutviklet.

Luftforsvarets programmeringssenter ble midlertidig videreført på Mågerø. Gjennom forsvarssjefens fagmilitære råd i 2015, ble det anbefalt å lokalisere Programmeringssenteret til Rygge for å redusere faren for kompetansetap samt muliggjøre at Mågerø kan legges ned. Dette ble senere vedtatt gjennom Stortingets behandling av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016).

130 luftving på Mågerø ble lagt ned 1. august 2016, og restaktivitet er underlagt NAOC på Reitan. Så snart redundanskapasitet er etablert og Programmeringssenteret er flyttet, vil virksomheten på Mågerø avvikles.

5.4.4. Rygge flystasjon

Stortinget vedtok ved behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012) at Rygge flystasjon skulle nedlegges som flystasjon. Forsvarets EK-støttesenter (FEKS) skulle flyttes til Ørland, og 717 skvadron til Gardermoen. 720 skvadron skulle legges ned, og det skulle opprettes et detasjement med Bell 412 helikoptre på Rygge underlagt 339 skvadron på Bardufoss.

²⁹ *National Air Operations Centre* (NAOC).

137 luftving på Rygge ble lagt ned 1. august 2014 og virksomheten ble underlagt 139 luftving på Bardufoss. Flyplassdriften ved Rygge ble overført til Rygge sivile lufthavn (RSL), som overtok konsesjon og flyplassdrift i november 2014. Som følge av nedleggelsen av RSL i 2016, etablerte Forsvaret en minimums driftsløsning for å ivareta egne behov. Det ble gitt tilleggsfinansiering i 2016 til dette formålet. Som en konsekvens av at luftvingen på Rygge ble lagt ned, ble ledelsen til 330 skvadron organisatorisk underlagt 139 luftving, men fortsatt lokalisert på Sola. Alle Forsvarets helikopteravdelinger har fra 1. august 2014 vært underlagt 139 luftving på Bardufoss.

720 skvadron med Bell 412 taktiske helikoptre på Rygge ble lagt ned i august 2014, og det ble etablert et detasjement på Rygge underlagt 339 skvadron på Bardufoss. Detasjementet skulle gi støtte til Forsvarets spesialstyrker og politiets innsatsstyrker, inkludert håndhevelsesbistand. Fra 2015 ble Bell helikoptre både på Rygge og Bardufoss satt på en times beredskap/tilstedevakt til støtte for politiet. Gjennom Stortingets behandling av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016), sluttet Stortinget seg til å lokalisere 339 skvadron til Rygge for å gi spesialstyrkene dedikert helikopterstøtte, både for å støtte spesialstyrkene i deres løsning av militære oppgaver, inkludert på utenlandsoppdrag, og for å ivareta beredskap for en nasjonal bistandsrolle. 717 skvadron med DA-20 fly ble flyttet fra Rygge til Gardermoen i 2014. Nødvendig infrastruktur på Gardermoen ble ferdigstilt i 2015.

FEKS ble vedtatt flyttet fra Rygge til Ørland og skulle integreres med annen analysekapasitet når denne ble etablert. Da det viste seg at F-35 ville benytte seg av andre løsninger, var det ikke lenger behov for et slikt miljø på Ørland. Imidlertid var det viktig at kompetansen skulle videreføres for å støtte øvrige avdelinger i Forsvaret. Vedtaket ble omgjort gjennom Stortingets behandling av Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016) slik at FEKS ble videreført på Rygge.

5.4.5. Rekruttutdanning

I forbindelse med behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012), slo Stortinget fast at Luftforsvarets rekruttutdanning skulle videreføres ved KNM Harald Haarfagre på Madla. Det var tidligere blitt besluttet at Luftforsvarets rekruttutdanning skulle flyttes fra Madla til Kjevik. Luftforsvarets rekruttutdanning er samlokalisert med Sjøforsvarets rekruttutdanning på Madla.

5.5. Heimevernet

HV skulle i stor grad videreføre sin struktur i langtidsperioden 2013–2016. Hovedprioriteringen har vært å gjøre nødvendige tilpasninger i HVs struktur for å styrke den operative evnen gjennom integrering av Sjøheimevernet (SHV) i den øvrige stab-, område- og innsatsstyrkestrukturen, gradvis å tilføre nytt materiell, samt økt mobilitet.

Det ble lagt til grunn at HVs organisasjon skulle justeres innenfor en ramme på totalt 45 000 mannskaper i Land-, Sjø- og Luft-HV, hvorav inntil 3 000 mannskaper i innsatsstyrkene og inntil 42 000 mannskaper i områdestrukturen. SHV-kommandoens operative ansvar, samt SHV-gruppe NORD og SHV-gruppe SØR skulle avvikles innen utgangen av 2013. SHV-kommandoen skulle deretter legges ned. Reine-fartøyene skulle innen 1. januar 2013 avvikles i HV og overføres til Sjøforsvaret, herunder ett fartøy til Kystvakten. Det var også planlagt med at HV skulle tilføres materiellsatser (KOP-materiell), personlig bekledning og utrustning (PBU) samt feltkjøretøy innen utgangen av 2016.

De vedtatte strukturendringene med integreringen av SHV i den øvrige strukturen, samt overføringen av Reine-fartøyene til Sjøforsvaret, er gjennomført som forutsatt.

Prinsippet om at strukturen skal være tilstrekkelig øvet og trent, samt utstyrt med moderne materiell har vært bærende. HVs struktur og innretting har ikke blitt fullt ut etablert i tråd med målsettingene for planperioden, og spesielt bemanning av områdestrukturen har vært utfordrende i perioden.

Områdestrukturen har ikke blitt bemannet i henhold til måltallene på 42 000. Områdestrukturen var ved utgangen av 2016 på om lag 36 000 mannskaper og befal. Det har vært utfordringer knyttet til rekruttering i enkelte distrikter, spesielt i de nordligste HV-områdene og særlig i Finnmark. Rekrutteringsutfordringene skyldes blant annet mindre befolkningsgrunnlag i enkelte regioner.

KOP-materiell, som for eksempel nye håndvåpen, nytt sensormateriell til kystmeldepostene og kryptert samband, har blitt innfaset i perioden. Det har siden 2015 vært gjennomført en omvæpning i HVs områdestruktur som har tilført moderne håndvåpen av samme type som Hærens avdelinger. Det har vært utfordringer med tilførsel av annet materiell. Blant annet har investeringer i feltkjøretøy blitt utsatt, men det er senere gitt et gjennomføringsoppdrag og HV planlegges tilført nye feltvogner fra 2018. Ambulansekjøretøy er skjøvet ut i tid og PBU har ikke blitt anskaffet i nødvendig omfang som forutsatt. HV har i perioden benyttet betydelige midler fra driftsbudsjettet for å redusere effekten av manglende tilførsel av PBU over investeringsbudsjettet.

5.6. Forsvarets spesialstyrker

Langtidsplanen la til grunn at Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando (FSK/HJK) og Marinejegerkommandoen (MJK) skulle videreføres i henholdsvis Hæren og Sjøforsvaret. Regjeringen anbefalte tidlig i perioden en omorganisering av FS. I forbindelse med behandlingen av Innst. 490 S (2012–2013) til Prop. 136 S (2012–2013), samtykket Stortinget i at det skulle opprettes én felles ledelse for FS. FS ble opprettet som egen DIF 1. januar 2014. DIFen omfatter sjef for FS med stab, samt FSK og MJK som underlagte enheter overført fra henholdsvis Hæren og Sjøforsvaret. Evnen til strategisk ledelse av spesialstyrkene ble således styrket i perioden. Samhandlingen med politiet ble videreutviklet i perioden, og kapasiteten og beredskapen ble tilpasset behovet for å støtte politiet i kontraterror. Spesialstyrkenes evne til land- og sjøbasert kontraterror ble styrket i perioden, og FS ble dessuten styrket med tilførsel av moderne materiell.

5.7. Felleskapasiteter

Forsvarets felleskapasiteter som beskrevet i Prop. 73 S (2011–2012) tabell 7.5, er:

- E-tjenesten
- FOH
- FLO, inkludert Nasjonal Logistikkommando (NLK), Vertslandsstøttebataljon, strategisk luft- og sjøtransportkapasitet, stasjonær logistikk og støtte,
- Forsvarets felles sanitetsstyrker
- Forsvarets informasjonsinfrastruktur
- Felles NATO luft- og bekkeovervåkning

Langtidsplanen forutsatte i stor grad en videreføring av felleskapasitetenes struktur i perioden.

5.7.1. E-tjenesten og FOH

E-tjenesten skulle i langtidsperioden utfase forskningsfartøyet som tjenesten hadde ved inngangen til perioden, samt innfase nytt forskningsfartøy. Beslutningen ble omgjort i perioden, og E-tjenesten videreførte det gamle forskningsfartøyet med nye oppgaver i tillegg til å innfase det nye fartøyet. Langtidsplanen la videre til grunn at FOHs innretning i perioden skulle videreføres, og dette ble gjennomført.

5.7.2. Forsvarets logistikkorganisasjon

FLO har hatt ansvar for operativ logistikk, å utføre vedlikehold og levere forsyningstjenester for Forsvarets avdelinger. Oppgaven med å ivareta materiellforvaltning og fremskaffe materiellkapasiteter ble fra 1. januar 2016 overført til den nye etaten Forsvarsmateriell.

NLK ble etablert 1. august 2014 som et nasjonalt taktisk ledelselement for logistikk, sanitet og vertslandsstøtte.

Arbeidet med å effektivisere logistikkvirksomheten, innføring av felles forvaltningssystem og tilpasning av organisasjonen har blitt gjennomført i perioden. Det ble inngått en omfattende beredskapskontrakt med Wilh. Wilhelmsen-gruppen for blant annet etterforsyning til HVs områder. Hensikten var å sikre forsyninger på en effektiv måte.

5.7.3. Forsvarets sanitet

Forsvarets sanitet (FSAN) skulle legge ned Troms militære sykehus som militær avdeling innen utgangen av 2016. Troms militære sykehus ble lagt ned i 2014.

Forsvarets feltsykehus (ROLE 2) skulle videreutvikles for å bedre tilgjengeligheten og utholdenhet i operasjoner. ROLE 2, som helhetlig system, vil ikke være klart før i begynnelsen av perioden 2017–2020, hovedsaklig på grunn av tverrprioriteringer innenfor de samlede materiellinvesteringsrammene.

Det har i perioden vært utfordringer innenfor kompetanse i FSAN, jf. punkt 6.2.

5.7.4. Forsvarets informasjonsinfrastruktur/Cyberforsvaret

Forsvarets informasjonsstruktur (INI) har endret navn til Cyberforsvaret i tråd med langtidsplanen. Det ble lagt til grunn at Cyberforsvarets struktur skulle videreføres i perioden, men organisasjonen skulle tilpasses i samsvar med strukturendringer i øvrige deler av Forsvaret. Videre skulle det blant annet etableres satelittkommunikasjonskapasitet i perioden, men denne investeringen ble forskjøvet til 2017–2020-perioden. Omfanget av INI-relaterte investeringer i perioden ble noe redusert som følge av helhetlige prioriteringer innenfor materiellinvesteringsrammen. Dette reduserte evnen til å realisere effekten av IKT.

5.7.5. Felleskapasiteter i NATO

På toppmøtet i Warszawa i 2016, ble det besluttet at NATOs overvåkningsfly med tilhørende bakkebaserte støttesystemer (AWACS³⁰) skulle gjennomgå flere oppgraderinger, som vil gjøre at kapasiteten forblir operativt relevant fram til 2035. AWACS har vært et nøkkelement i alliansens felles integrerte luftforsvar i over 30 år, og totalt 16 allierte nasjoner er fullt med i dette programmet. I erkjennelsen av at en felles luftovervåkingskapasitet er nødvendig og øker nytteverdien av nasjonale styrkebidrag, har Norge vært med fra starten. Flyene er oppdaterte flere ganger, og for tiden pågår modernisering av flyenes cockpit-, radar- og kommunikasjonsutstyr, som vil sikre fortsatt operativ kapasitet fram til 2025.

Norge har i perioden 2013–2016 vært blant 15 nasjoner som finansierer og gjennomfører anskaffelsen av NATO AGS (*Alliance Ground Surveillance*), som ble vedtatt på toppmøtet i Chicago i 2012, mot at øvrige NATO-land blir med på drift og vedlikehold når det tas i bruk. Formålet er å sikre NATO et overvåkningssystem med fem ubemannede fly (*Global Hawk*) og bakkebaserte støttesystemer. Systemet skal eies og driftes av NATO i fellesskap fra en hovedbase på Sicilia, og vil gi alliansen en fremtidsrettet egen evne til å overvåke betydelige landområder fra stor høyde og med lang rekkevidde under alle slags vær- og lysforhold. Produksjonen av flyene har stort sett gått etter planen, men testing av utstyr og komponenter, prøveflyginger og sertifisering av flyene har tatt mer tid enn antatt.

³⁰ *Airborne Warning and Control System* (AWACS).

Norge har i perioden deltatt i det europeiske samarbeidsprogrammet om felles anskaffelse, bruk og drift av en flernasjonalt flåte av multirolle tank- og transportfly (MRTT). Programmet bidrar til å styrke tank- og transportflykapasiteten i Europa, og til å bedre byrdefordelingen på dette området i NATO.

5.8. Delkonklusjon strukturutvikling

Forsvarsstrukturen må kontinuerlig utvikles for å kunne underbygge forsvarssektorens utførelse av sine oppgaver. Målet med strukturutvikling er derfor å videreutvikle kapasiteter som bidrar til forsvarssektorens oppgaveløsning på en tilfredsstillende måte. En av de viktigste prioriteringene i langtidsplanen var reform av Luftforsvaret, og den viktigste enkeltsaken i perioden var anskaffelse og forberedelser til innfasing av nye kampfly. De øvrige forsvarsgrenene skulle videreutvikles og deres operative evne styrkes.

Forsvarssektoren har videreutviklet strukturen i perioden. Samtidig er det svakere måloppnåelse innenfor enkelte områder. Dette skyldes i stor grad økonomiske forhold som omtalt i punkt 4.1, behov for tverrprioriteringer i investeringsporteføljen i tillegg til forsinkelser i enkelte investeringsprosjekter.

Luftforsvaret har i stort evnet å gjennomføre en omfattende omstilling samtidig som nytt materiell som F-35, NH90, luftkommandosystemet ACCS og nye redningshelikoptre har blitt forberedt innfaset. Innfasing av F-35 går etter planen og de første fire flyene er i perioden mottatt for opplæringsformål i USA. Det har vært nødvendig å justere tidslinjen for noen av tiltakene i langtidsplanen basert på anbefaling fra forsvarssjefen. Det har på grunn av dette blitt opprettholdt aktivitet på flere lokasjoner enn planlagt. Dette har ført til økte kostnader samt at permanente løsninger har blitt etablert senere enn planlagt. I tillegg har det vært økonomiske utfordringer knyttet til å etablere nødvendig EBA for å komme i mål med enkelte tiltak i Luftforsvaret.

Strukturen for Hæren og Heimevernet har ikke blitt fullt ut etablert i tråd med forutsetningene i langtidsplanen for 2013–2016. Svakere måloppnåelse, spesielt i Hæren, skyldes i hovedsak kanselleringer, redusert omfang og forskyvninger innenfor materiellanskaffelsesområdet. Disse justeringene innenfor materiellanskaffelser er blant annet gjennomførte som følge av nødvendige tverrprioriteringer og fagmilitære anbefalinger om dette. To større anskaffelser i Hæren er skjøvet ut i tid. Den ene skyldes at den felles norsk-svenske anskaffelsen av artillerisystemet Archer ble besluttet terminert i 2013, basert på anbefaling fra forsvarssjefen. Den andre anskaffelsen gjelder stridsvogner, som ble behandlet i proposisjonen om den videre utviklingen av landmakten, jf. Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018). Den godkjente stridsvognanskaffelsen ble her terminert. For Heimevernet har reduserte rammer til personlig bekledning og utrustning i 2016, basert på anbefalte tverrprioriteringer fra forsvarssjefen, samt tilgang på materiell og personell, skapt noen utfordringer i områdestrukturen.

I Sjøforsvaret har den største utfordringen vært innfasingen av NH90. Det har vært betydelige forsinkelser fra leverandøren, noe som har hatt negative konsekvenser for Sjøforsvarets operative evne. Implementeringen av NH90 blir aktivt fulgt opp, og det er satt i verk forbedret oppfølging av leverandør, bortsetting av vedlikehold til eksterne leverandører, samt interne tiltak for å bedre teknisk og operativ tilgjengelighet. Det gjenstod imidlertid utfordringer ved utgangen av perioden. Videre har det vært utfordringer knyttet til et mangeårig etterslep på vedlikehold og reservedeler, i tillegg til utfordringer innenfor personell og kompetanse. Mot slutten av perioden har etterslepet på vedlikeholdssiden blitt redusert som følge av tilleggsfinansiering i 2016. Operativ tilgjengelighet på fartøystrukturen er forbedret, og aktivitetsnivået har økt. Innenfor personell- og kompetanseområdet har det også vært en forbedring, ettersom Sjøforsvaret har omorganisert og

videreutviklet strukturen gjennom blant annet å flytte årsverk fra ledelse, støtte og administrasjon til flere besetninger på utvalgte kampfartøy.

I den øvrige delen av strukturen har det blant annet vært utfordringer i FSAN knyttet til personell og materiell. ROLE 2 som helhetlig system vil ikke være klart før i begynnelsen av perioden 2017–2020. I Cyberforsvaret har omfanget av INI-relaterte investeringer i perioden blitt noe redusert som følge av helhetlige prioriteringer innenfor materiellinvesteringsrammen. Omprioriteringer og forskyvninger innenfor materiellinvesteringer har redusert evnen til å realisere effekten av IKT som forutsatt. Utviklingen av E-tjenesten, FOH, FLO og felles NATO-kapasiteter er i stor grad i tråd med forutsetningene.

Langtidsplanen la til grunn at satsingene innenfor strukturutvikling skulle understøttes av økte ressurser i perioden, gjennom omfordeling av midler fra budsjettkapittel 1792 og frigjorte ressurser knyttet til effektivisering. Ressursøkninger som forutsatt i planen er i stor grad gjennomført. I tillegg har sektoren fått tildelt betydelige midler ut over et videreført 2012-nivå, både knyttet til nye oppdrag og for å håndtere synliggjorte utfordringer.

Etterslep i vedlikehold, reservedelsproblematikk og manglende beredskapsbeholdninger har utviklet seg over lang tid, og har i perioden 2013–2016 medført en lavere tilgjengelighet og redusert utholdenhet på enkelte strukturelementer som igjen har påvirket øving, trening og operativ evne negativt. Tilleggsbevilgningen i 2016 har forbedret situasjonen noe.

6. Personell og kompetanse

Forsvarssektoren og dens ansatte hadde ved inngangen til perioden vært gjennom en serie omstillinger som hadde endret Forsvarets oppgaver og innretning. En rekke tiltak innenfor personell- og kompetanseområdet var også blitt gjennomført, men området som helhet hadde ikke vært utviklet i tilstrekkelig grad. I Prop. 73 S (2011–2012) var derfor et av hovedmålene at forsvarssektorens kompetanseutfordringer skulle adresseres gjennom en kompetansereform. Kompetansereformen skulle videreutvikle sektorens evne til å tiltrekke, rekruttere, utvikle og anvende rett personell med rett kompetanse, og samtidig ivareta medarbeiderne. Videre slo regjeringen fast at den ville adressere forsvarssektorens kompetanseutfordringer som et strategisk utviklingstema. Sektoren skulle være en moderne kompetanseorganisasjon og fortsette utviklingen fra mer tradisjonell personalforvaltning til strategisk styring av personellutviklingen. Kompetansestyring skulle være en integrert del av strategisk ledelse i sektoren, og personelldisponeringer skulle sikre en god utnyttelse av kompetanse og bygge opp under organisasjonens læring. Bredere rekruttering, en toveis kompetanseflyt med samfunnet for øvrig, samt mer fleksible og differensierte karriereløp skulle ivareta sektorens behov for både bredde- og spisskompetanse.

Videre ble det fremhevet at de operative kravene og behovene skulle være styrende for personell- og kompetansestrukturen. Evnen til å gjennomføre operasjoner skulle være kjernen i den militære profesjonen. Hovedfokus for kompetansebygging i Forsvaret skulle derfor være basert på en bred og gjennomgående kunnskap om militære operasjoner og relevant teknologi og fagområder. Samtidig ble det påpekt at Forsvaret på områder utover det militærfaglige, i større grad skulle rekruttere personell med kompetanse fra samfunnet for øvrig og integrere denne kompetansen i organisasjonen.

6.1. Kompetansereform

I Prop. 73 S (2011–2012) signaliserte regjeringen at den ville komme tilbake med en egen stortingsmelding om arbeidet med kompetanse i sektoren. Innst. 384 S (2012–2013) til Meld. St. 14 (2012–2013) *Kompetanse for en ny tid* ble behandlet i Stortinget i juni 2013. Hovedgrep i kompetansereformen har blitt gjennomført og fulgt opp gjennom presiseringer, endringer og tillegg til iverksettingsbrevet for langtidsperioden. Gjennom behandlingen av Innst. 336 S (2014–2015) til Prop. 111 LS (2014–2015) *Ordningen for militært tilsatte og endringer i forsvarspersonelloven m.m.* er ny militær ordning iverksatt, og gjennom behandlingen av Innst. 18 L (2014–2015) til Prop. 122 L (2013–2014) *Endringer i vernepliktsloven og heimevernloven* er allmenn verneplikt innført. Kompetansereformen har vært fokusert om utvikling av overordnet policy og ordninger, og har vært viktig i arbeidet med langtidsplanen for perioden 2017–2020. Strategisk kompetanseledelse og utdanningsreform ble i Meld. St. 14 (2012–2013) trukket frem som viktige satsningsområder. Disse er utredet i perioden og under implementering i rammen av langtidsplanen for perioden 2017–2020.

Operasjonaliseringen av Meld. St. 14 (2012–2013) har vært fokusert om utvikling av de overordnede tiltakene som angitt i kompetansemeldingen, og bidrag i arbeidet med ny langtidsplan for sektoren. Kompetansemeldingen deler tiltakene i fire hovedtiltaksområder (strategisk kompetanseledelse, kompetanse integrert i ledelse og styring, effektive systemer for forvaltning og utvikling, og samarbeid og åpenhet) samt 30 tilhørende og detaljerende tiltak. Samtlige tiltaksområder er adressert.

Langtidsplanen slo fast at strategisk ledelse av personell- og kompetanseområdet måtte være en integrert del av ledelse og styring i sektoren. For å etablere en felles forståelse av strategisk kompetanseledelse (SKL), iverksatte FD høsten 2014 et prosjekt med representanter fra hele

sektoren. Prosjektet skulle utvikle grunnlaget for en policy, en felles overordnet modell, samt vurdere sektorfelles satsingsområder. Det ble etablert møtepunkter for avtapning mellom departementet, forskere på Forsvarets Høgskole (FHS) og sentrale HR-medarbeidere i etatene. Høsten 2015 ble prosjektet forsterket med FoU-midler til tre doktorgradsstipendiater ved FHS, som alle ser på temaer innenfor SKL. Den overordnede modellen for SKL ligger allerede til grunn for sektorens praksis. Grunnlaget for å ferdigstille policy for SKL er på plass og denne vil formaliseres i løpet av 2017.

Forsvarssektorens HR-strategi ble lansert i 2014, og var et strategisk grep for å angi retning og mål for hvordan sektoren skal utvikles som en moderne kompetanseorganisasjon som sikrer operativ evne. Strategien har tre fokusområder: ledere som mobiliserer til gjennomføring, riktig kompetanse til rett tid og kultur for kontinuerlig forbedring.

FD har i perioden 2014–2016 prioritert ressurskrevende politikkutvikling som primært treffer Forsvaret som største etat, herunder militærordningen og allmenn verneplikt. Kompetansemeldingen har imidlertid et gjennomgående sektorperspektiv. Fokuset på Forsvaret har medført at sektorperspektivet ved utgangen av perioden ikke er blitt adressert i tilstrekkelig grad. Det er derfor igangsatt en forskningsportefølje på FFI for å skape et bedre grunnlag for å nå målene i kompetansemeldingen om sektorperspektivet. Som et første steg vil det prioriteres å heve datakvaliteten på tvers av etatene samt å utvikle verktøy for sektoranalyser innenfor personell og kompetanse. Begge aktiviteter vil muliggjøre faktabaserte kompetanseanalyser og strategisk kompetanseledelse på sektornivå. I forbindelse med både forskningen ved FFI og utvikling av styringsparametere, vil sektorperspektivet sterkere ivaretas.

Innst. 336 S (2014–2015) til Prop. 111 LS (2014–2015) ble behandlet i Stortinget i juni 2015. Det ble vedtatt at det fastsettes en ordning for militært tilsatte bestående av hovedelementene tilsetting, disponering, avansement og utdanning, og med de overordnede rammene som beskrevet i Prop. 111 LS. Videre skal ordningen ha to komplementære karrieresystemer i henhold til NATO-standard, som består av en tilpasset karrierevei for offiserer og en tilpasset karrierevei for befal, grenaderer og konstabler. Implementeringen startet 1. januar 2016, og ordningen skal være ferdig implementert innen utgangen av 2020. Ordningen blir et viktig steg i kompetansereformen, og hensikten er å sikre bredde i karriereveiene for å møte behovet for større grad av dybde- og spesialistkompetanse og lenger ståtid i de operative miljøene. Arbeidet med implementeringen er godt i gang, og mer enn 1 000 offiserer, befal og grenaderer er ved utgangen av planperioden konvertert til OR (*Other Rank*) i den nye ordningen.

Gjennom behandling av Innst. 18 L (2014–2015) til Prop. 122 L (2013–2014) i oktober 2014, ble allmenn verneplikt vedtatt av Stortinget. Dette innebærer kjønnsnøytral, obligatorisk verneplikt for alle borgere født 1. januar 1997 eller senere. Innføring av allmenn verneplikt var en viktig forutsetning for at Forsvaret skulle kunne få tak i den beste kompetansen fra hele befolkningen for å løse sine oppgaver. Det første kullet som ble omfattet av allmenn verneplikt, var født i 1997, og hadde innrykk sommeren 2016. Om lag 27 % av dette kullet som ble kalt inn til tjeneste, var kvinner, og andelen kvinner forventes å øke i senere innrykk. Innføringen har i stor grad vært vellykket. Det har vært utfordringer knyttet til å anskaffe hensiktsmessig bekledning og utrustning, men situasjonen er betydelig bedret ved utgangen av langtidsperioden. Det er blitt gjennomført EBA-tiltak, blant annet knyttet til tilpasninger av eksisterende bygninger samt bygging av nye mannskapsforlegninger, med særlig vekt på å bedre sanitærforholdene. Arbeidet med å tilpasse EBA-massen til de endrede behovene videreføres i neste langtidsplanperiode.

6.2. Strategisk kompetansestyring

Sektorens HR-strategi har gitt økt fokus på kompetansestyring. Alle etater har hatt styringsparametere hvor det rapporteres på kompetansedekning i styrkestrukturen. FD har fulgt opp etatenes rapportering gjennom resultat- og kontrollrapporter i etatsstyringen. Når det gjelder evnen til å prognostisere fremtidige kompetansegap, så har dette vært under utvikling. Alle etater har i perioden jobbet med å analysere fremtidige behov, men det er utfordrende å klare å se fremtidige trender for hva Forsvaret vil ha behov for i et langt perspektiv, særlig før militærordningen er fullt ut implementert. Det gjenstår derfor en del arbeid før dette kan være på plass.

Kompetanseutfordringene i Forsvaret har variert i perioden. Generelt har dekningsgraden i produksjonsstrukturen vært tilfredsstillende, men manglende kompetanse i små kompetansemiljøer har gitt noen konsekvenser. Som eksempel hadde Sjøforsvaret lenge store utfordringer med mangel på seilende, teknisk personell, men gjennom målrettet arbeid med å flytte stillinger fra land til fartøy, har dette gjort at Sjøforsvaret fra høsten 2016 seiler fire av fem fregatter med tilstrekkelig kompetanse.

Forsvaret har hatt stort fokus på kompetansedekningen i styrkestrukturen. I perioden sett under ett, har selve målingen av dekningsgraden blitt vesentlig bedret gjennom nye verktøy og bedre rapporteringsrutiner internt i Forsvaret. Dekningsgraden har i perioden generelt vært god, men på enkelte områder i styrkestrukturen har det vært utfordringer. Det har tatt tid å dekke dette kompetansegapet, og Forsvaret er enda ikke helt i mål. Dette har i noen grad påvirket måloppnåelsen knyttet til Forsvarets beredskap gjennom perioden. Årsaken er både reelle personellmangler i styrkestrukturen, men også at arbeidet med etablering av en styrkestruktur har gått tregere enn forutsatt. I hovedsak er det små, men kritiske miljøer som er tynt bemannet i styrkestrukturen, som for eksempel mangel på teknisk personell i Luftforsvaret og fagmedisinsk personell i Forsvarets sanitet. Dette er personell som ikke er stadig tjenestegjørende, men som Forsvaret vil være helt avhengige av ved styrkeoppbygging. Rekrutteringsgrunnlaget for fagmedisinsk personell er i hovedsak ansatte ved sivile helseforetak. Det har derfor vært behov for en avklaring mot det sivile helsevesenet om disponering av denne typen personell ved beredskapsoppbygging. Dette har vist seg vanskeligere enn forutsatt. Mot slutten av langtidsperioden har dette arbeidet hatt fremdrift, og det forventes en markert forbedring i starten av perioden for 2017–2020.

Forsvarsmateriell har som mål at personell- og kompetansestrukturen skal være bærekraftig i fred, krise og krig. Forsvarsmateriell har arbeidet mye med dette målområdet gjennom interimorganisasjonen i 2015 og det første virkeåret i 2016. Kompetanse og personell har vært sentrale dimensjoner i utviklingen av etaten. I 2016 fikk Forsvarsmateriell bistand fra FFI til å gjennomføre en kompetansekartlegging i organisasjonen. Dette arbeidet brukes aktivt i personalplanleggingen. Forsvarsmateriell har igangsatt utarbeidelse av en kompetanseplan.

Forsvarsbygg har hatt en målsetting om å videreutvikle organisasjonen til en mer moderne kompetanseorganisasjon ved å gjennomføre tiltak som både er sektorfelles og etatsspesifikke. På kort sikt har Forsvarsbygg prioritert å styrke kompetansen for fagstillinger innenfor forvaltning, drift og vedlikehold, innkjøp og anskaffelser, deler av økonomifunksjonen samt innenfor enkelte sider av prosjektledelse. Dette har vært sett i sammenheng med bruk av ny teknologi og en økt standardisering i flere arbeids- og gjennomføringsprosesser. På lengre sikt planlegger Forsvarsbygg å etablere en større samling av fagmiljøer, som vil sikre mer enhetlige leveranser og en effektiv ressursutnyttelse særlig innenfor områdene drift, prosjektgjennomføring, innkjøp- og anskaffelser, samt støttefunksjoner til kjernevirksomheten. Det ble i 2016 besluttet en omfattende omorganisering som skal understøtte disse målsettingene.

For å løse sitt samfunnsoppdrag må NSM ha riktig kompetanse til rett tid. NSM er styrket i perioden for å legge til rette blant annet for å nå dette målet. Dette har vist seg krevende på grunn av utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse innenfor enkelte fagområder. Spesielt har konkurransen i arbeidsmarkedet vært hard innenfor teknologiske fag, som for eksempel IKT-sikkerhet. For flere av lederstillingene har det vist seg at balansen mellom ledelse og fag i noen tilfeller har vært krevende, og dette er noe NSM vil arbeide med fremover.

FFI er avhengig av høy kompetanse for å levere god forskning, og det er derfor viktig å rekruttere og utvikle ansatte med riktig og faglig sterk kompetanse. Kompetansetiltak har vært et fokusområde for FFI i perioden. FFI har oppjustert begynnerlønnen for forskere og ingeniører på de laveste nivåene, lønnspolitikken er revidert og profilering av FFI i relevante fora har vært prioritert. Denne målrettede deltakelsen og profileringen har bidratt til økt synlighet. Rekrutteringen til FFI preges av samfunnskonjunktorene, og i 2016 hadde FFI god tilgang på gode søkere. FFI har økt satsingen på lederutvikling og rekrutteringsprosesser internt.

6.3. Kompetanse i et samfunnsperspektiv

Langtidsplanen la til grunn at forsvarssektoren i størst mulig grad skulle reflektere samfunnsutviklingen og bidra til denne, eksempelvis gjennom familie- og livsfasepolitikk, inkluderende arbeidsliv og mangfold. Forsvarssektoren skulle i større grad se eget kompetansebehov og egen kompetanseproduksjon som del av samfunnets samlede ressurser, samt benytte kompetanse utviklet utenfor sektoren og samvirke med det sivile utdanningssystemet.

Oppdrag har blitt gitt til etatene om oppfølging av og tilrettelegging for en styrking av familie- og personellpolitikken. FDs policy har fastslått at etatene, som er arbeidsgivere for det personellet som omfattes av tiltaket, har ansvaret for oppfølging, ivaretagelse og iverksetting av aktuelle tiltak. Tiltak skal være sektorovergripende, transparente og hensiktsmessige. Tiltakene skal bygge på premissene om at Forsvarets kompetansebehov skal være styrende, gi økt fleksibilitet i virkemidlene, samt en harmonisering av regelverket for nasjonal og internasjonal disponering. Utdanningsreformen har blitt utredet i perioden 2013–2016 på bakgrunn av Meld. St. 14 (2012–2013), og vil implementeres i perioden 2017–2020. Reformen vil skape bedre forutsetninger for kvalitet i militær utdanning og samtidig redusere fremtidige utdanningskostnader.

Prop. 73 S (2011–2012) satte videre som mål at forsvarssektoren skulle være en attraktiv og trygg arbeidsplass som ivaretar medarbeiderne og deres mulighet til å ha et mest mulig normalt familieliv. Dette inkluderer ivaretagelse av personellet før, under og etter internasjonale operasjoner. Regjeringen ville videreutvikle arbeidet med å styrke anerkjennelse og ivaretagelse av veteraner i tråd med regjeringens handlingsplan *I tjeneste for Norge*.

Handlingsplanen *I tjeneste for Norge* gjaldt perioden 2011–2013, og ble fulgt opp av oppfølgingsplanen *I tjeneste for Norge* som skal evalueres innen utgangen av 2017. Det vil si at første del av langtidsplanperioden dekket avslutningen av handlingsplanen, mens siste del av langtidsplanperioden lå innenfor oppfølgingsplanens virkeperiode. Tiltak som ikke ble implementert i handlingsplanperioden, fikk forlenget frist og ble tatt med inn i oppfølgingsplanens virkeperiode. I løpet av 2016 ble regjeringens handlingsplan implementert i sin helhet. Oppfølgingsplanen setter søkelyset på kompetanseoppbygging, tverrsektorielt samarbeid og oppfølging av veteranen og veteranfamilien. I planen legges mer av ansvaret for oppfølgingen til der hvor veteranfamiliene bor. Når det gjelder oppfølgingsplanens tiltak, er de fleste tiltak allerede implementert. Tiltak som ikke er implementert, forventes implementert i løpet av 2017. Mye av arbeidet med handlings- og oppfølgingsplanen er således gjort på sentralt nivå, men fortsatt gjenstår det utvikling og oppfølging på lokalt og regionalt nivå. Dette gjelder spesielt tverrfaglig koordinering og kunnskapsdeling.

Oppfølgingen har fulgt ordinære prosesser gjennom etatsstyringen. Oppfølging har også vært gjort bilateralt mot Forsvarets veteranjeneste og Forsvarets veteranavdeling. Det er Forsvarets oppgave å rapportere og sikre implementeringen av tiltakene som fortsatt står uløst. FDs rolle er og har vært å være pådriver for at tiltakene i handlingsplanen og oppfølgingsplanen implementeres innenfor fristen.

Videre ble det i Prop. 73 S (2011–2012) fremhevet at forsvarssektoren skulle rekruttere ansatte som representerer et større mangfold i bakgrunn, egenskaper, ferdigheter og erfaring, for bedre å kunne møte de varierte oppgavene et moderne innsatsforsvar skal løse. Et større mangfold er også viktig for at sektoren skal reflektere samfunnet og nyttiggjøre seg samfunnets samlede kompetanseressurser. Ikke minst er det viktig å sikre at sektoren er en attraktiv arbeidsplass også for kvinner. LTP 2013–2016 slo fast at fundamentet i Forsvaret var og fortsatt ville være verneplikten. Verneplikten skal bidra til Forsvarets forankring og legitimitet i samfunnet ved å sikre et bredt rekrutteringsgrunnlag som gjenspeiler befolkningen. Videre var det et mål for perioden at førstegangstjenesten skulle videreutvikles og tilpasses innsatsforsvarets krav til reaksjonsevne, operative avdelingers behov for fleksibilitet og handlefrihet, samt økte krav til kompetanse og kostnadseffektivitet.

Innføringen av allmenn verneplikt ble vedtatt av Stortinget gjennom behandlingen av Innst. 18 L (2014–2015) til Prop. 122 L (2013–2014), og innførte like rettigheter og plikter for kvinner og menn til å tjenestegjøre i Forsvaret. Dette har også medført mange andre endringer for de vernepliktige. Seleksjonskrav, tjenestemønster og ledelse er videreutviklet. Tiden fra sesjon del 2 til innrykk er gjort så kort som mulig. I tillegg har personell som anses tjenestedyktig og som kalles inn, i hovedsak blitt fordelt direkte til tjenestested. Videre har bakgrunnsdata som registreres på sesjon når det gjelder for eksempel de vernepliktiges høyde og vekt blitt utnyttet på nye områder av Forsvaret. Blant annet har høyde og vekt blitt lagt til grunn for styring av størrelser på personlig bekledning og utrustning (PBU) til FLO for videre rekvirering av PBU til de respektive depot. Samtidig har innføringen av allmenn verneplikt medført enkelte praktiske utfordringer knyttet til EBA og PBU. Videre har et økt mangfold gitt større utfordringer enn tidligere hva gjelder sikkerhetsklareringer. Et økende antall ungdom som kalles inn til førstegangstjeneste har etnisk bakgrunn som krever mer kompleks saksbehandling når det gjelder sikkerhetsklarering. Saksbehandlingskapasiteten ved klareringsmyndigheten i Forsvaret ble betydelig styrket i 2015–2016. Dette har bidratt til at saksbehandlingstiden er vesentlig redusert, og anses nå som tilfredsstillende.

Gjennom innføringen av allmenn verneplikt, er det forventet at kvinneandelen i Forsvaret vil øke. Forsvaret har vektlagt å rekruttere flere kvinner til operative funksjoner og til internasjonale operasjoner. Det har vært arbeidet aktivt med å rekruttere flere kvinner til det nye spesialistkorpset. Videre har Forsvaret vektlagt å tilrettelegge for økt kvinneandel i høyere stillinger gjennom mentorering og karriereplanlegging for kvinnelige kandidater mot lederstillinger. Alle etater i forsvarssektoren skal tilrettelegge for rekruttering av flere kvinner i lederstillinger.

Siden 2008 er det gjennomført forskning og utvikling (FoU) innenfor kjønn i Forsvaret, samt innenfor mobbing og seksuell trakassering. Resultatene foreligger i form av et hovedprosjekt ved FFI innenfor kjønn og mangfold – *Forskning på årskull I, II og III*. En rekke rapporter samt en antologi innenfor temaet kvinner/kjønn/mangfold i Forsvaret foreligger. Boken *Militære kvinner – Forsvarets akilleshæl?* kom i 2013. Andre bøker er publisert fra andre FoU-prosjekter som har gått parallelt med prosjekt *Forskning på årskull*. Videre har forskningen munnet ut i en rekke foredrag og utstrakt dialog mellom forskerne og brukerne av forskningen. Forskingen har således blant annet gitt substansielle bidrag til Forsvarets årlige likestillingskonferanse. *Forskning på årskull* vil vare i tidsrommet 2008–2017.

De funn, konklusjoner og anbefalinger som forskningen inneholder, har resultert i nye eller justerte oppdrag til Forsvaret. Forskningen har blant annet gitt bidrag til Forsvarets gjennomføringsplan for allmenn verneplikt som kom i 2015. Videre har den bidratt til endret eller justert praksis i Forsvaret hva angår det å håndtere og lede et mangfold av personell og endret praksis og kompetanse for de ansvarlige for Forsvarets opptak og seleksjon til befalsutdanning når det gjelder mottak og rettferdig behandling av søkere av begge kjønn. I tillegg har forskningen bidratt til endret praksis ved sesjon for kandidater til førstegangstjenesten med tanke på hvilken informasjon som gis og valg av tjeneste for hver soldat, utarbeidelse av nye fysiske seleksjonskrav for militært personell, justert praksis for bedre kjønnsbalanse på forlegningsrommene og identifisering av risikofaktorer gjennom innføring av kjønnsblandede soverom som praktiseres i flere avdelinger.

Forskningen har identifisert risikoområder og ført til rapporteringskrav med fokus på ovennevnte områder. Det gjelder først og fremst rapportering på alle de fem satsingsområdene innenfor gjennomføringsplanen for allmenn verneplikt. De fem satsingsområdene er kommunikasjon, kompetansekrav og seleksjonskriterier, EBA, PBU, samt organisasjonskultur og ledelse. Videre skal forekomst av mobbing/seksuell trakassering fortsatt forskes på, følges opp og rapporteres på også i neste langtidsperiode.

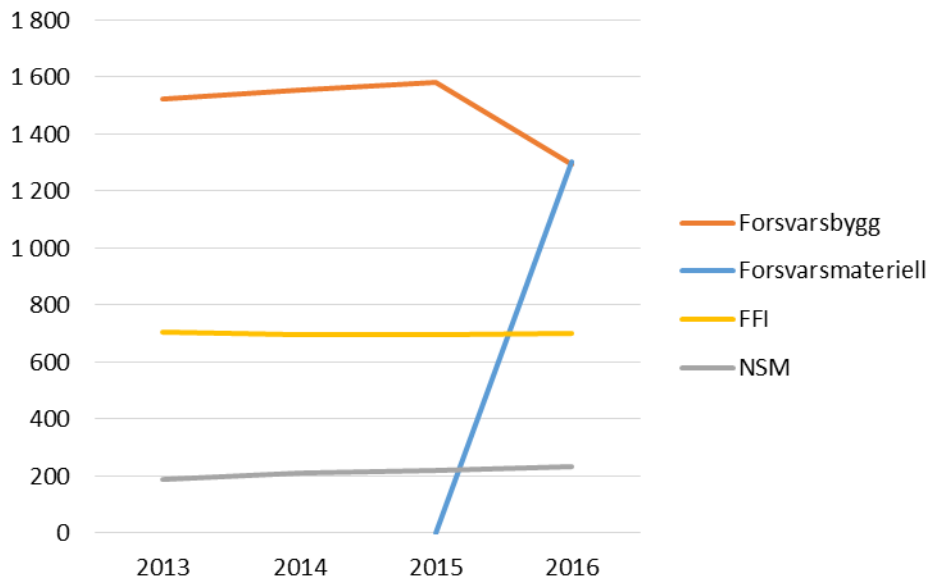
6.4. Årsverksutvikling

LTP 2013–2016 slo fast at som et bidrag til å sikre en fortsatt balansert og bærekraftig utvikling, skulle Forsvarets personellstruktur være maksimalt 16 550 årsverk innen utgangen av 2016, med forbehold om eventuelle nye politiske vedtak som ville gjøre det nødvendig å endre denne totalrammen. Rammen ved utgangen av perioden ville da være på om lag samme nivå som ved inngangen til perioden. Ansvar for den utøvende årsverksstyringen i Forsvaret, herunder fordelingen av årsverk mellom de ulike avdelinger, skulle fortsatt tilligge forsvarssjefen. De øvrige etatene i forsvarssektoren har ikke vært styrt på årsverk, men har rapportert årsverksforbruket i årsrapportene.

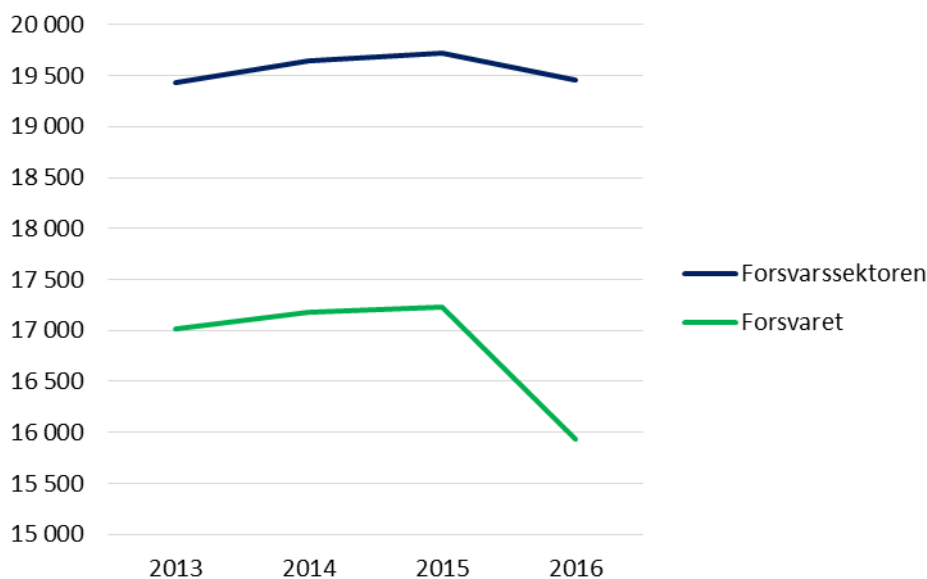
Det har i langtidsperioden vært gjort flere justeringer i årsverksrammen, blant annet som følge av konvertering av kosteffektive årsverk³¹ og overføring av årsverk fra Forsvaret til Forsvarsmateriell. Etter siste justering, tilsa kravet at årsverksrammen for etaten Forsvaret ved utgangen av 2016 skulle være 15 755. Forsvarets årsverksforbruk ved utgangen av perioden var på 15 929 årsverk. Denne differansen skyldes blant annet at enkelte årsverksendringer var akseptert av FD ved etableringen av inngående balanse til langtidsperioden 2017–2020, uten at disse endringene var blitt inkludert i IVB LTP 2013–2016. Justert for disse forholdene, har Forsvaret et marginalt merforbruk av årsverk ved utgangen av perioden 2013–2016.

Årsverksforbruket i forsvarssektoren i langtidsperioden har samlet sett vært relativt stabilt, som vist i figurene under. De viktigste endringene i perioden er knyttet til opprettelsen av Forsvarsmateriell, hvor årsverk ble overført fra Forsvaret til den nye etaten. Videre var det en nedgang i Forsvarsbygg i 2016 på grunn av omstilling av renholdstjenestene i sektoren. NSM har i perioden hatt en gradvis økning i årsverksforbruket, noe som er i tråd med styrkingen av etaten, jf. punkt 4.3.7.

³¹ Kosteffektive årsverk er et begrep som benyttes om årsverk hvor innleid personell er blitt fast tilsatt etter at det er dokumentert at fast ansettelse vil være totaløkonomisk gunstig på kort og lang sikt.



Figur 18: Årsverksforbruk for etatene Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, NSM og FFI i perioden 2013–2016. Tallene angir utgående balanse for hvert år. Forsvarsmateriell ble etablert i 2016, som forklarer oppgangen for etaten dette året.



Figur 19: Årsverksforbruk for Forsvaret og samlet for forsvarssektoren i perioden 2013–2016. Tallene angir utgående balanse for hvert år. Forsvarets nedgang i 2016 skyldes opprettelsen av etaten Forsvarsmateriell, da det ble overført et betydelig antall årsverk fra Forsvaret til Forsvarsmateriell.

6.5. Delkonklusjon personell og kompetanse

I perioden 2013–2016 har det vært en betydelig utvikling innenfor personell- og kompetanseområdet i forsvarssektoren. Det er igangsatt et omfattende arbeid innenfor området. Samtidig er dette et område hvor endringer tar tid, og effekter nødvendigvis ikke vil komme umiddelbart.

De overordnede målene for personell- og kompetanseområdet, som gitt i langtidsplanen for 2013–2016, er i all hovedsak oppnådd. I perioden har den største utfordringen vært knyttet til kompetansedekning i Forsvaret. Dette jobbes det aktivt med for å løse, og alle etatene har fokus på

strategisk kompetansestyring. Selv om målene i stor grad er oppnådd, er ikke alle effektene realiserte ennå.

Kompetansereformen er iverksatt, og kompetanseutfordringene som var gjeldende ved inngangen til langtidsperioden er adresserte. Implementeringen av alle tiltakene i reformen er i gang, men flere av tiltakene vil først gi effekt i langtidsperioden 2017–2020. Kompetansereformen gir en rekke resultater som bidrar til at forsvarssektoren i større grad reflekterer samfunnsutviklingen.

Kompetansestyring har i varierende grad blitt en integrert del av strategisk ledelse i sektoren. Sjøforsvarets målrettede arbeid med å flytte stillinger fra landorganisasjonen til fartøytjeneste er et godt eksempel på god kompetansestyring i perioden. HR-strategien for forsvarssektoren er blitt implementert.

Målet om at kompetansen i sektoren skulle være tilpasset de operative krav, er delvis oppnådd. På bakgrunn av Meld. St. 14 (2012–2013) etter Prop. 73 S (2012–2013), er tiltak som militærordningen iverksatt for å ivareta operative krav og dermed bidra til økt operativ evne. Det forventes at effekten først vil komme i perioden 2017–2020.

Regjeringens handlingsplan for veteraner er implementert. Av Forsvarets tiltak i oppfølgingsplanen gjenstår noen tiltak, og disse iverksettes innen utgangen av 2017. Mye av arbeidet er dermed gjort på etats- og departementsnivå, men det gjenstår fortsatt arbeid på lokalt og regionalt nivå.

Innføringen av allmenn verneplikt og militærordningen, etter Meld. St. 14 (2012–2013), har bidratt til at rekrutteringen til forsvarssektoren representerer et større mangfold både i bakgrunn, egenskaper, ferdigheter og erfaring, og sikrer dermed også større legitimitet i befolkningen. Ved sikkerhetsklarering av personer med familiebakgrunn fra utlandet gis alle individuell behandling.

Allmenn verneplikt, herunder videreutvikling av både seleksjonskrav, tjenestemønster og ledelse, har gjort førstegangstjenesten bedre tilpasset til innsatsforsvarets krav til reaksjonsevne, operative avdelingers behov for fleksibilitet og handlefrihet, samt økte krav til kompetanse og kostnadseffektivitet.

Forsvaret har i perioden hatt god årsverksstyring, og justert for endringer i perioden, treffer etaten godt på antallet årsverk som ble lagt til grunn for langtidsplanen.

7. Øvrige forhold

I tillegg til forholdene som er vurdert i kapitlene over, har det også i perioden vært utvikling innenfor flere andre områder. Noen av de viktigste temaene omtales under.

7.1. Miljø

I Prop. 73 S (2011–2012) ble det fremhevet at forsvarssektoren skulle ta hensyn til miljøet i alle sine aktiviteter. Sektoren skulle redusere utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en trussel mot helse og miljø til et minimum, med mål om å stanse utslipp innen 2020. Spredning av miljøgifter fra forurenset grunn skulle stanses eller reduseres betydelig. Miljømålsettingene var langsiktige, og forsvarssektoren skulle innen 2020 vesentlig redusere utslipp av klimagasser fra bruk av fossil energi til oppvarming. Det skulle aktivt legges til rette for en ressurs- og miljøvennlig produksjon og bruk av energi, og mer fremtidsrettede og miljøvennlige energiformer skulle tilstrebes. For perioden 2013–2016 ble det satt som mål at mengden anskaffet energi til infrastrukturen innen utgangen av 2016 skulle reduseres betydelig i forhold til nivået i 2012.

Energiledelsesprogrammet (2012–2016) hadde som målsetting å redusere energiforbruket med 93 GWh. Målet er innfridd med god margin.

Forsvarsbygg har i perioden hatt som mål at etaten skal sørge for miljøriktig planlegging, utvikling og forvaltning av forsvarssektorens EBA for å ivareta samfunnsansvar, samt sikre helhetlige beslutninger og redusere miljøpåvirkningen. Miljøarbeidet skal være systematisk, forebyggende og dokumenterbart. Forsvarsbygg skal utvikle kompetanse om og være pådriver i miljøarbeidet på områder som har god effekt for forsvarssektoren, samt bidra til utvikling gjennom å ta i bruk effektive metoder. I tillegg skal Forsvarsbygg stille krav til leverandører for utvikling og valg av miljøriktige tjenester og produkter.

Det stilles skjerpede energikrav til nye bygg tilsvarende passivhusnivå, og det er videre krav om utfasing av fyring med fossil olje innen utgangen av 2018. Det er i perioden satt i gang planlegging for ytterligere utfasing av fossil fyringsolje i sektoren utover det som lå til grunn ved inngangen til perioden. Det er rapportert en akkumulert utfasing som er høyere enn måltallet. Målet anses dermed innfridd for perioden 2013–2016.

7.2. Senter for integritet i forsvarssektoren

I 2012 ble Senter for integritet i forsvarssektoren (SIFS) opprettet. Senteret er FDs fremste rådgiver innenfor godt styresett. Senteret har med små ressurser levert betydelige bidrag innenfor antikorrupsjonsarbeid og integritetsbygging. Den første tiden var SIFS først og fremst engasjert i arbeid med Balkan, Ukraina og NATO, men i de senere år, etter at tilstrekkelig og relevant kompetanse er bygget opp, har senteret også arbeidet aktivt opp mot forsvarssektorens etater og forsvarsindustrien.

7.3. Nasjonal forsvarsindustriell strategi

En ekstern evaluering av strategien for de næringspolitiske aspektene ved Forsvarets anskaffelser, som ble presentert i St.meld. nr. 38 (2006–2007) *Forsvaret og industrien – strategiske partnere*, ble gjennomført i 2014. Evalueringen konkluderte med at strategien i stort har vært vellykket. Samarbeidet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien har fungert godt og har vært fordelaktig for samtlige aktører. Samtidig ble det gjennom evalueringen identifisert enkelte forbedringsområder.

Regjeringen la derfor 30. oktober 2015 frem Meld. St. 9 (2015–2016) *Nasjonal forsvarsindustriell strategi* om forholdet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien. Strategien skal sikre forutsigbar og enhetlig opptreden ved forsvarssektorens anskaffelser av materiell, og den skal bidra til at man fra

norsk side tilpasser den nasjonale praktisering av regelverket for slike anskaffelser til utviklingen i EU. Regjeringens hovedmål med meldingen var å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser gjennom å opprettholde og videreutvikle en internasjonalt konkurransedyktig norsk forsvarsindustri.

FD har i etterkant av meldingen konkretisert tiltak for gjennomføringen av Nasjonal forsvarsindustriell strategi gjennom føringer til underliggende etater. Dokumentet beskriver konkrete ansvarsforhold og oppgaver som tillegges de enkelte etater. Departementet har samtidig understreket at hele sektoren har et ansvar for å bidra til iverksetting og gjennomføring av strategien, og at dette vil bli fulgt opp gjennom styringsdialogen med de enkelte etater. Etatene har også et ansvar for å gjøre strategien, og særlig de områdene der etaten har ansvar og roller, forstått og etterlevd på alle nivå i egen etat.

8. Konklusjon og veien videre

Forsvarets overordnede oppgave er forsvar av landet. Forsvaret er et sikkerhetspolitisk virkemiddel som skal sikre Norges suverenitet og norske rettigheter, og bevare norsk handelfrihet. Et av hovedmålene for langtidsperioden 2013–2016 var at Forsvarets operative evne skulle videreutvikles i tråd med vedtatt strukturutvikling, slik at Forsvarets oppgaver kunne løses meget godt, i forhold til nasjonale og allierte krav. Forsvaret skulle utgjøre en krigsforebyggende terskel innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.

Forsvarssektorens økonomiske rammer skulle støtte opp under utviklingen av den operative evnen, og sektoren skulle utvikles med en bærekraftig balanse mellom ressurser, struktur og oppgaver. De bevilgningsmessige forutsetningene som var lagt til grunn inkluderte en videreføring av 2012-budsjettnivået, i tillegg til midlertidig tilleggsfinansiering av nye kampfly og omprioritering av frigjorte midler fra kapittel 1792. Videre var det en sentral økonomisk forutsetning at forsvarssektoren selv skulle bidra til den bærekraftige balansen gjennom ressursfrigjøring knyttet til effektiviseringstiltak og struktur- og reformtiltak.

En sentralt mål i Prop. 73 S (2011–2012) var at det i løpet av perioden 2013–2016 skulle implementeres en balansert og moderne forsvarsstruktur i tråd med langtidsplanens strukturmål. En av de viktigste prioriteringene var reform av Luftforsvaret, og den viktigste enkeltsaken i perioden har vært anskaffelsen av nye kampfly. De øvrige forsvarsgrenene skulle videreutvikles og deres operative evne styrkes.

Kompetanseutfordringene som var gjeldende for sektoren ved inngangen til perioden, skulle adresseres gjennom en kompetansereform. Reformen skulle videreutvikle sektorens evne til å tiltrekke, rekruttere, utvikle og anvende rett personell med rett kompetanse, og samtidig ivareta medarbeiderne. Forsvarssektoren skulle utvikles til en moderne kompetanseorganisasjon og fortsette utviklingen fra mer tradisjonell personalforvaltning til strategisk styring av personellutviklingen.

8.1. Måloppnåelse

Langtidsperioden har vært preget av sikkerhetspolitiske omveltninger. Forsvarets overordnede oppgaver er likevel løst tilfredsstillende i perioden, med understøttelse av forsvarssektorens øvrige etater. Samtidig har det i løpet av langtidsperioden fremkommet utfordringer knyttet til Forsvarets operative evne, herunder reaksjonsevne, utholdenhet og styrkeoppbygging. Målet om å styrke Forsvarets operative evne var ikke nådd i henhold til alle forutsetningene ved utgangen av 2016.

Forsvarssektoren har i perioden fått beholde frigjorte midler fra kapittel 1792, totalt 634 mill. kroner, til omfordeling internt i sektoren, og tilleggsfinansieringen til kampfly med baseløsning har samlet sett gått i henhold til plan. I tillegg til dette har sektoren fått tildelt betydelige midler ut over et videreført 2012-nivå, både knyttet til nye oppdrag og for å håndtere synliggjorte utfordringer. Det har vært noe manglende måloppnåelse innenfor ressursfrigjøring, men ressursene som er frigjort, er omfordelt til høyere prioritert virksomhet i sektoren. De viktigste økonomiske forutsetningene, slik disse er beskrevet i Prop. 73 S (2011–2012), for å sikre en langsiktig balanse mellom forsvarssektorens ressurser, struktur og oppgaver er derfor i stort realisert. Likevel har både forsvarssjefens arbeid med det fagmilitære rådet i 2015, og arbeidet med langtidsplanen for perioden 2017–2020, gjennom etableringen av en basislinje og kostnadsberegningen av allerede vedtatt struktur i et langsiktig perspektiv, gitt bedre kunnskap om merbehovet knyttet til å kunne videreføre denne strukturen over tid. Derfor kan ikke målet om å sikre en bærekraftig balanse vurderes som tilfredsstillende ved utgangen av perioden.

Forsvarssektoren har videreutviklet strukturen i perioden. Samtidig er det svakere måloppnåelse innenfor enkelte områder. Dette skyldes i stor grad økonomiske forhold, behov for tverrprioriteringer i investeringsporteføljen i tillegg til forsinkelser i enkelte investeringsprosjekter. Flere av Forsvarets avdelinger har hatt utfordringer knyttet til gammelt materiell. I mange tilfeller har avdelinger med kort klartid blitt prioritert på bekostning av avdelinger med lang klartid, blant annet ved å hente deler fra materiell med lengre krav til klartid. Videre har de store forsinkelsene fra leverandøren gjort innfasingen av NH90 utfordrende, og det har gitt negative konsekvenser for Forsvarets operative evne. Innfasing av F-35 er gjennomført i henhold til planforutsetningene.

I perioden har det vært en betydelig utvikling innenfor personell- og kompetanseområdet i forsvarssektoren. De overordnede målene for området som gitt i langtidsplanen for 2013–2016, er i all hovedsak oppnådd, men alle effektene ble ikke realiserte innenfor perioden.

8.2. Hovedårsaker til avvikende måloppnåelse

Langtidsplanen ble utarbeidet i 2012, og la til grunn den daværende internasjonale konteksten. I løpet av 2013–2016 har den sikkerhetspolitiske situasjonen blitt mer utfordrende, som igjen har bidratt til å fremheve underliggende utfordringer i forsvarssektoren. Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen er preget av økt uforutsigbarhet og usikkerhet knyttet til russiske intensjoner i våre nærområder. I tillegg har det vært en negativ utvikling i Midtøsten, som representerer en humanitær katastrofe med sikkerhets- og forsvarspolitiske implikasjoner. Den sikkerhetspolitiske utviklingen har medført et økt behov for å forbedre Forsvarets reelle evne til å løse sine oppgaver. Skulle Norge eller våre allierte bli utsatt for press, anslag eller angrep, må Forsvaret kunne reagere raskt og med relevante ressurser innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.

De økonomiske forutsetningene som lå til grunn for langtidsplanen er overordnet og i stor grad innfridd. Likevel er det gjennom perioden erkjent at sektoren, og da hovedsakelig etaten Forsvaret, har dels betydelige økonomiske utfordringer knyttet til ambisjon og tilhørende finansiering. Årsakene til dette er sammensatte, delvis overlappende og må relateres både til eksterne og interne forhold. Det er FDs vurdering at de viktigste årsakene kan oppsummeres i følgende fire punkter:

1. Valg og prioriteringer knyttet til internasjonale bidrag
2. Konsekvenser av endret sikkerhetspolitisk situasjon
3. Uforutsett kostnadsutvikling
4. Håndtering av kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell

Det var ikke tatt tilstrekkelig høyde for de økonomiske konsekvensene av disse fire forholdene i grunnlaget for langtidsplanen. Når et mer langsiktig perspektiv legges til grunn, innebærer dette at det var et merbehov knyttet til videreføring av strukturen over tid, allerede ved inngangen til planperioden.

Valget om fortsatt å prioritere internasjonale bidrag har ført til at oppgaver knyttet til kollektivt forsvar av Norge og allierte har fått redusert oppmerksomhet. Forsvarets beredskap og klartider har i en årrekke ikke vært tilstrekkelig prioritert. Videre har endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i perioden medført behov for en annen tilgjengelighet av strukturen. I tillegg til dette har det i perioden vært relativt kraftige endringer i valutakurser, samt uforutsett kostnadsutvikling knyttet til vedlikehold og drift av gammelt materiell. Videre har håndteringen av kostnadsveksten knyttet til effektforbedring materiell i perioden 2013–2016 ikke vært tilfredsstillende. I tidligere langtidsperioder har denne kostnadsveksten vært håndtert gjennom blant annet reduksjoner i strukturen, mens dette ikke har vært mulig i perioden 2013–2016. I tillegg til de fire hovedårsakene, har manglende ressursfrigjøring, spesielt tidlig i perioden, forsterket utfordringene ytterligere. Det

ble blant annet gjennomført kortsiktige innsparinger for å balansere regnskapene, og dette bidro ytterligere til et mangeårig etterslep innenfor vedlikehold og reservedeler.

FD er av den oppfatning at de fire årsakene beskrevet over har gitt økonomiske utfordringer i perioden, som igjen har påvirket utviklingen av den operative evnen. Det har vært nødvendig med interne omprioriteringer innenfor den gitte ressursrammen, både innenfor drift og investering. Investeringsporteføljen har blitt revidert to ganger årlig, for å sikre at Forsvarets høyest prioriterte behov har blitt ivaretatt. Dette har medført justeringer i gjennomføringen av enkelte prosjekter. De økonomiske utfordringene har gitt negative konsekvenser både for strukturutviklingen og for utviklingen av den operative evnen. Utfordringene har samtidig blitt løpende adressert i løpet av gjennomføringsperioden, og det har blitt bevilget betydelige midler både til nye oppdrag og til synliggjorte utfordringer.

8.3. Erfaringslæring

Utgangspunktet for Prop. 73 S (2011–2012) var en forståelse om at det var etablert et norsk forsvar som var anvendbart og relevant, med en bærekraftig balanse mellom sektorens ressurser, struktur og oppgaver. Prop. 73 S (2011–2012) var basert på den daværende sikkerhetspolitiske situasjonen, forståelsen av interne og eksterne faktorer, samt vurderinger av de valg og prioriteringer som var nødvendige. Utviklingen i perioden 2013–2016 har likevel synliggjort og forsterket betydelige utfordringer i forsvarssektoren, som det ikke var tatt tilstrekkelig høyde for i utarbeidelsen av Prop. 73 S (2011–2012).

Det er identifisert seks områder hvor FD mener at erfaringene fra perioden 2013–2016 kan benyttes for å bedre gjennomføringen av perioden 2017–2020. Flere av områdene vil også kunne forbedre evnen til å sikre en mer bærekraftig balanse.

8.3.1. Omstillingsevne og fleksibilitet

Forsvarssektoren vil alltid påvirkes av eksterne faktorer. Det er derfor svært viktig at sektoren har evne til kontinuerlig å tilpasse seg omgivelsene og eksterne faktorer. De sikkerhetspolitiske endringene i perioden 2013–2016 har tydeligere synliggjort utfordringer for sektoren, samtidig som Forsvaret har evnet å omstille seg for å kunne stille relevante bidrag i nye operasjoner. Videre har utviklingen vist at de økonomiske forutsetningene som var lagt til grunn for langtidsperioden, ikke var tilstrekkelig robuste slik at forsvarssektoren fullt ut kunne tilpasse seg skiftene i de eksterne faktorene.

FD og etatene vil i liten eller ingen grad kunne påvirke eksterne faktorer, og eksterne faktorer kan i flere tilfeller heller ikke forutsees. Det vil ikke være formålstjenlig å inkludere alle tenkelige og utenkelige scenarier i langtidsplanleggingen. Imidlertid bør FD, og etatene, i langtidsplanleggingen legge vekt på omstillingsevne og fleksibilitet i valgte løsninger. For å skape handlingsrom er det svært viktig at FD og etatene har god kostnadskontroll slik at man vet hvilke valg og prioriteringer som kan gjennomføres, og hvilke konsekvenser disse vil gi, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv. Gjennom å inneha god kostnadskontroll, kan FD og etatene dermed bidra til å skape best mulig økonomisk forutsigbarhet.

8.3.2. Flerårig økonomisk planlegging

I løpet av perioden 2013–2016 er det erkjent at forsvarssektoren har dels betydelige økonomiske utfordringer. I løpet av gjennomføringsperioden er disse utfordringene tatt tak i, og langtidsplanen for 2017–2020 legger opp til et økonomisk løft som bedre håndterer de utfordringene som er kommet til syne i perioden 2013–2016. Like fullt må forsvarssektoren være innstilt på å kontinuerlig tilpasse seg skiftende omgivelser, samt eventuelle budsjettendringer som går på tvers av forutsatt

økonomisk utvikling. For å få til dette er det viktig med en god modell for flerårig økonomisk planlegging.

Modellen for flerårig økonomisk planlegging, som en del av FDs etatsstyring, har vært i stadig utvikling, og fikk et tydeligere tyngdepunkt allerede ved inngangen til langtidsplanperioden 2009–2012. Flerårig budsjett ble imidlertid først innført som et eget styringsparameter for Forsvaret i FDs mål- og resultatstyring i perioden 2013–2016. Dette var således en ny måte å måle og styre på. Erfaringen tilsier at grunnlaget og forståelsen for flerårig budsjettering er blitt bedre, men at det samtidig fortsatt er et potensial for forbedring. For perioden 2017–2020 er FDs styring knyttet til flerårig økonomisk planlegging i Forsvaret derfor utviklet videre. I perioden 2013–2016 var fokus i hovedsak rettet mot kvantitative mål. Dette vil det fortsatt rapporteres på, men FD og FST har i samarbeid videreutviklet et styringsparameter som i større grad vil vurdere de kvalitative konsekvensene av de kvantitative avvikene. Hensikten er å i større grad tidlig kunne avdekke, og håndtere, kommende utfordringer. Konsekvenser av økonomiske valg for øvrige deler av måloppnåelsen i Forsvaret, eksempelvis påvirkning på operativ evne, vil bli tydeligere.

Tidligere langtidsplaner har benyttet seg av FFIs langsiktige strukturkostnadsberegningsverktøy, KOSTMOD, for å supplere med innsikt om kostnadsutvikling på lang sikt, gitt valgt strukturinnretning. Ved utarbeidelsen av langtidsplanen for 2013–2016 ble det lagt mindre vekt på den langsiktige økonomiske utviklingen (inntil 20 år), og mer vekt på flerårig budsjettering (fireårsperspektivet). For langtidsperioden 2017–2020 har FFI igjen støttet FD i utarbeidelsen av det økonomiske grunnlaget, blant annet gjennom bruk av KOSTMOD.

Håndteringen av kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell har vært en utfordring i perioden 2013–2016. Beregning av denne veksten er for første gang inkludert i det økonomiske grunnlaget for perioden 2017–2020 og videre. Det har tidligere ikke vært et helt tydelig grensesnitt mellom hvilke merbehov som skyldtes kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell, og hva som eksempelvis skyldtes endret driftskonsept eller tilsvarende. Kostnadsveksten knyttet til effektforbedring materiell, som nå er inkludert i det økonomiske grunnlaget, er basert på empiri og FFI sin forskningsaktivitet over lang tid. Forsvarssjefen har i oppdrag i de årlige budsjettinnspillene å dokumentere og synliggjøre hvilke merbehov som skyldes kostnadsvekst knyttet til effektforbedring materiell, slik at grensesnittet mellom denne type merbehov og øvrige merbehov blir mer tydelig. I denne anledning utarbeider FFI en egen rapport som har til hensikt å veilede både FST og DIFene i arbeidet.

Gjennom mål- og resultatstyringen blir det i stadig større grad tydeliggjort hvilke langsiktige økonomiske utfordringer Forsvaret har, og Forsvaret legger ned betydelig arbeid med flerårig økonomisk planlegging. Kombinert med bruk av KOSTMOD, har dette gitt et mer realistisk grunnlag for utarbeidelsen av de økonomiske planrammene for langtidsperioden 2017–2020.

8.3.3. Forbedring og effektivisering

Betalingsvilligheten for forsvarssektoren vil påvirkes av samfunnsutviklingen og de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Samtidig er det en klar forventning om at forsvarssektoren, som alle andre sektorer, forvalter sine tildelte ressurser forsvarlig, samt at sektoren også selv bidrar til egen kjøpekraft gjennom kontinuerlig forbedring og effektivisering.

Erfaringene fra 2013–2016-perioden har medført en endret tilnærming til ressursfrigjøring i langtidsperioden 2017–2020. Den nye tilnærmingen er utviklet i samarbeid med Forsvaret og FFI gjennom langtidsplanarbeidet. I 2013–2016, samt tidligere perioder, er det i liten grad blitt konkretisert tiltak i forkant av gjennomføringen, og mye av ansvaret er blitt lagt til den etatssjefen

for den virksomheten som skal effektivisere. For 2017–2020 er det identifisert konkrete tiltak i forkant av at langtidsplanen skal gjennomføres. Tiltakene har vært gjenstand for grundige vurderinger og beregninger. Bakgrunnen for endret tilnærming var blant annet at forsvarssjefen rapporterte om utfordringer knyttet til å nå effektiviseringskravene, samt en opplevelse i Forsvaret av at potensialet for effektiviseringstiltak begynte å bli uttømt. For å gi nytt giv til arbeidet, og få et eksternt perspektiv på dette, fikk *McKinsey & Company Inc* høsten 2014 i oppdrag å anbefale tiltak knyttet til ytterligere modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren. FDs vurdering av denne rapporten, øvrig utrednings- og utviklingsarbeid i FD, samt det fagmilitære rådet, har dannet grunnlaget for de tiltakene som ligger til grunn for forbedrings- og effektiviseringskravene som er gitt etatene for perioden 2017–2020.

Det er også innført en obligatorisk metode for gevinstrealisering. Hensikten med dette er å sikre at gevinstrealiseringsarbeidet gjøres systematisk og etterprøvbart, samt å sikre reell realisering av gevinster. Gevinster kan være både kvantitative og kvalitative. Fokus på kvalitative gevinster og rapportering av disse til FD er en endring fra tidligere perioder. Det vil fortsatt være slik at det er etatsjefens rolle å sikre at effektene er reelle og at det vurderes hvordan eventuell manglende varighet håndteres slik at det ikke oppstår en finansiell ubalanse på bakgrunn av dette. FD vil følge opp at metoden er kjent og benyttes av etatene.

Videre er ansvar og roller på alle nivå i sektoren definert. FD er ansvarlig for å identifisere og iverksette strategiske tiltak som strukturendringer og reformer, samt organisasjons- og prosessendringer på tvers av etater og internt i egen virksomhet. De strategiske tiltakene beskrives i styringsdokumenter og underliggende beslutningsgrunnlag, og gjøres tilgjengelig for den som skal gjennomføre tiltaket. Etatssjefene er ansvarlige for å identifisere og iverksette sentrale tiltak som organisasjons- og prosessendringer på tvers i egne avdelinger. De sentrale tiltakene beskrives i etatsjefens virksomhetsplan for å sikre gjennomføring. Videre er etatsjefene ansvarlige for å påse at egne avdelingssjefer³² identifiserer og gjennomfører lokale tiltak som organisasjons- og prosessendringer i egen avdeling innenfor rammen av tildelte fullmakter.

8.3.4. Forebyggende sikkerhet

I perioden 2013–2016 har det vært en positiv utvikling innenfor sikkerhetstilstanden i sektoren. Risikobildet er imidlertid hele tiden i utvikling, og sikkerhetsarbeidet vil være svært viktig også i perioden 2017–2020. Forebyggende sikkerhet vil få større fokus i FDs mål- og resultatstyring, da området er definert som et eget mål i Forsvarets målilde i IVB LTP 2017–2020.³³ På denne måten vil man tettere kunne følge opp utviklingen, og sette inn eventuelle tiltak tidlig dersom det viser seg å være behov for dette.

8.3.5. Personell og kompetanse

Innenfor personell- og kompetanseområdet er det gjennomført mange endringer, men flere av effektene av disse vil først komme i perioden 2017–2020. Utdanningsreformen er utredet i perioden 2013–2016, men implementeres i 2017–2020-perioden. Denne reformen skal skape bedre forutsetninger for kvalitet i militær utdanning og samtidig redusere fremtidige utdanningskostnader. Det vil være viktig med god oppfølging for å sikre at effektene knyttet til både utdanningsreformen og øvrige tiltak realiseres. Strategisk kompetansestyring har vært noe utfordrende i perioden, men som vist gjennom eksemplet i Sjøforsvaret, kan god kompetansestyring gi svært positive effekter. Dette er et arbeid som følges tett opp videre.

³² DIF-sjef i Forsvaret.

³³ Sikkerhetstilstand var et styringsparameter i målildet for Forsvaret for perioden 2013–2016.

8.3.6. Sektorperspektiv

Langtidsplanen og iverksettingsbrevet for perioden 2013–2016 var rettet til alle etatene i sektoren. I både 2013–2016-perioden og i tidligere perioder har FD hatt fokus på den etatsvise styringen, og det har i mindre grad vært vurdert hvordan etatene bidrar sammen mot en sektorfelles måloppnåelse.

For perioden 2017–2020 er det utviklet et strategisk målbilde som er gjeldende for hele sektoren, og FD legger opp til å ha et tydeligere sektorperspektiv i gjennomføringen av langtidsplanen for 2017–2020 enn for perioden 2013–2016. Sektormålbildets hovedhensikt er å etablere et hensiktsmessig verktøy for departementets vurdering av utviklingen i sektoren samlet sett.

Gjennom bruk av et felles sektormålbilde skal perspektivet i vurderingene av etatenes virksomhet og måloppnåelse løftes, for å legge bedre til rette for helhetlig og rettidig gjennomføring av langtidsplanen. For perioden 2017–2020 er det utviklet målbilder for den enkelte etat, tilsvarende som for perioden 2013–2016, og det er disse som vil anvendes i den konkrete styringen av den enkelte etat. Samtidig anses sektormålbildet som et sentralt virkemiddel for å tydeliggjøre hvilke overordnede mål virksomheten i den enkelte etat skal bidra til i et sektorperspektiv.