

1.	Konklusjon	4
2.	Nøkkeltall knyttet til utviklingen i perioden	4
2.1	Hovedstørrelser	4
2.2	Utviklingen i forsvarsutgifter	5
2.3	Tilstedeværelse i nordområdene	6
2.4	Årsverksutvikling i perioden	7
2.5	Øvingsaktivitet i forsvarsgrenene og Heimevernet	8
3.	Innledning	10
3.1	Bakgrunn for evalueringen	10
3.2	Evalueringsrapportens oppbygging	10
3.3	Metode og grunnlagsdokumentasjon	11
3.3.1	Metode	11
3.3.2	Grunnlagsdokumentasjon	11
4.	Periodens overordnede planforutsetninger	12
4.1	Oppgaver og ambisjoner	12
4.2	Struktur og øvingsnivå	13
4.3	Ressurstilgang	13
4.4	Implementeringsforutsetninger	14
5.	Regjeringens hovedprioriteter og satsingsområder	15
5.1	Forsvarsevne	15
5.2	Forsvarets konfliktforebyggende rolle	15
5.3	Internasjonalt samarbeid for fred, sikkerhet og forsvar	16
5.4	Effektivt sivilt-militært samarbeid	17
5.5	Folkeforankring, forsvarsevne og forsvarsvilje	18
5.6	Verneplikten som et fundament for Forsvaret	19
5.7	Mangfold og kompetanse	20
5.8	Nasjonalt og internasjonalt industrisamarbeid	21
5.9	Fortsatt modernisering	22
5.10	Kontinuerlig utvikling og tilpasningsevne	22
5.11	Et helhetlig og langsiktig perspektiv	24
6.	Utviklingen av operativ evne	26
7.	NATOs vurdering av Norge	27
8.	Realisering av det strategiske målbildet	28
8.1	Etablere og anvende operativ evne (L-1)	31

8.2	Balansere struktur og aktivitet mot økonomi (Ø-1)	32
8.2.1	Bevilgningsmessig satsing på forsvarssektoren	32
8.2.2	Krav til sektoren knyttet til den økonomiske utviklingen	33
8.2.3	Økonomirelaterte utfordringer i styringsperspektivet	36
8.2.4	Delkonklusjon	37
8.3	Lede og styre helhetlig og enhetlig (I-1)	37
8.3.1	Delkonklusjon	39
8.4	Forsvarlig forvaltning (I-2)	39
8.4.1	Målrrettet og kostnadseffektiv drift	39
8.4.2	Pålitelig regnskapsrapportering	40
8.4.3	Overholdelse av lover og regler	41
8.4.4	Delkonklusjon	42
8.5	Effektivisere styrkeproduksjon og støttevirksomhet (I-3)	42
8.5.1	Implementering av vedtatte organisasjonsendringer	42
8.5.2	Gjennomføringsgrad styrkeproduksjon	43
8.5.3	Materielldekningsgrad	45
8.5.4	Delkonklusjon	45
8.6	Videreutvikle Forsvarets struktur (I-4)	45
8.6.1	Realisering og videreutvikling av vedtatt struktur	45
8.6.2	Omsetningsevne materiellinvesteringer	51
8.6.3	Delkonklusjon	52
8.7	Systematisk og målrettet utvikling og styring av P&K (M-1)	52
8.7.1	Årsverk og måltall	53
8.7.2	Fremtidige kompetanseutfordringer	54
8.7.3	Delkonklusjon	54
8.8	Effektivt utnytte teknologisk infrastruktur (M-2)	54
8.8.1	Møtet med den teknologiske utviklingen og truslene i det digitale rom ...	54
8.8.2	Sjef CYFOR	55
8.8.3	Delkonklusjon	56
9.	Spesielt om gjennomføringen i NSM, FB og FFI	57
9.1	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	57
9.1.1	Beskrivelse av ambisjonsnivå	57
9.1.2	NSMs resultater	57
9.1.3	Endringer i NSMs budsjett og aktivitet i perioden	59
9.1.4	Delkonklusjon	60

9.2	Forsvarsbygg.....	60
9.2.1	Hovedmål og prioriteringer.....	61
9.2.2	Økonomi.....	62
9.2.3	Delkonklusjon.....	63
9.3	Forsvarets forskningsinstitutt	63
9.3.1	Bidrag til et effektivt og relevant forsvar	64
9.3.2	Bidrag til teknologisk og industriell utvikling.....	64
9.3.3	Troverdig, nyskapende og nyttig forskning	64
9.3.4	Forskningsformidling	65
9.3.5	Effektiv drift	66
9.3.6	Delkonklusjon.....	66
10.	Erfaringsoverføring.....	67
10.1	En klar og felles problemforståelse.....	67
10.2	Tydelige valg med et langsiktig perspektiv.....	67
10.3	En helhetlig tilnærming	67
10.4	Bevilgninger i tråd med vedtatte planer	67
10.5	Ledelse og lederskap	67
10.6	Proaktiv risikostyring	68
10.7	Forankring og medeierskap.....	68
10.8	Reell strategisk styring og gjennomføringsevne	68

1. Konklusjon

Siden årtusenskiftet har det vært gjennomført store endringer i den norske forsvarssektoren. I sum utgjør dette en av de mest omfattende omstillingsprosesser i det offentlige Norge. Resultatene er skapt gjennom et langvarig og omfattende fornyingsarbeid, store struktur- og organisasjonsendringer og en bred politisk vilje og evne til langsiktig satsing på forsvarssektoren. Både Stortinget, regjeringen og forsvarssektoren selv har holdt fast ved og fulgt opp de helhetlige og langsiktige planene som er politisk vedtatt – et avgjørende suksesskriterium.

Hovedmålene, herunder styrket operativ evne, som regjeringen la for forsvarssektoren i langtidsperioden 2009–2012, er nådd. I sum har dette gitt oss et forsvar med mye moderne materiell, som kan reagere raskere, som flyr mer, seiler mer, øver mer og som er bedre i stand til å ivareta sikkerheten i norske nærområder samt å bidra til internasjonal sikkerhet og stabilitet. Forsvarets evne til å løse oppgavene både hjemme og ute har økt betydelig. Det er etablert et mer anvendbart og relevant norsk forsvar, med en mer bærekraftig balanse mellom sektorens oppgaver, struktur og ressurser. Sistnevnte har, sammen med styrket operativ evne, vært en av omstillingens mest sentrale målsettinger.

Samtidig drives forsvarssektoren mer effektivt. Med årlig virkning fra 2012 har forsvarssektoren gjennom interne struktur-, organisasjons- og effektiviseringstiltak samt omprioriteringer frigjort i underkant av 3,5 milliarder 2013-kroner. Dette utgjør nær fire ganger så mye som den planlagte bevilgningsøkningen i samme periode. Dette har skapt et meget godt utgangspunkt for den videre utviklingen av forsvarssektoren.

2. Nøkkeltall knyttet til utviklingen i perioden

Gjennom langtidsperioden er det fortløpende blitt avlagt rapporter, særlig årsrapporter og resultat- og kontrollrapporter (RKR), på bakgrunn av ulike krav og parametere gitt til etatene i forsvarssektoren. I tillegg er flere samlede oppstillinger blitt presentert til Stortinget, blant annet i proposisjoner. Etterfølgende punkter er en sammenstilling av sentrale nøkkeltall for perioden 2009–2012, og er kun ment å gi en innledende oversikt.

2.1 Hovedstørrelser

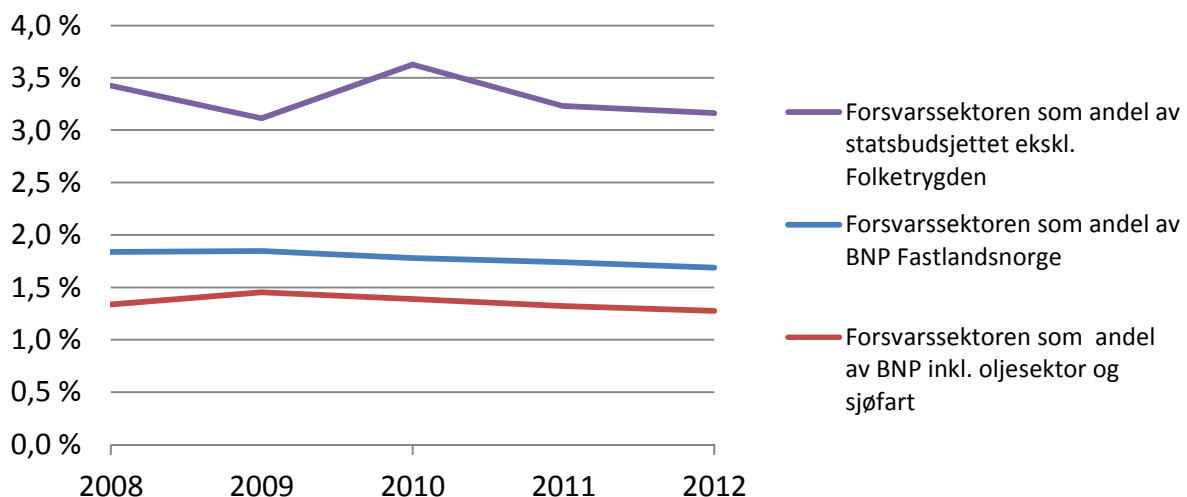
Mrd. 2008-kroner	2008	2009	2010	2011	2012	LTP-nivå 2012
Investeringer totalt	9,47	9,09	9,08	9,08	8,98	9,73
Materiellinvesteringer	7,69	7,14	7,23	7,46	7,27	7,80
Infrastrukturinvesteringer	1,50	1,54	1,57	1,44	1,60	1,65
Fellesfinansiert infrastruktur	0,28	0,40	0,28	0,18	0,11	0,28
Drift	21,34	22,05	22,64	25,84	26,32	21,88
Merutgifter utenlandsoperasjoner	0,73	1,00	1,20	1,09	1,11	0,73
Sum	31,54	32,13	32,92	36,01	36,41	32,34

Tabell 1 Hovedstørrelser for langtidsperioden (saldert budsjett)

Saldert budsjett i 2012 lå i overkant av 4 mrd. 2008-kroner høyere enn nivået lagt til grunn i langtidsplanen for 2012, jf. St.prp. nr. 48 (2007–2008). De vesentligste årsakene (ikke uttømmende) til dette avviket kan listes som følger (alle tall i 2008-kroner):

- Investeringer (avvik LTP versus saldert budsjett 2012: -750 mill. kroner):
 - Planlagt lavere materiellinvesteringsnivå i 2012 grunnet stor fellesoperativ vinterøvelse (Cold Response): -100 mill. kroner.
 - Finansiering av styrket driftsnivå¹: -405 mill. kroner.
 - Korreksjon knyttet til finansiering av infrastruktur, herunder redusert behov for NATO-investeringer: -220 mill. kroner.
- Drift (avvik LTP versus saldert budsjett 2012: +4,44 mrd. kroner):
 - Overgang til bruttobudsjettering i Forsvarsbygg, innført med virkning fra og med 2011 (provenynøytralt): +3,29 mrd. kroner.
 - Endret budsjettpraksis redningshelikoptertjenesten (provenynøytralt): +420 mill. kroner.
 - Stor fellesoperativ vinterøvelse i 2012: +100 mill. kroner.
 - Tilleggsfinansiering veteraner: +100 mill. kroner.
 - Økte inntekter med tilhørende økt utgiftsramme: +70 mill. kroner.
 - Finansiering fra investeringsområdet:
 - Økt støtte til veteraner utover tilleggsfinansiering: +60 mill. kroner.
 - Styrking av Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet: +55 mill. kroner.
 - Miljøtiltak: +110 mill. kroner.
 - Energiøkonomiseringstiltak: +80 mill. kroner.
 - Utvidet operasjonsspesifikk samtrening før deployering til utlandet: +100 mill. kroner.
- Økt avsetning til norske styrker i utlandet:
 - +380 mill. kroner.

2.2 Utviklingen i forsvarsutgifter



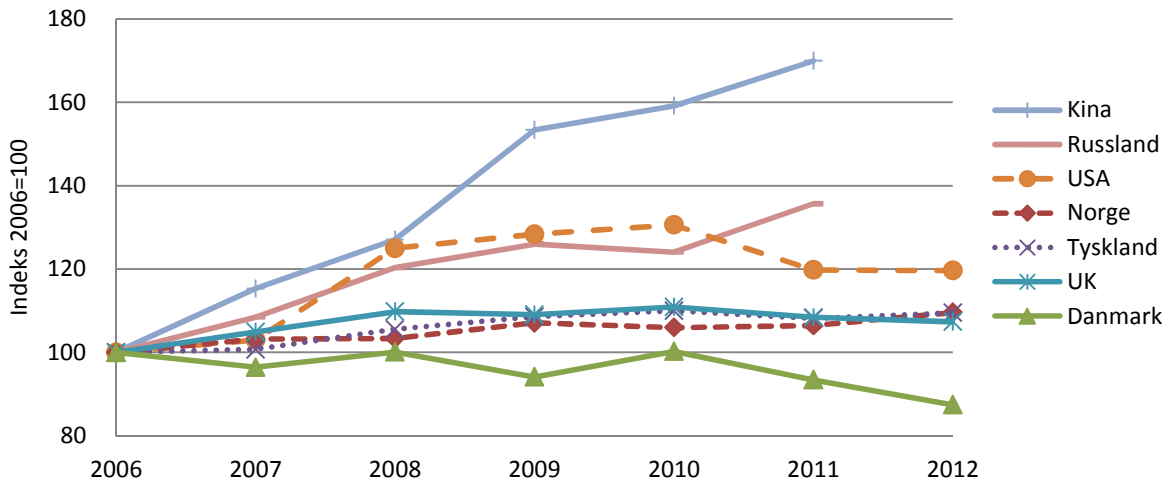
Figur 1 Forsvarsutgifter som andel av BNP og statsbudsjettet

Det kan vises til en svak nedadgående utvikling når forsvarsutgiftene gjengis som andel av brutto nasjonalprodukt (BNP). Forsvarsutgiftene som andel av BNP inkludert

¹ Områdene som er styrket fremgår av neste kulepunkt.

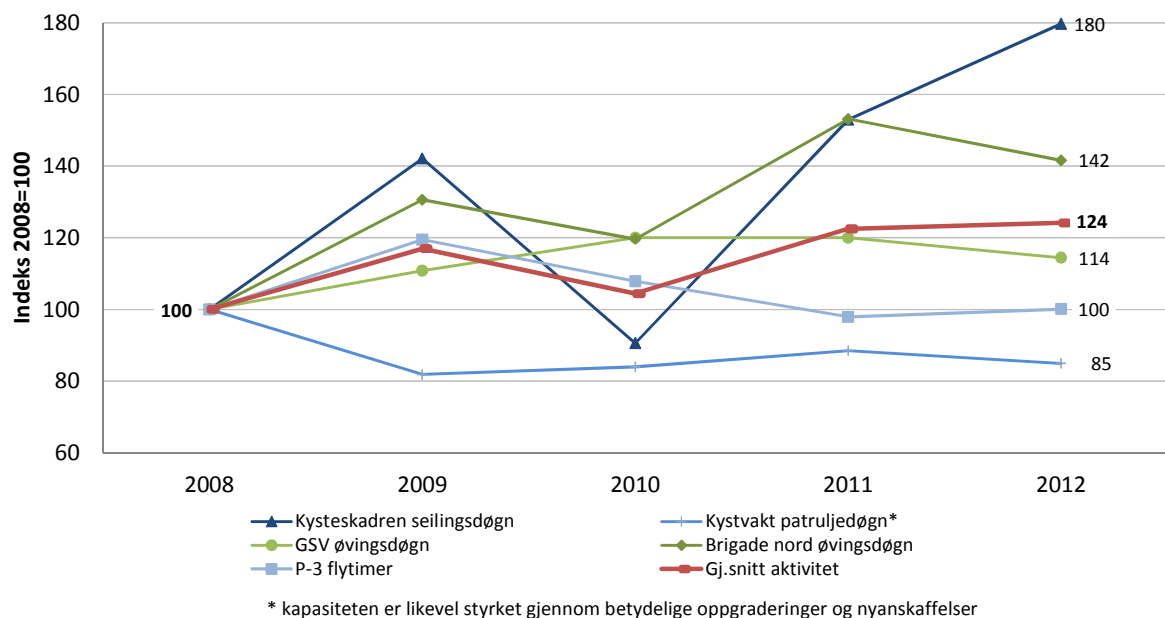
oljesektor og sjøfart er ved utgangen av 2012 på 1,3 %². Som andel av statsbudsjettet viser figur 1 at det har forekommet moderate svingninger i perioden og at andelen i 2012 er på samme nivå som i 2009.

Figur 2 viser en indekstert utvikling av forsvarsutgiftene i Norge sammenlignet med andre utvalgte nasjoners utvikling. For Norges del viser denne en svak oppadgående trend.



Figur 2 Forsvarsutgifter i Norge sammenlignet med andre nasjoner (kilde: NATO/SIPRI)

2.3 Tilstedeværelse i nordområdene



Figur 3 Relativ aktivitetsutvikling i nordområdene siden 2008

² Basert på SSB sin prognose for bruttonasjonalprodukt inkludert oljesektoren og utenriks sjøfart for 2012 av 16. mai 2013, korrigert for bruttobudsjettering i Forsvarsbygg samt for endret budsjettpraksis knyttet til redningshelikoptertjenesten.

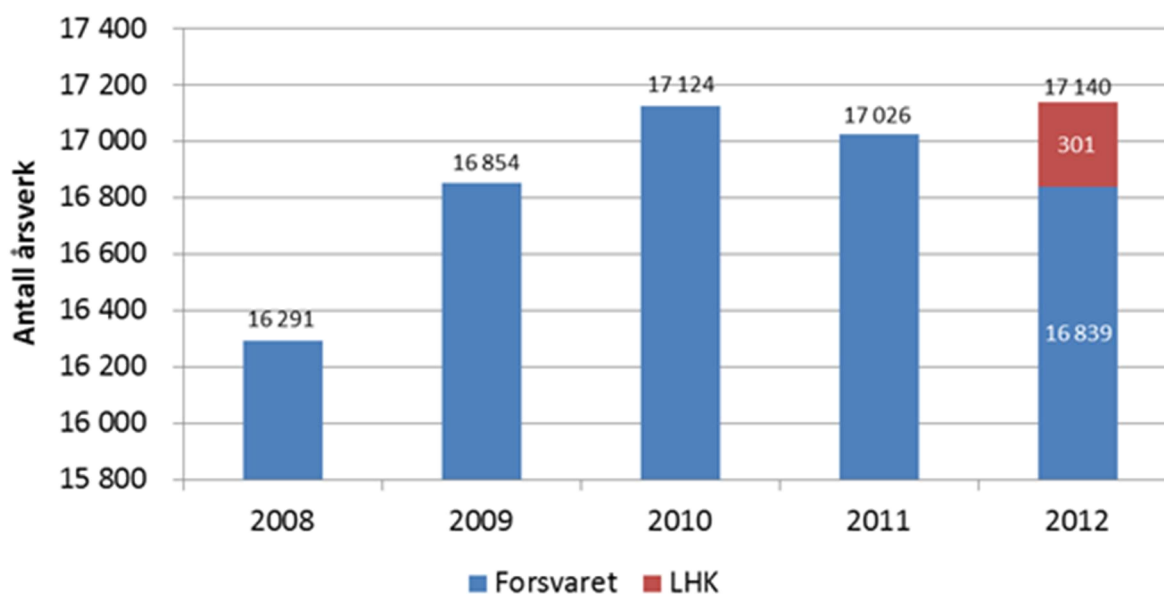
En av regjeringens hovedprioriteringer i perioden var tilstedeværelse i nordområdene³. I St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* står det blant annet at: «Regjeringen ser nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde i årene som kommer».

Tilstedeværelse med maritime patruljefly (P-3C Orion) var i 2012 tilsvarende nivået ved utgangen av 2008. Den relativt sett markante nedgangen fra 2009 til 2011 skyldes lavere tilgjengelighet på fly. Dette var også grunnen til at det ble utført færre tokt enn planlagt i 2012, jf. figur 3.

Kysteskadren oppnådde økt tilstedeværelse i nordområdene i 2012, i forhold til nivået ved utgangen av 2008. Kystvakten kan på sin side vise til en nedgang i antall patruljedøgn i nordområdene, som hovedsakelig skyldes verkstedopphold og modernisering av Kystvaktens fartøyer.

Hærens øvingsaktivitet lagt til nordområdene har i 2012 økt i forhold til nivået i 2008. Brigade Nord ble i 2011 tilført tilleggsbevilgning for å muliggjøre øving og samtrening innenfor brigadesystemet.

2.4 Årsverksutvikling i perioden

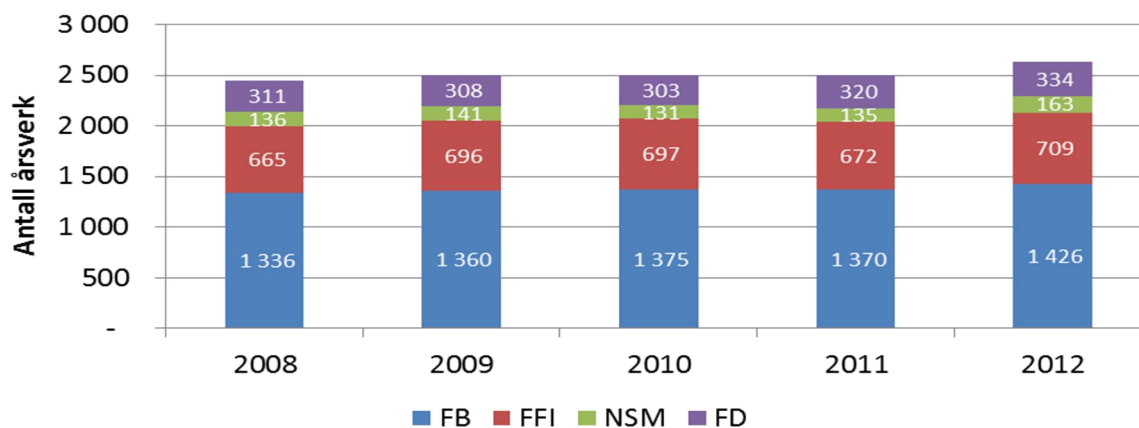


Figur 4 Antall årsverk i Forsvaret (gjennomsnitt per år)

Forsvaret ble for langtidsperioden gitt et mål om ikke å overstige 17 000 årsverk ved utgangen av perioden. Gjennom omdanningen av Luftforsvarets hovedverksted Kjeller (LHK) til statsforetak, ble om lag 360 årsverk planlagt overført til det nye selskapet, jf. Prop. 3 S (2011–2012) *Omdanning av Luftforsvarets hovedverksted Kjeller (LHK) til statsforetak og andre investeringer*. Herav ble 301 årsverk overført fra Forsvarets

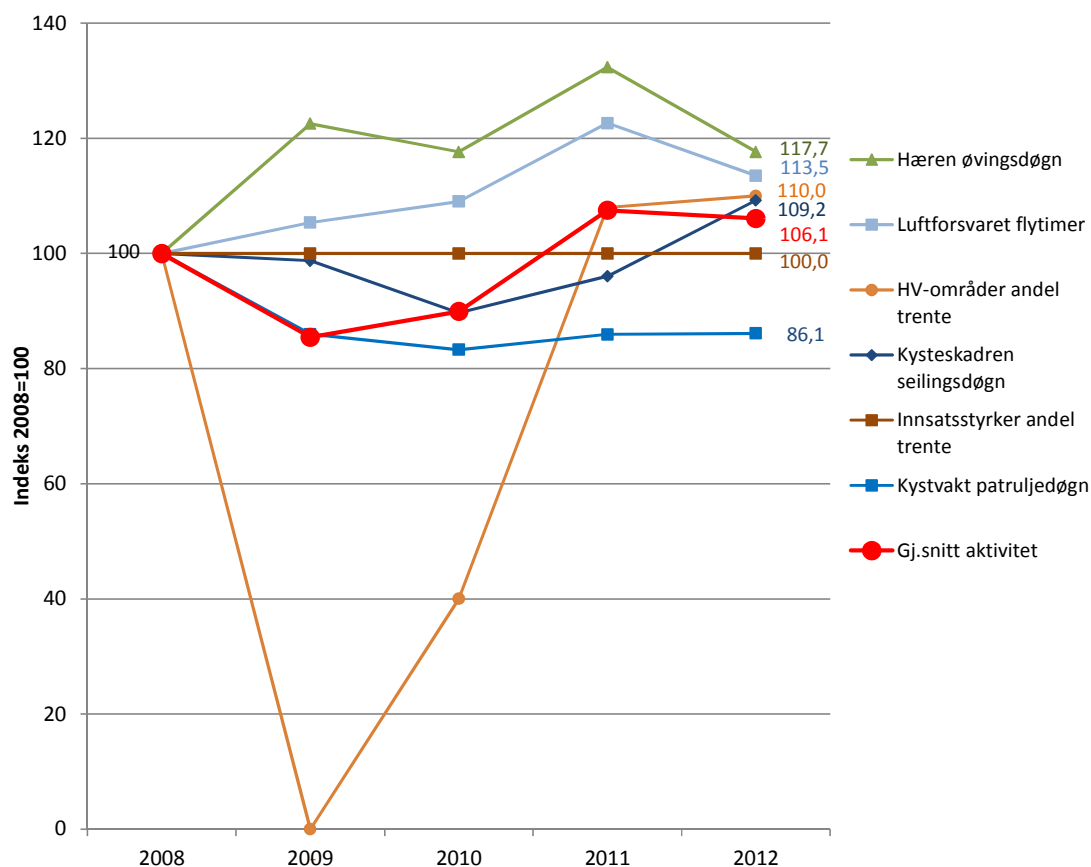
³ Nordområdene defineres som: «Land- og havområder, inkludert øyer og øygrupper som strekker seg nordover fra Sør-Helgeland og østover fra Grønlandshavet til Barentshavet og Petsjorahavet». I militær forståelse regnes 6508N som grense mot sør. (Kilde: Regjeringens nordområdestrategi, Oslo/Tromsø 1. desember 2006).

årsverksramme, markert med rødt i figur 4 på forrige side. Som en konsekvens av dette, ble måltallet på antall årsverk ved utgangen av 2012 justert ned til 16 691 årsverk. Forsvaret hadde ved utgangen av desember 2012 et årsverksforbruk på 16 810, noe som var 119 årsverk (0,7 %) høyere enn tilgjengelig årsverksramme. Den personellmessige styrkingen i perioden kommer hovedsakelig som følge av planlagt oppbemanning i prioriterte avdelinger i Hæren, i tillegg til styrking av enkelte spesialistmiljøer. Figur 5 viser årsverksutviklingen for FD og de andre etatene.



Figur 5 Antall årsverk i FD og etatene utenom Forsvaret (gjennomsnitt)

2.5 Øvingsaktivitet i forsvarsgrenene og Heimevernet



Figur 6 Aktivitetsutvikling i forsvarsgrenene og Heimevernet

Fra figur 6 ser man at øvingsaktiviteten i Hæren har hatt en jevn utvikling i perioden 2009–2012, bortsett fra den store økningen fra 2010 til 2011, som skyldes at Brigade Nord ble gitt tilleggsbevilgninger for å muliggjøre øving og samtrening innenfor brigadesystemet. Fra nivået ved utgangen av forrige langtidsperiode har aktiviteten økt fra 20 døgn til 24 døgn i gjennomsnitt for Hærens styrker.

Kysteskadren har hatt tilnærmet uendret seilingsaktivitet gjennom perioden. Den samlede seilingsaktiviteten for Kysteskadren oversteg 2008-nivået først i 2012. Hovedårsaken til relativt lav aktivitetsøkning er innfasingen av nye Skjold-klasse korvetter og Fridtjof Nansen-klasse fregatter.

Samlet sett har det vært et lavere antall patruljedøgn for Kystvaktens fartøyer i perioden, sammenlignet med nivået i 2008. Dette må imidlertid ses i sammenheng med den betydelige moderniseringen av de eide fartøyene som har pågått i perioden. Moderniseringen har på sin side gitt økt kapasitet, blant annet gjennom ny teknologi. Kraftig forsinket leveranse av NH90 maritime helikoptre og maskintekniske feil på fartøy mot slutten av perioden, medførte ytterligere redusert patrulje- og helikopteraktivitet.

Samlet flytimeantall for Luftforsvaret har vært økende i perioden, med en topp i 2011, som primært skyldes Norges bidrag til NATO-operasjonen i Libya. Redusert aktivitet i 2012 skyldes lavere tilgjengelighet på Lynx helikoptre samt forsinket innfasing av NH90 maritime helikoptre. I tillegg mistet Luftforsvaret et C-130J taktisk transportfly i Kebnekaise-ulykken. Dette flyet ble erstattet høsten 2012.

Øvingsaktiviteten knyttet til HVs innsatsstyrker har holdt seg stabil gjennom hele perioden. I 2009 ble kun kursing av befal og spesialister prioritert i områdestrukturen. Dette skjedde i påvente av at planlagte ressursfrigjøringstiltak skulle gi tilstrekkelig effekt. Øvings- og treningsaktiviteten er i påfølgende år blitt styrket til et nivå (55 %) som er høyere enn i 2008 (50 %).

3. Innledning

Perioden 2009–2012 har i stor grad utgjort den siste fasen i det gjennomgripende omstillingsarbeidet som ble påbegynt i 2001, der sektoren som helhet har vært gjenstand for betydelige endringer. Slik sett representerer avslutningen på perioden også en sentral milepæl sett i forhold til de to foregående langtidsperiodene.

Forsvarsdepartementets (FD) vurderinger knyttet til måloppnåelse i forsvarssektoren i perioden 2002–2005 fremgår av St.prp. nr. 1 (2006–2007) *For budsjettåret 2007*, og for perioden 2005–2008 av Prop. 1 S (2009–2010) *For budsjettåret 2010*. Det har stått som sentralt at utviklingen av forsvarssektoren skulle videreføres i perioden 2009–2012 med utgangspunkt i de overordnede forsvarspolitiske hovedprioriteringer det har vært bred politisk enighet om på Stortinget.

Evalueringsrapporten har til hensikt å dokumentere i hvilken grad forsvarssektoren har lykket med å gjennomføre planene lagt til grunn for langtidsperioden 2009–2012, herunder å ta rede på hvorfor sektoren har lykket, eventuelt hvorfor sektoren ikke har lykket.

3.1 *Bakgrunn for evalueringen*

Evalueringen er initiert på bakgrunn av kravet som fremgår av *Reglement for økonomistyring i staten*, kapittel V, § 16:

«Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessigheten av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.»

I tillegg er følgende informasjon gitt Stortinget gjennom Prop. 1 S (2012–2013) *For budsjettåret 2013*, punkt 1.2.1, side 15:

«På samme måte som for perioden 2005–2008 vil perioden 2009–2012 bli nærmere evaluert. Regjeringen vil komme tilbake til, og på egnet måte informere om, hovedfunn og konklusjoner fra denne evalueringen.»

3.2 *Evalueringsrapportens oppbygging*

Evalueringsrapporten tar innledningsvis opp periodens overordnede planforutsetninger. Dernest gjøres en gjennomgang av de hovedprioriteter og satsingsområder som Stortinget fastsatte gjennom Innst. S. nr. 318 (2007–2008) til St.prp. nr. 48 (2007–2008), med de justeringer som er kommet i etterfølgende årlige proposisjoner og tilhørende innstillinger. Kapittel 6 gir en overordnet beskrivelse av utviklingen av operativ evne, hvorpå kapittel 7 oppsummerer NATOs seneste vurdering av Norge. Videre vurderes måloppnåelsen med utgangspunkt i det strategiske målbildet for styring av forsvarssektoren, som har vært det sentrale styringsverktøyet⁴ i

⁴ Mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i staten, jf. *Reglement for økonomistyring i staten*, kapittel I § 4.

perioden. Avslutningsvis synliggjøres åtte sentrale forhold og erfaringer fra gjennomføringen av langtidsplanen for perioden 2009–2012.

3.3 *Metode og grunnlagsdokumentasjon*

3.3.1 Metode

Valgt metode for denne evalueringen kan defineres som etterevaluering⁵, også kalt resultatevaluering. Slike evalueringer er egnet for å besvare i hvilken grad målsettingene er oppfylt, og hva som er effektene av gjennomføringen av ulike tiltak.

Data og kildemateriale lagt til grunn for evalueringen er hovedsakelig basert på skriftlig dokumentasjon av typen resultat- og kontrollrapporter (RKR), regnskapsanalyser, årlige proposisjoner, etc. Disse gjengis også i punkt 3.3.2 *Grunnlagsdokumentasjon*.

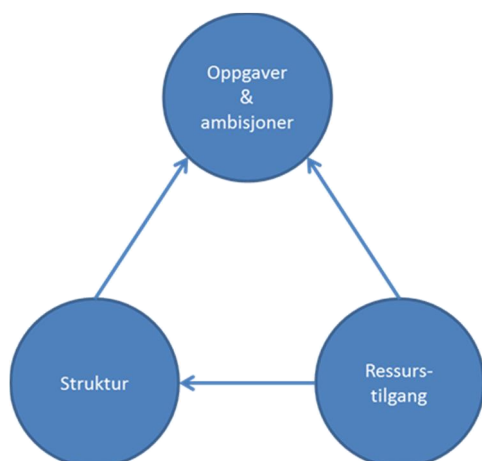
I gjennomgangen av datagrunnlaget er særlig følgende sentrale evalueringsspørsmål benyttet som utgangspunkt: Hvilke tiltak ble iverksatt for å nå målene? Hva ble resultatet av iverksatte tiltak? Var det andre faktorer enn tiltakene som medvirket til resultatet? Hvordan førte tiltakene til resultatet? Samsvarer resultatet med målene?

3.3.2 Grunnlagsdokumentasjon

- Innst. S. nr. 318 (2007–2008) til St.prp. nr. 48 (2007–2008).
- B.innst. S. nr. 7 (2008–2009) til St.prp. nr. 1 (2008–2009).
- Innst. 7 S (2009–2010) til Prop. 1 S (2009–2010).
- Innst. 7 S (2010–2011) til Prop. 1 S (2010–2011).
- Innst. 7 S (2011–2012) til Prop. 1 S (2011–2012).
- Innst. S. nr. 342 (2000–2001) til St.prp. nr. 45 (2000–2001).
- Innst. S. nr. 232 (2001–2002) til St.prp. nr. 55 (2001–2002).
- Innst. S. nr. 93 (2003–2004) til St.prp. nr. 12 (2003–2004).
- Innst. S. nr. 234 (2003–2004) til St.prp. nr. 42 (2003–2004).
- Innst. S. nr. 31 (2007–2008) til St.meld. nr. 36 (2006–2007).
- Iverksettelsesbrev for langtidsperioden 2009–2012, inkludert presiseringer, endringer og tillegg.
- Årlige Iverksettelsesbrev for årene 2009–2012, inkludert presiseringer, endringer og tillegg.
- Etatenes årsrapporter og resultat- og kontrollrapporter (RKR) for årene 2009–2012.
- Årlige budsjett- og regnskapsanalyser.

⁵ Finansdepartementet (2005): *Veileder til gjennomføring av evalueringer*.

4. Periodens overordnede planforutsetninger



Figur 7 Forholdet oppgaver, struktur og ressurstilgang

Et grunnleggende mål i utviklingen av langtidsplanene for forsvarssektoren har vært å skape en mer varig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang, jf. figur 7. I St.prp. nr. 48 (2007–2008) er dette poenget blant annet knyttet til en av regjeringens hovedprioriteringer. Innenfor en slik overordnet balansering ble også andre vektingsaspekter lagt til grunn i utformingen av langtidsplanen, slik som blant annet: (1) Balanse mellom anvendelse av militærmakt, styrkeproduksjon og understøttelse, (2) balanse mellom ulike styrkekomponenter og (3) balanse mellom innsatsfaktorene personell, materiell, EBA og aktivitetsmidler. I sum resulterte disse forholdene

i et ambisjonsnivå for utøvelse av Forsvarets oppgaver, et detaljert strukturmål og en rekke økonomiske planforutsetninger.

4.1 Oppgaver og ambisjoner

Alle hovedoppgavene for Forsvaret ble videreført fra foregående langtidsperiode, med en inndeling i *nasjonale oppgaver*, *oppgaver som må løses i samarbeid med andre* og *andre oppgaver*. Samtidig lå hovedambisjonen fast: Forsvaret skal ha evne til å løse oppgaver i hele konfliktspekteret, inkludert høyintensive stridshandlinger.

Erkjennelsen som videre ble lagt til grunn var at Norge fortsatt ikke skulle sikte mot et forsvar som alene kan møte hele spekteret av utfordringer. Derfor ville alliansetilknytningen og tett kobling til det sivile samfunn fortsatt være avgjørende for forsvarsevnen. Det nye forsvaret, i større grad innrettet mot løpende og rask innsats, som besluttet av Stortinget, var følgelig forutsatt videreutviklet innenfor følgende rammer:

- Gradert reaksjonsevne – fra noen timer til måneder fra *beredskapsklar* til *klar*,
- god evne til å fungere i NATO-rammen og sammen med våre allierte, spesielt i eventuell alvorlig krise og væpnet konflikt, og
- god evne til styrkeoppbygging, blant annet ved å trekke på reserver, både kontraktsbaserte og mobiliserbare.

Oppgaver knyttet til utfordringer i våre nærområder ble særlig vektlagt. Samtidig var det forventet at operasjoner i utlandet fortsatt ville kreve mye av den norske styrkestrukturen. Ambisjoner for størrelser på styrkebidrag og antall samtidige styrkebidrag i operasjoner ble begrenset til hva som ble vurdert bærekraftig med den tilgjengelige styrkestrukturen og tilhørende støtteressurser. Ambisjonen om å kunne stille én deployerbar brigade også for operasjoner i utlandet i løpet av planperioden ble moderert.

For løpende fredsoperativ virksomhet ble det lagt til grunn en styrket aktivitet fra et sammenlignbart 2008-nivå, men likevel begrenset til strukturens yteevne og tilgjengelige driftsmidler.

4.2 Struktur og øvingsnivå

På overordnet nivå ble Forsvarets styrkestruktur planlagt videreført, med kun en mindre reduksjon i nisjekomponenter disponibelt for allierte operasjoner i større forband. Innenfor styrkekomponentene ble det derimot satt mål og forutsetninger for å styrke strukturens evner opp mot oppgaver og ambisjoner for Forsvaret.

For å bedre utholdenheten i langvarige operasjoner i utlandet, ble det lagt til grunn en personellmessig styrking, særlig innenfor avdelinger for lederstøtte, taktisk støtte og logistikkstøtte i Hæren, Luftforsvaret, i Forsvarets sanitet (FSAN) og under sjefen for Forsvarets informasjonsinfrastruktur (INI).

Samtidig ble det lagt opp til hevet øvings- og treningsnivå for bedre å forberede styrkene på kompleksiteten i operasjoner. Dette dreide seg for det første om det fellesoperative nivået, der øvingsnivået var meget lavt ved inngangen til perioden. For det andre skulle øvings- og treningsnivået på taktisk nivå i forsvarsgrenene og Heimevernet styrkes. For det tredje ble det lagt til grunn etablering av en betydelig operasjonsspesifikk trening i forkant av deployering til internasjonale operasjoner.

For å opprettholde og videreutvikle en relevant forsvarsstruktur, fortsatte den betydelige moderniseringen av Forsvarets materiell- og IKT-park. De største og viktigste prosjektene som var planlagt i perioden var innfasing av nye fregatter, korvetter, C-130J taktiske transportfly og NH90 maritime helikoptre.

4.3 Ressurstilgang

For å finansiere satsninger i styrkestrukturen og tilhørende virksomhet for å løse tildelte oppdrag, ble det utarbeidet en rekke tiltak for å frigjøre ressurser fra eksisterende virksomhet, slik at disse kunne rettes mot høyere prioriterte formål.

Utgiftsnivået skulle reduseres som følge av:

- Basetiltak/konsentrasjon av virksomhet.
- Kontinuerlig interneffektivisering i sektoren.
- En mindre reduksjon av områdestrukturen i Heimevernet.
- Gradvis reduksjon i avsetninger til avgangsstimulerende tiltak (AST) etter nedbemanningen i perioden 2000–2005.

Det ble lagt til grunn et moderert ambisjonsnivå for omfanget av fremtidige materiellanskaffelser.

Utgiftsnivået for norske styrker i utlandet ble forutsatt videreført på nivå med saldert budsjett for 2008, og dernest forutsatt at finansiering av eventuelt større bidrag skulle avklares når dette ble aktuelt.

I tillegg ble det forutsatt god kostnadskontroll og forsvarlig forvaltning på alle nivå, slik at ikke nye ubalanser skulle skapes.

På finansieringssiden la regjeringen opp til en gradvis styrking av forsvarsrammen i perioden.

4.4 *Implementeringsforutsetninger*

En helt sentral planforutsetning for selve implementeringsperioden var at tilgangen på nye ressurser, gjennom sektorens egen ressursfrigjøring og opptrapping av bevilgningene, ville ta tid. Alle mål om bemanning og aktivitet kunne ikke oppnås så raskt som man ellers ville ønske, og det ville bli behov for kortsiktige ad hoc-pregede tiltak for å sikre inndekning av utgifter i nær tid. Det ble følgelig planlagt med en moderat opptrappingsbane for bemanning, øving/trening og operativ aktivitet, i tråd med forventningene om tempo i ressurstilgangen.

5. Regjeringens hovedprioriteter og satsingsområder

Regjeringen ønsket ved inngangen til perioden 2009–2012 å videreføre utviklingen av forsvarssektoren med utgangspunkt i de overordnede forsvarspolitiske hovedprioriteter besluttet i Stortinget og de prioriteringer som er lagt til grunn i Soria Moria-erklæringen. De etterfølgende punktene har til hensikt å gi et overblikk på hvorledes regjeringens hovedprioriteter og satsingsområder er blitt ivaretatt gjennom langtidsperioden.

5.1 *Forsvarsevne*

For Norge er det viktig å ivareta egne interesser i nærområdene, særlig i nord i tråd med regjeringens nordområdesatsing. Dette innebærer også bidrag til ivaretagelse av NATOs interesser samt å videreføre et nært samarbeid med Russland. Det er ikke utelukket at kombinasjonen av russiske stormaktsambisjoner, militær modernisering og betydelige interesser i Arktis, kan medvirke til at stabiliteten i nord utfordres i framtiden. For å løse grunnleggende nasjonale oppgaver og bidra til forutsigbarhet, har Norge gjennom hele langtidsperioden hatt økt militær tilstedeværelse i nord som en klar målsetting, med fokus på overvåking, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Denne målsettingen er ved slutten av perioden oppnådd og følgende forhold kan spesielt hevdes å ha bidratt til dette:

- Aktivitetsnivået i perioden har vært generelt økende, jf. punkt 2.5 *Øvingsaktivitet i forsvarsgrenene og Heimevernet*. Dette har overordnet bidratt til å styrke den operative evnen. Innenfor Hæren, Heimevernet og Luftforsvaret kan det vises til en god økning i aktivitet, noe som også bidro til et høyere aktivitetsnivå i nord. Aktiviteten i Sjøforsvaret har vært tilnærmet konstant, hovedsakelig på grunn av innfasing av nye fartøy, nødvendig vedlikehold i UVB- og Minevåpenet samt tekniske utfordringer på Skjold-klassen. Andelen av Sjøforsvarets aktivitet i Nord-Norge, i forhold til i Sør-Norge, har imidlertid økt, og synlig sjømilitær aktivitet i nordområdene har vært høyt og kontinuerlig prioritert.
- Øvingssamarbeid innenfor rammen av NATO samt bi-/multilateralt samarbeid har vært prioritert. I perioden er den flernasjonale vinterøvelsen *Cold Response* etablert som en øvingsserie i Nord-Norge. Deltakelse av utenlandske styrker på øving og trening i Norge foregår gjennom en rekke aktiviteter. Dette er viktige bidrag til NATOs samlede militære kapasitet og gir utenlandske enheter kompetanse på de spesielle forholdene i nord. Øvingssamarbeid med Russland har blitt gjennomført med utgangspunkt i tiltaksplanen mellom Norge og Russland. Dette har blant annet omfattet den maritime øvelsen *Pomor*, med fokus på maritim sikkerhet i Arktis.
- Det er i perioden igangsatt et arbeid med å videreutvikle nasjonale forsvarsplaner og beredskapsplaner for nasjonal styrkeoppbygging.

For en bredere beskrivelse av utviklingen av operativ evne vises det til punkt 6 *Utviklingen av operativ evne*.

5.2 *Forsvarets konfliktforebyggende rolle*

Forsvaret har gjennom strukturutviklingen og styrket ressurstilgang bedret sin evne til å være et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel. Den internasjonale innsatsen i

Afghanistan, Tsjad, Libya, utenfor Afrikas Horn og andre steder har blitt lagt merke til og høyt verdsatt. At Forsvaret gjennom omstillingen både har lykket i å etablere høy reaksjonsevne og evne til å stå i operasjonsområdet over tid, gjør det mulig for Norge å yte troverdige militære bidrag til internasjonal krisehåndtering. For et land med et kvantitativt lite forsvar er det avgjørende å kunne stille etterspurte, spesialiserte bidrag av høy kvalitet i internasjonale operasjoner. Dette har Norge lykket med, noe som både gir troverdighet og mulighet til å påvirke utviklingen i ønsket retning der vi deltar.

I våre egne nærområder har evnen til overvåking, myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse blitt styrket. Prioritet har vært gitt til nordområdene i tråd med regjeringens politiske fokus. Etableringen av Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan ved Bodø har bidratt til oppmerksomhet mot og kompetanse om utfordringer og muligheter i nord. Det er i perioden også igangsatt et arbeid for å knytte FOH tettere opp mot NATOs kommandostruktur. Regelmessig og tilpasset militær tilstedeværelse på norsk territorium og i nærområdene, innenfor rammen av tilgjengelige ressurser, har bidratt til stabilitet og forutsigbarhet. Forsvarets hovedmaterielle til sjøs har imidlertid ikke oppnådd full operativ kapasitet i perioden på grunn av forsinkelser i levering av nye maritime helikoptre og korvetter. Begge disse kapasitetene forventes å bli operative i inneværende planperiode. Forsvarets konfliktforebyggende rolle i vår region vurderes som godt ivaretatt. Dette underbygges av et konstruktivt samarbeid med Russland, både innenfor ren militær virksomhet og på områder der Forsvaret utøver myndighet på vegne av andre samfunnssektorer, som kystvakt, grensevakt og redningshelikoptertjeneste.

5.3 Internasjonalt samarbeid for fred, sikkerhet og forsvar

For Forsvaret har deltakelse i internasjonal krisehåndtering blitt en hovedoppgave og en integrert del av virksomheten. Det har i hele perioden blitt levert svært gode og relevante bidrag til internasjonale operasjoner innenfor rammen av både FN, NATO og EU. Utfordringer har primært vært knyttet til slitasje for små, spesialiserte personellkategorier, primært som følge av oppdraget i Afghanistan. For å redusere belastningen på disse gruppene, har Forsvaret gjennomført justeringer i sammensetningen av og rotasjonsordningene til styrkebidragene.

I hele perioden har Afghanistan vært hovedsatsningsområdet. International Security Assistance Force (ISAF)-oppdraget har endret seg både innholdsmessig og geografisk underveis. Den viktigste endringen har vært skiftet fra mentorering av og partnering med den afghanske hæren (ANA), til en mer støttende rolle med fokus på rådgivning. I september 2012 trakk de norske styrkene seg ut fra Faryab provins, etter å ha overført sikkerhetsansvaret til de afghanske myndighetene i tråd med NATOs overordnede strategi. Ved utgangen av langtidsperioden var således de norske styrkene konsentrert i Mazar-e Sharif og Kabul. Forsvaret har fått meget gode tilbakemeldinger på sine bidrag til ISAF-operasjonen, både fra NATO og fra Afghanske myndigheter.

I tråd med regjeringens satsning på FN, bidro Forsvaret med et militært feltsykehus og et brønnborelag til FN-operasjonen *United Nations Mission in the Central African Republic and Chad* (MINURCAT) i en periode på ett år i 2010–2011. Oppdraget ble løst på en meget god måte. Forsvaret har ellers videreført en rekke observatører og stabsoffiserer ved ulike misjoner i hele perioden.

Forsvaret har også vist evne til å stille både etterspurte og relevante kapasiteter til piratbekjempelse utenfor Afrikas Horn. I 2010 bidro Sjøforsvaret med en fregatt til EU-operasjonen *Atalanta*, mens Luftforsvaret i 2011 deltok med et Orion maritimt overvåkningsfly til NATO-operasjonen *Ocean Shield*. Begge bidragene fikk gode tilbakemeldinger og ble vurdert som vesentlige bidrag i kampen mot piratvirksomhet.

Forsvaret demonstrerte meget god evne til rask og effektiv oppdragsløsning da Norge i 2011 sendte et F-16 kampflybidrag til Libya-operasjonen *Unified Protector*. Det tok i underkant av 100 timer fra politisk beslutning forelå til det norske bidraget var klart til operativ innsats. Oppdraget ble meget krevende, blant annet på grunn av høy intensitet på operasjonene og svært høye krav til nøyaktighet i våpenleveringen. Bidraget høstet meget stor anerkjennelse. Erfaringene demonstrerer tydelig fordelene med å være langt fremme, både med hensyn til teknologi og treningsnivå. Deltagelsen viste også at det er en klar sammenheng mellom trening og oppdragsløsning nasjonalt, og det som presteres i operasjoner ute.

Norge har i perioden videreført og prioritert deltakelsen i NATO Response Force (NRF). Dette er et viktig tiltak for å ivareta våre allianseforpliktelser og for å bidra til NATOs evne til hurtig innsetting ved krisehåndtering. Forsvaret har bidratt med kapasiteter i samtlige NRF-kontingenter i perioden. I tillegg inngikk norske styrker i EUs nordiske stridsgruppe i 2011.

Norge har vært en pådriver for flernasjonalt forsvarssamarbeid og fellesløsninger, både i alliert og nordisk ramme. Den regionale grupperingen Northern Group (NG), bestående av de nordiske og baltiske landene samt Polen, Tyskland og Storbritannia, ble etablert i etterkant av det fellesnordiske forsvarsministermøtet i november 2010. Gruppen har fungert som et forum for diskusjon av aktuelle sikkerhetspolitiske spørsmål, med ambisjon om å være et utgangspunkt for flernasjonale samarbeidsprosjekter knyttet til utvikling av kapasiteter.

Et omorganisert og forsterket nordisk forsvarssamarbeid ble etablert innenfor rammen av Nordic Defence Cooperation (NORDEF) i 2009. Et hovedmål for dette samarbeidet er å bevare og videreutvikle landenes militære kapabiliteter og operative evne gjennom kostnadseffektivt samarbeid. Samarbeidet spenner over hele spekteret fra sikkerhets- og forsvarspolitik, via operativt samarbeid til kapabilitetsutvikling. Noe av dette har manifestert seg gjennom samordning av nordiske bidrag i Afghanistan.

5.4 Effektivt sivil-militært samarbeid

I perioden har det vært et satsningsområde å sikre en helhetlig tilnærming til sikkerhetspolitikken, med økt vekt på samfunnsikkerhet og balanse i forholdet mellom sivil og militær beredskap. Det moderniserte totalforsvarskonseptet vektlegger gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret, fra fred via sikkerhetspolitisk krise til krig.

Forsvaret har gjennom det siste tiåret lagt stadig større vekt på å utvikle støtten til det sivile samfunn. Forsvaret er på sin side avhengig av støtte fra det sivile samfunn for å kunne ivareta sin hovedoppgave, som er å forsvare landet mot angrep fra en ytre fiende. Denne siden ved totalforsvarskonseptet har kommet noe i bakgrunnen etter den kalde krigen. Forsvarssjefen (FSJ) ble i 2010 gitt i oppdrag å videreutvikle det operative

planverket for forsvar av Norge. Det påbegynte arbeidet med forsvarsplanen vil gi et godt grunnlag for å planlegge for den nødvendige sivile støtten til Forsvaret.

Høsten 2010 ble det lagt frem en rapport med en oversikt over gjeldende sivil-militære ordninger og mekanismer i totalforsvaret. Forsvaret har samlet disse i en søkbar database, som vil bli gjort tilgjengelig for andre departementer og etater. Rapporten pekte på nødvendigheten av å oppdatere en del av disse ordningene og mekanismene. Regjeringen har som målsetting at dette arbeidet skal være sluttført innen utgangen av 2013.

FD har, i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, revidert *Bistandsinstruksen* som regulerer Forsvarets bistand til politiet. Den nye instruksen, fastsatt ved Kgl. Res. av 22. juni 2012, er forbedret og forenklet, og gir blant annet bestemmelser om tidlig varsling og prosedyrer i hastetilfeller.

En ny sektorovergripende instruks som tydeliggjør roller og ansvar innenfor objektsikring med sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet ble fastsatt ved Kgl. Res. av 24. august 2012. Instruksen gir føringer for koordinering og samarbeid mellom politiet og Forsvaret, og vil i inneværende periode bli fulgt opp med revisjon av politiets og Forsvarets objektsikringsplaner.

Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser skal kunne bistå ved sivil krisehåndtering, avhengig av den faktiske situasjon og sivile myndigheters behov. Noen strukturelementer er særlig relevante og forberedt på slik bistand. Dette gjelder særlig Heimevernet, spesielt i forbindelse med objektsikring. Forsvarets spesialkommando har et dedikert oppdrag i å være forberedt på å bistå politiet i forbindelse med kontraterroroperasjoner til havs. Lufttransport generelt, og helikoptertransport spesielt, er avgjørende kapasiteter for å kunne bistå sivile myndigheter.

Som en del av oppfølgingen etter 22. juli ble det reetablert permanent helikopterberedskap på Rygge fra september 2011. Heimevernets innsetting og oppgaver knyttet til objektsikring er tydeliggjort. Det samme gjelder for Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) sine oppgaver knyttet til objektsikring i hovedstaden.

5.5 Folkeforankring, forsvarsevne og forsvarsvilje

Det er i perioden 2009–2012 iverksatt og utviklet flere tiltak for å bedre kommunikasjonen med befolkningen for å sikre bedre forståelse av Forsvarets oppgaver og forankring i samfunnet. Det har vært særlig fokus på årlige rekrutteringskampanjer som også gir informasjon om Forsvarets hovedoppgaver samt en profileringskampanje med hovedvekt på kompetanse og verdier. I tillegg legger Forsvaret nå frem ugraderte årsrapporter for tydeligere å synliggjøre egen oppgaveløsning. I tillegg arrangeres det to pressemøter årlig der Forsvaret gjennomgår innsatsen i internasjonale operasjoner for mediene. Det er gjort undersøkelser som omhandler skadetilfeller fra operasjoner i Afghanistan, årlig helseundersøkelse samt levekårsundersøkelse for veteraner. Dette arbeidet bidrar til ytterligere åpenhet rundt Forsvarets aktiviteter som ikke har eksistert tidligere. Rapportene følges opp med en innbyggerundersøkelse der resultatene gir en beskrivelse av hvilken oppfatning befolkningen har av ulike sider av Forsvarets virksomhet. Dette legger grunnlaget for

en helhetlig tilnærming til Forsvarets kommunikasjon med samfunnet, og gir også god styringsinformasjon til forsvarsledelsen.

Videre er det iverksatt tiltak for å sikre en bredest mulig rekruttering til Forsvaret, blant annet tiltak som motiverer kvinner til å møte til tjeneste. Mye arbeid er lagt i ytterligere å høyne kvaliteten på førstegangstjenesten, herunder med statushevende tiltak, for å redusere frafall underveis i tjenesten.

Ivaretagelse av veteraner har hatt et særskilt fokus innenfor langtidsperioden 2009–2012. Regjeringen lanserte i 2011 handlingsplanen *I tjeneste for Norge*, hvor hovedmålet er å styrke samfunnets anerkjennelse av Forsvaret og å sikre ivaretagelsen av blant annet Forsvarets veteraner og deres nærmeste. Regjeringen vedtok i 2011 å etablere 8. mai som offentlig veterandag, i tillegg til å være frigjøringsdag. Dette ble gjort for å ha en merkedag hvor man hedrer alle veteraner og veteranfamilier, fra andre verdenskrig og frem til pågående internasjonale operasjoner. Dagen markeres årlig med arrangementer over hele landet. Som et ytterligere tiltak for å hedre veteranene gjennomføres offentlige medaljeparader knyttet til avsluttet tjeneste i internasjonale operasjoner.

Forsvarssektoren forvalter store fellesverdier og skal fremstå som en ansvarlig samfunnsaktør. Det er et mål at hele organisasjonen skal kjennetegnes av integritet og høy etisk bevissthet. Følgelig har utviklingen av gode løsninger på problemstillinger knyttet til holdninger, etikk og ledelse (HEL) stått som svært sentrale i gjennomføringen av den daglige driften.

Regjeringen har i perioden lagt frem St. meld. nr. 33 (2008–2009) *Kultur å forsvare*, som omhandler kulturvirksomheten i Forsvaret frem mot 2020. Her stadfestes Forsvarets kulturinstitusjoner som viktige tradisjonsbærere, kulturforvaltere og kulturformidlere.

For å gjøre Forsvaret mer åpent tilgjengelig for publikum, er det arrangert en rekke markeringer og stevner, slik som markeringen av *Luftmakten 100 år* på Rådhusplassen i Oslo. Dette stevnet alene trakk flere hundre tusen mennesker.

Et annet eksempel på hva som er gjort for å bedre tilgjengeligheten er videreutvikling og tilrettelegging av Forsvarets nettsider for å tilpasse dette mediet best mulig til den stadige utviklingen.

FD forvalter en tilskuddsordning som har som mål å stimulere det sivile samfunn til aktivitet som fremmer kunnskap og bevissthet om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, eller som fremmer aktivitet som støtter opp om Forsvarets oppgaver. I langtidsperioden er denne tilskuddsordningen videreutviklet slik at organisasjonene i større grad enn tidligere blir tildelt tilskudd på bakgrunn av synlige mål og resultater.

5.6 Verneplikten som et fundament for Forsvaret

Behovet for et forsvar med solid forankring og legitimitet i samfunnet er blant annet blitt imøtekommet ved å videreføre og underbygge prinsippet om å beholde verneplikten som et fundament for Forsvaret. Verneplikten som et solid fundament har ligget fast i perioden og har bred politisk forankring.

Allmenn verneplikt innebærer at alle skikkede norske mannlige statsborgere skal ta sin del av ansvaret et militært forsvar innebærer, og stå til disposisjon for nasjonen fra de er

18 til 44 år. Verneplikten bidrar blant annet til å sikre Forsvarets legitimitet og forankring i samfunnet gjennom en bred rekruttering til Forsvaret som gjenspeiler befolkningen. Praktisering av verneplikten gjennom førstegangstjenesten bidrar til å sikre denne funksjonen. Verneplikten er sentral for å sikre Forsvaret en bred rekruttering av personell på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer, og sikrer samtidig at viktige fredsoperative oppgaver ivaretas. Forsvaret tilføres dermed et mangfold gjennom verneplikten, noe som er avgjørende for at Forsvaret skal utføre sine komplekse oppgaver best mulig. Dette gir også den enkelte soldat verdifull yrkeserfaring og opplæring.

Forsvarets behov har vært styrende for antall vernepliktige mannskaper som blir innkalt og avtjener førstegangstjenesten. Antallet vernepliktige mannskaper som har gjennomført førstegangstjenesten er opprettholdt på om lag 8 000. Prosessen og planleggingen for ny todelt sesjonsordning og sesjonsplikt for kvinner ble startet opp i 2009. Sesjonsplikt for kvinner ble iverksatt fra 1. januar 2010. En pilot for ny todelt sesjonsordning ble startet opp i 2010 for Hamar-området. Ordningen ble implementert for hele landet fra 2011.

Fra 2011 gjennomføres sesjon del 1 som et internettbasert spørreskjema, av hele årskullet på om lag 60 000 personer. Av disse selekteres og innkalles om lag 25 000 personer til sesjon del 2. Til slutt blir om lag 10 000 innkalt til førstegangstjenesten. Frafallet fra sesjon til fullført førstegangstjeneste er fremdeles ansett å være for høyt. Det jobbes derfor kontinuerlig med å redusere frafallet. Iverksatte tiltak som synes å virke er høyere kvalitet på sesjon del 2, direktefordeling fra sesjon til tjenestested og kortere tid mellom sesjon og førstegangstjenesten. I tillegg er det iverksatt tiltak for å få flere kvinner til å møte til tjeneste. Arbeidet med å videreutvikle kvaliteten på førstegangstjenesten og andre statushevende tiltak har bidratt til redusert frafall og økt motivasjon blant soldatene.

5.7 *Mangfold og kompetanse*

Langtidsplanen definerte mangfold som «variasjon i faglig bakgrunn og kompetanse, aldersspredning, etnisk variasjon og god kjønnsfordeling».

Kvinnerekruttering er blitt særlig vektlagt i perioden. I kjølvannet av St.meld. nr. 36 (2006–2007) *Økt rekruttering av kvinner til Forsvaret*, ble Forsvaret gitt en rekke konkrete oppdrag som gikk på å tiltrekke, rekruttere og beholde flere kvinner. Pliktig sesjon for begge kjønn ble innført i 2010. Følgelig får nå nær alle kvinner i vernepliktig alder en introduksjon om Forsvaret, noe som kun gjaldt et mindretall tilbake i 2006.

En ny profileringskampanje – *For alt vi har. Og alt vi er.* – ble introdusert i 2010. Den har styrket Forsvarets profil for vektlegging av kompetanse og verdier, og har i stor grad bidratt til å etablere et godt grunnlag for videre arbeid med mangfold i Forsvaret. Utviklingen viser seg positiv, og temaene er langt mer fremtredende i Forsvaret nå enn tidligere – eksempelvis reviderte Forsvaret i 2012 sitt uniformsreglement, blant annet når det gjelder praksis knyttet til religiøse symboler. Forsvaret arbeider med å markedsføre seg overfor mange grupper ungdom. Foruten oppmøte på utdanningsmesser og skoler, oppsøkes møteplasser for flerkulturelle og for ungdom med særskilt kompetanse.

Ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i internasjonale operasjoner er tema i St.meld. nr. 34 (2008–2009) *Fra vernepliktig til veteran*. Arbeidet med å følge opp og gjennomføre de skisserte tiltakene i meldingen ble straks satt i gang.

- Tiltakene omfattet blant annet styrking av Kontor for psykiatri og stressmestring i Forsvarets sanitet, etablering av uavhengig tilsyn med helsetjenester til norsk personell i militære operasjoner i utlandet, styrking av Forsvarets helsetjenester i utlandet og utarbeidelse av en egen handlingsplan for oppfølging av veteraner fra Gulfkrigen. Blant tiltakene som var satt i gang i 2009, la regjeringen særskilt vekt på å styrke veteranenes rettigheter. Forsvarets veteransenter på Bæreia var 1. august 2009 satt i full drift, som et velferds- og rekreasjonssenter for veteraner og deres pårørende.
- Handlingsplanen *I tjeneste for Norge* (2011) inneholder 126 konkrete tiltak som konkretiserer satsingsområdene fra St.meld. nr. 34 (2008–2009). Gjennomføringen av tiltakene er godt i gang, og samarbeidet mellom berørte departementer fungerer godt. Av tiltakene kan spesielt nevnes *Pilotprosjekt Østerdalen*, som er et samarbeid mellom Forsvaret og forsvarskommunene Åmot og Elverum. Prosjektet går ut på å prøve ut modeller for samarbeid mellom førstelinjetjenestene i kommunene innenfor områdene NAV, helse og omsorg samt barn og familier. Prosjektet skal vare i to til tre år.
- Rettighetene og vilkårene til veteraner ble bedret i 2010. Fra og med 1. januar 2010 ble to erstatningsordninger iverksatt for forsvarspersonell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner. Det ble innført et objektivt ansvar fremover i tid for enhver skade og sykdom som følger av tjeneste i internasjonale operasjoner. I tillegg ble det iverksatt en særskilt kompensasjonsordning for forsvarspersonell som, etter internasjonale operasjoner i perioden 1978 og frem til 1. januar 2010, har fått psykiske belastningsskader. Rettighetene og vilkårene til veteraner ble ytterligere bedret i 2011. Det ble blant annet etablert en uavhengig klagenemnd for veteraner som behandler klager på vedtak om kompensasjon for psykiske belastningsskader som følger av deltakelse i internasjonale operasjoner.
- Regjeringen satte i 2010 i gang et bredt spekter av tiltak for å anerkjenne veteranene bedre. Blant annet er regjeringen representert ved medaljeseremonier samt at et helhetlig system for dekorasjoner for internasjonale operasjoner er etablert.

5.8 Nasjonalt og internasjonalt industrisamarbeid

Oppfølgingen av St.meld. nr. 38 (2006–2007) *Forsvaret og industrien – strategiske partnere* preget samarbeidet mellom Forsvaret og industrien i perioden 2009–2012. Regjeringen la til grunn en aktiv industripolitikk gjennom å legge til rette for best mulige rammebetingelser for industrien. Sentrale elementer i dette arbeidet var å engasjere partene i tidlig dialog om planlagte materiellinvesteringer og anskaffelsesprogram, slik at potensialet for samarbeid ble identifisert og utnyttet. Andre viktige elementer knytter seg til forskning og konseptutvikling, teknologiske kompetanseområder, internasjonalt materiellsamarbeid, aktiv bruk av regelverk og etiske retningslinjer. I tillegg stod tidlig identifisering av mulige prosjekter og bruken av industrisamarbeid (gjenkjøp) som et strategisk virkemiddel sentralt i oppfølgingen av St.meld. nr. 38 (2006–2007) i perioden.

Selv med begrensede ressurser viste forsvarsindustrien seg i perioden å være både nyskapende og utholdende, noe som resulterte i økende aktivitet så vel i omfang som utstrekning. Nye markeder var og er under etablering i Asia og Sør-Amerika, samtidig som de mer tradisjonelle i Europa og Nord-Amerika ble videreutviklet. Forsvaret og industrien gikk i perioden over i en utfordrende fase knyttet til nye prioriteringer i forsvarsplanleggingen i USA og mange europeiske land. Samtidig medførte stadig vekst i Asia og Sør-Amerika nye muligheter.

Sentralt i samarbeidet mellom Forsvaret og industrien i perioden stod ikke bare F-35-programmet, med dets store industripotensiale, men også de nye fartøyene til Sjøforsvaret samt nytt materiell til Hæren og oppdatering av en rekke ulike plattformer og systemer.

Det norske forsvarer og relatert industri stod også overfor store utfordringer i perioden 2009–2012. Dette kan hovedsakelig knyttes til reduksjonen av forsvarsbudsjettene blant våre allierte og partnerland som medførte strukturelle kutt, og i mange tilfeller at oppdateringer av eksisterende plattformer og systemer ble valgt fremfor investeringer i nye. I tillegg erfarte man i perioden at den teknologiske utviklingen stadig fordyrer fremskaffelsen av moderne forsvarsmateriell. Dette førte til at bedrifter i økende grad gikk sammen om utvikling og produksjon av nytt materiell, både nasjonalt og internasjonalt, og ofte kjøpte seg opp i hverandres strukturer. Videre innebar dette en mer krevende markedsituasjon der nasjoner lett favoriserte egen industri. Perioden viste også at det er krevende å lykkes i det amerikanske markedet selv om Norge brukte mye ressurser for å styrke industrisamarbeidet over Atlanteren.

5.9 Fortsatt modernisering

Den operative strukturen som ble beskrevet i langtidsplanen for perioden 2009–2012, jf. tabell 6.6 *Anbefalt operativ struktur* i St.prp. nr. 48 (2007–2008), er i all hovedsak etablert ved utgangen av 2012. Forsvaret nådde således periodens målsetting om å bygge opp og videreutvikle moderne kapasiteter med høyere kvalitet, bedre reaksjonsevne og økt utholdenhet.

For enkelte strukturelementer har imidlertid forsinkelser, primært innenfor materiellprosjektene, ført til tidsforskyvninger knyttet til innfasingen av nytt materiell og utfasingen av det gamle. Mest fremtredende er forsinkelsene i leveransen av de nye NH90 maritime helikoptrene. Dette har ført til at Sjøforsvaret mangler en viktig strukturkomponent, som er ment å gi betydelig økt kapasitet. Forsinkelsen har ført til behov for forlenget drift av Lynx-helikopteret for kystvakten.

Det vises til punkt 8.6 *Videreutvikle Forsvarets struktur (I-4)* for en mer inngående beskrivelse av realisert operativ struktur.

5.10 Kontinuerlig utvikling og tilpasningsevne

Regjeringens forsvarspolitiske hovedmål var for perioden «å videreutvikle et forsvar som er i stand til å tilpasse seg utviklingen og møte utfordringene i raskt skiftende omgivelser, for å kunne verne om Norges sikkerhet, interesser og verdier».

For å imøtekomme dette hovedmålet, ble det ved inngangen til perioden definert et utvalg viktige suksessfaktorer som ble ansett som sentrale innenfor ledelses- og

styringsdimensjonen. Disse er blitt brukt som et tankesett og virkemiddel for å møte endringer i omgivelsene underveis i gjennomføringen på en forberedt, konstruktiv og bærekraftig måte. Suksessfaktorene innbefattet oppsummert følgende:

- *Felles situasjonsforståelse:* I perioden var om lag 80 % av de økonomiske forutsetningene for å realisere ny langtidspan knyttet til forhold som sektoren selv ville ha kontroll over, mens de resterende 20 % var knyttet til forutsetningen om bevilgningsmessig økning. Balanse i forsvarssektoren var dermed langt fra avhengig av politiske beslutninger alene. Ubalanser har i de fleste langtidspaner fått utvikle seg ved en kombinasjon av politiske beslutninger (spesielt knyttet til bevilgninger og bindinger på lokalisering av forsvarsavdelinger) og sektorens manglende evne til å gjennomføre politiske vedtak og/eller evne til å håndtere endringer. Felles situasjonsforståelse krever tydelige ledere, god kommunikasjon og betydelig takhøyde for diskusjon i forkant av at beslutninger treffes. Når beslutninger er truffet, er det samtidig avgjørende at disse følges lojalt opp. Også dette krever tydelige ledere, og det krever at ansvar gjøres gjeldende i hele organisasjonen. Felles situasjonsforståelse dreier seg om forholdet mellom ressurstilgang, struktur og politisk fastsatt ambisjonsnivå, men også om sentrale utfordringer i egen organisasjon, herunder internt drevne kostnadsøkninger, og om hvordan denne type utfordringer best kan møtes.
- *Felles forståelse av mål og sentrale virkemidler:* En avgjørende suksessfaktor for realisering av langtidspanen for perioden 2009–2012 var en effektiv strategisk ledelse som skulle stå samlet i arbeidet for å nå de vedtatte målsettinger. Videre var det helt sentralt at en sektor med høy grad av modernisering og fortløpende endring har en ledelse som styrer i én felles retning. Å nå vedtatte mål krever blant annet at drifts- og investeringsmidler blir brukt som forutsatt, hvor en av de største utfordringene ligger i å sikre at driftsbudsjettene faktisk innrettes og styres i henhold til strategiske føringer. Ledelsesfokus ble dermed knyttet til (1) å skulle ha en strategisk ledelse som står samlet om, og som kommuniserer tydelig, at løpende og effektiv styring i alle deler av sektoren er avgjørende, (2) å ha en strategisk ledelse som står samlet om at god ledelse, grunnleggende arbeidsgiverholdninger og langsiktig og effektiv kompetansestyring er avgjørende, og (3) å ha en strategisk ledelse som står samlet om grunnleggende virkemidler og tiltak for endringshåndtering ved nye og *eksternt* drevne forutsetninger for gjennomføringen av langtidspanen samt at den samme ledelsen står samlet om at *internt* forårsakede endringer skal håndteres av sektoren selv.
- *Mer kontinuerlig tilnærming til endringshåndtering:* Det er en kontinuerlig utfordring for sektoren å finne god balanse mellom å fokusere på utfordringer som bør løses i et langsiktig perspektiv, og å fokusere på måloppnåelse og resultater på kortere sikt. Det er gjennom perioden lagt opp til at videreutviklingen av forsvarssektoren skal skje gjennom et mer kontinuerlig strategisk og langsiktig utviklingsarbeid. En slik tilnærming følger opp sentrale forutsetninger som ble lagt til grunn da den integrerte strategiske ledelsen i

forsvarssektoren ble etablert. Dette dreier seg om å styrke evnen til strategisk langtidsplanlegging, gjennomføring og styring i forsvarssektoren. I en slik sammenheng er det helt nødvendig med tette og integrerte prosesser mellom politiske og fagmilitære beslutningstagere.

- *Gode incentivstrukturer:* God kontroll med driftskostnadene i forsvarssektoren er en forutsetning for forbedring av kostnadsstrukturen og utvikling av kostnadseffektive løsninger. Videre vil bedre kontroll med driftskostnadene forenkle måling og vurderinger knyttet til interneffektivisering i sektoren. Erfaringer fra perioden 2005–2008 understreker viktigheten av at effektiviseringen er målbar. Substansielle effekter fra interneffektivisering var et helt sentralt virkemiddel i arbeidet med å oppnå mer varig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang.
- *Helhetlig strategisk kommunikasjon:* God intern kommunikasjon er sett på som et sentralt element for å få til gode endringsprosesser. Effektiv gjennomføring av beslutninger forutsetter grunnleggende forståelse for utfordringene, og bred tilslutning til løsningene. Effektiv kommunikasjon er et virkemiddel av avgjørende betydning for gjennomføring av strategier og planer. Systematisk innsats på dette området er en forutsetning for å skape den nødvendige forståelse for og tilslutning til virksomheten generelt så vel som til endringene spesielt – internt og eksternt. Strategisk kommunikasjon har vært en integrert del av strategisk ledelse.

5.11 Et helhetlig og langsiktig perspektiv

I St.prp. nr. 48 (2007–2008) varslet regjeringen at utvikling av forsvarssektoren skal foregå gjennom et mer kontinuerlig strategisk og langsiktig utviklingsarbeid innenfor rammen av den integrerte strategiske forsvarsledelsen. Hensikten med denne modellen er å sikre sammenheng mellom Forsvarets oppgaver og hvilken struktur Forsvaret må utvikle, herunder også prioriteringer og ressurser.

Den endrede planmodellen har ikke rokket ved praksisen med å presentere overordnede langtidsplaner for Stortinget. Langtidsplaner med bred forankring i Stortinget er et viktig verktøy for å sikre langsiktighet og enighet om forsvarspolitikken. Slike planer vil derfor fortsatt være et fundament for utviklingen av forsvarssektoren.

Samtidig innebærer omleggingen flere viktige endringer. Forsvarssektorens langtidsplanlegging er ikke lenger ensidig sentrert omkring faste, fireårige planperioder. Fagmilitært og departementalt arbeid opp mot Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* var derfor ikke en altomfattende revurdering av hele Forsvarets struktur. Proposisjonen fokuserte derimot på anskaffelsen av kampflyet F-35 og endringer i Luftforsvaret knyttet til struktur og baser. I tillegg ble det fremmet tiltak for å videreutvikle Hærens evne til innsats og reaksjonsevne. Øvrige områder og etater ble i tråd med den nye modellen i større grad beskrevet som en del av en løpende utvikling av sektoren. Der det var behov for å informere om justeringer eller treffe nye beslutninger, ble det gitt en bred fremstilling med begrunnelser og konsekvensbeskrivelser som grunnlag for Stortingets behandling. På felter der

Stortingets behandling av St.prp. nr. 48 (2007–2008) fortsatt har gyldighet og hovedkursen er uendret, ble fremstillingen noe mer overordnet.

Forsvarets evner må stadig fornyes, slik at Forsvaret forblir et relevant instrument for å ivareta norsk sikkerhet. Det er derfor et løpende behov for å overvåke endringer i omgivelsene, så vel som innad i sektoren, som kan ha betydning på lengre sikt. Slike analyser vil omsettes i en forsvarspolitik som rettleder Forsvarets utvikling og som kan konkretiseres i planer og tiltak for å skape nødvendig omstilling og endring.

Tverrprioritering basert på et balansert og helhetlig perspektiv er fortsatt avgjørende for forsvarssektorens videre utvikling, både knyttet til fornying og forbedring av organisasjon og operativ struktur, og økonomiske og administrative forhold. FD utreder forsvarssektorens utvikling kontinuerlig og håndterer utfordringer etter hvert som behov oppstår. Når slike prosesser gjør det ønskelig eller nødvendig å informere Stortinget, gjøres dette på dertil egnet måte. Langtidsplanenes primære hensikt vil fortsatt være å gi et helhetsperspektiv, presentere saker som er modne for beslutning og sette den langsiktige kursen for utviklingen av sektoren.

6. Utviklingen av operativ evne

Operativ evne som bidrag til norsk sikkerhets- og forsvarspolitik var forsvarssektorens hovedleveranse i perioden. Sektorens troverdighet som sikkerhetspolitisk virkemiddel bygger på evnen til å løse tildelte oppgaver. Den operative evnen utgjør fundamentet for oppgaveløsningen, fordelt på nasjonale oppgaver, oppgaver som løses i samarbeid med allierte og andre samarbeidspartnere, og andre oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret, men hvor Forsvaret har en støttende rolle.

Overordnet målsetting for den videre utviklingen av Forsvaret i perioden 2009–2012 var å opprettholde og videreutvikle den operative evnen. Dette krever en forsvarsstruktur som har relevante militære kapasiteter med tilstrekkelig reaksjonsevne, kampkraft, tilgjengelighet og utholdenhet, og som evner å samarbeide effektivt med sivile aktører, allierte og partnere.

Gjennom perioden er den operative evnen blitt styrket. De fremste faktorene som bidrar til måloppnåelsen er økt trenings- og øvingsaktivitet i forsvarsgrenene, årsverksøkningen i Hæren, en positiv utvikling innenfor trening og øving av Heimevernsstrukturen samt en betydelig modernisering av militært materiell.

Forsvaret har også høstet betydelig og verdifull erfaring fra internasjonale operasjoner, som bidrar til å heve kompetansen både på individnivå og i organisasjonen. I tillegg har den samlede aktiviteten i nordområdene bidratt til en positiv utvikling av den operative evnen. For ytterligere detaljer henvises det til punkt 8.1 *Etablere og anvende operativ evne (L-1)*.

7. NATOs vurdering av Norge

NATO gjennomfører regelmessige vurderinger av den enkelte nasjons forsvarsplaner og forsvarsinnsats, som et ledd i alliansens forsvarsplanprosess. Vurderingen beskriver utviklingen innenfor ulike deler av forsvarssektoren, og inneholder også anbefalinger til nasjonene om prioriteringer i det kontinuerlige arbeidet med å videreutvikle Forsvaret. Den siste vurderingen av Norge ble ferdigstilt i september 2011, og favner således ikke hele perioden 2009–2012.

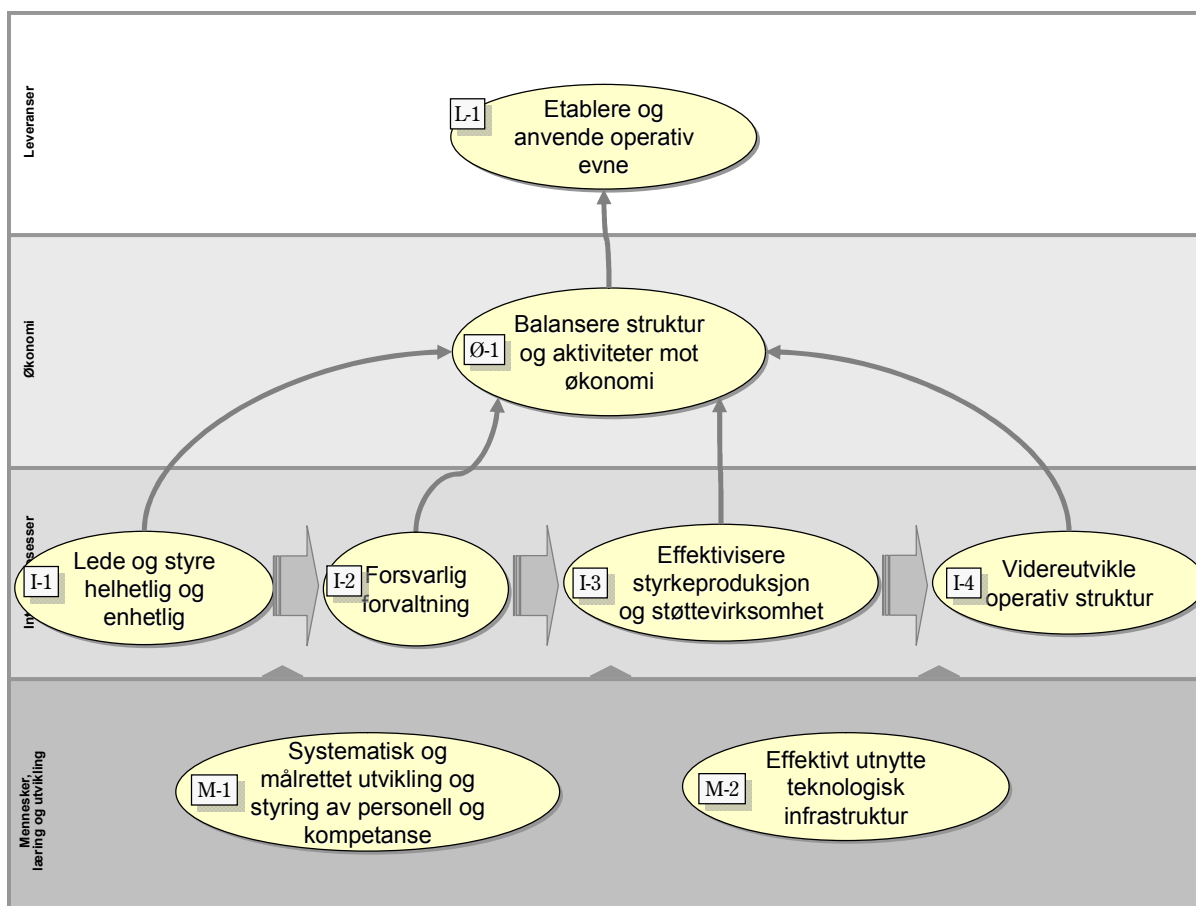
Hovedkonklusjonene fra NATO-vurderingen er at moderniseringsprosessen har gitt tellende resultater. I vurderingen fremgår det at NATO er tilfreds med arbeidet Norge har gjort knyttet til modernisering og videreutvikling av sine kapasiteter. NATO fremhever at norske landstyrkers påbegynte og planlagte modernisering vil gjøre disse mer effektive. NATO fremhever særlig at innfasingen av nye fregatter med helikoptre samt innfasingen av Sjøforsvarets nye logistikkskip, vil gi betydelig økt operasjonsevne på en rekke sjøstridsområder når disse er fullt operative. Luftforsvaret vurderes til å ha en moderne og effektiv kampflyflåte som vil bli ytterligere forsterket gjennom anskaffelsen av nye kampfly. Samtidig peker NATO på områder hvor det er behov for fortsatt innsats i årene som kommer. Blant annet at de reelle forsvarsutgiftene bør økes gradvis i retning av de 2 % av BNP som er fastsatt i alliansens politiske måltall. Det bør brukes mer ressurser på å utbedre påviste svakheter, inkludert en styrking av kapasitetene til etterretning, overvåkning, mållokalisering og oppklaring. Videre bør Norge gjennomgå sin personellinnretning og øke antall personer som kan delta i internasjonale operasjoner.

Et av NATOs politiske fastsatte mål er at utgifter til materiellinvesteringer skal utgjøre 20 % av forsvarsutgiftene. I NATOs vurdering av Norge fra 2011 legges det vekt på at Norge er ett av stadig færre land i alliansen som opprettholder en tilstrekkelig robust andel av forsvarsbudsjettet til materiellinvesteringer i tråd med alliansens målsetninger. NATO beregner samlede utgifter etter en egen metodikk, dvs. inklusive pensjonsutgifter, men eksklusive bruttobudsjetteringen av FB og Redningshelikoptertjenesten. For Norge utgjorde utgiftene til materiellinvesteringer i overkant av 19 % av forsvarsutgiftene i 2009. Ved utgangen av perioden er andelen i underkant av 18 %, en nedgang som primært kan forklares med at det er foretatt avsetninger til fremtidige kampflykjøp. Investeringen i nye kampfly vil følgelig påvirke den totale materiellinvesteringsandelen relativt kraftig i kommende år – den forventes å stige til 25 % i 2016 og 27 % i 2018.

En oversettelse av den siste fullstendige NATO-vurderingen av Norge, gjennomført i 2011 og offentliggjort i 2012, er gjengitt i Prop.1 S (2012–2013).

8. Realisering av det strategiske målbildet





Målbildet for styring av forsvarssektoren, vist i figur 8, synliggjorde og dannet rammeverket for å følge opp de prioriteringene som ble lagt til grunn for langtidsplanen 2009–2012. Det beskriver de viktigste endringene som skulle skje i perioden og inneholder de områder som ble ansett som kritiske å følge opp i styringssammenheng for å sikre gjennomføringen av vedtatte planer. En viktig forutsetning i denne sammenhengen, var at det skulle bygges videre på de erfaringer som allerede var vunnet gjennom flere års bruk av mål- og resultatstyring, i tillegg til at risikostyring fullt ut skulle bli integrert i mål- og resultatstyringen. Hensikten med risikostyringen er å identifisere forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke måloppnåelsen negativt, og ulike tiltak som skal eller kan iverksettes for å fjerne eller redusere risikoen for disse hendelsene. Utgangspunktet var målene som fremgår av målbildet gjengitt i figur 8.



Figur 8 Det strategiske målbildet for styring av forsvarssektoren i perioden 2009–2012

I det strategiske målbildet for styringen av forsvarssektoren angis *hva* som skal oppnås i fireårsperioden. Etatssjefene skulle på dette grunnlag, gjennom egne mål- og resultatkrav, beskrive *hvordan* målene for perioden skulle nås.

Rapporteringen på strategiske mål beskriver en overordnet og helhetlig vurdering av måloppnåelse basert på styringsparametere, tiltak, risiko samt andre kjente forhold av betydning. Evalueringsrapporten vurderer måloppnåelsen på samme måte som det gjøres i Resultat- og kontrollrapportene, med å tillegge en farge til et gitt nivå av måloppnåelse:

-  Status GRØNN – meget tilfredsstillende – er satt når måloppnåelsen er nådd iht. forventningene.
-  Status LYS GRØNN – tilfredsstillende – er satt når måloppnåelsen i stor grad er nådd iht. forventningene. Mindre avvik i måloppnåelse kan aksepteres.
-  Status GUL – mindre tilfredsstillende – er satt når det er betydelige mangler i måloppnåelsen eller forsinkelser. Det er lite sannsynlig at forventningene kan innfris, eller det foreligger indikasjoner som tilsier en forverring av status.
-  Status RØD – ikke tilfredsstillende – er satt når det er alvorlige mangler i måloppnåelsen eller vesentlige forsinkelser. Forventningene innfris mest sannsynlig ikke.

Utviklingen innenfor hvert enkelt mål med styringsparametere, primært tilhørende Forsvaret, oppsummeres i tabell 2. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Forsvarsbygg (FB) gis en dypere gjennomgang i kapittel 9.

		FÅR 09	RKR 3/10	RKR 3/11	RKR 3/12
L-1	Etablere og anvende operativ evne				
L-1-1	Operativ kapasitet og evne til oppgaveløsning - <i>operativ evne</i>				
L-1-2	Tilstedeværelse og operativ virksomhet i nordområdene				
L-1-3	Bidra til og gjennomføre internasjonale operasjoner				
Ø-1	Balansere struktur og aktiviteter mot økonomi				
Ø-1-1	Forventet årsresultat				
I-1	Lede og styre helhetlig og enhetlig				
I-1-1	Kompetansekrav til ledere				
I-1-2	Evaluering av ledere				
I-2	Forsvarlig forvaltning				
I-2-1	Fakturakontroll				
I-2-2	Håndvåpenkontroll				
I-2-3	Materiellkontroll				
I-2-4	Andel driftsanskaffelser som følger hovedprosess i FIF				
I-3	Effektivisere styrkeproduksjon og støttevirksomhet				
I-3-1	Implementering av vedtatte organisasjonsendringer				
I-3-2	Gjennomføringsgrad styrkeproduksjon				
I-3-3	Materielle dekningsgrad				
I-4	Videreutvikle Forsvarets struktur				
I-4-1	Realisering og videreutvikling av vedtatt struktur				
I-4-2	Omsetningsevne investering				
I-4-3	Ivaretagelse av innmeldte styrkemål				
M-1	Systematisk og målrettet utvikling og styring av personell og kompetanse				
M-1-1	Utvikling i personellstrukturen				
M-1-2	Dekningsgrad kompetanse				
M-1-3	Jobbtilfredshet og tilhørighet til org				
M-1-4	Frafall fra førstegangstjenesten og antall kvinner som gjennomfører førstegangstjeneste				
M-1-5	Rekruttere og beholde kvinner				
M-2	Effektivt utnytte teknologisk infrastruktur				
M-2-1	Interoperable og standardiserte løsninger				
M-2-2	Modenhetsnivå NbF-grad 2 (NNEC NML 4)				

Tabell 2 FDs vurdering av måloppnåelse for styringsparametere i FÅR/RKR

De etterfølgende punktene gir en mer detaljert beskrivelse av målene og av vurderingene som knyttes til oppnåelsen av disse.

8.1 Etablere og anvende operativ evne (L-1)

Operativ evne utgjør fundamentet for å løse nasjonale oppgaver, oppgaver som løses i samarbeid med allierte og andre samarbeidspartnere samt andre oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret og Forsvaret har en støttende rolle. Slik som det fremgår av punkt 6 *Utviklingen av operativ evne* er den operative evnen blitt styrket gjennom perioden.

Dette målet har hatt til hensikt å følge opp hovedmålsettingen om å opprettholde og videreutvikle Forsvarets operative evne, slik at Forsvarets oppgaver løses best mulig.

	2008	Status 2009	Status 2010	Status 2011	Status 2012
Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag	-	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende
Hevde norsk suverenitet	-	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende
Myndighetsutøvelse	-	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende
Forebygge og håndtere episoder og sikr.pol. kriser	--	Tilfredsstillende (-)	Tilfredsstillende (-)	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende
Bidra til kollektivt forsvar av Norge og NATO	-	Tilfredsstillende (-)	Tilfredsstillende (-)	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende
Bidra til flernasjonal krisehåndtering og fredsoperasj.	-	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende
Støtte til diplomati og til å forhindre spredning av MØV	-	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende
Bidra til samfunnsikkerhet og sentrale samfunnsoppg.	-	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende

Tabell 3 Utviklingen av evnen til å løse Forsvarets oppgaver (basert på FSJs vurdering av operativ evne)

Den overordnede vurderingen av evnen til å løse de enkelte av Forsvarets oppgaver er illustrert i tabell 3. Utviklingen i perioden er positiv, og da særlig for to av oppgavene. Vurderingen av oppgave 1 *Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning*, har bedret seg fra tilfredsstillende til meget tilfredsstillende. Denne oppgaven vektlegger Norges selvstendige evne til overvåking og etterretning i egne nærområder. Dette omfatter evne til kontinuerlig overvåkning av norsk luftrom og tilstøtende områder innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar. I tillegg inkluderer det overvåkning av utvalgt aktivitet i sjøterritoriet og utvalgte geografiske områder til sjøs hvor Norge har jurisdiksjon samt kontinuerlig overvåkning av deler av landterritoriet, i første rekke langs grensen til Russland. Forsvaret må også i forbindelse med operasjoner i utlandet ha overvåkings- og etterretningskapasitet til støtte for beslutningstakere både på strategisk og taktisk nivå.

Vurderingen av oppgave 6 *Å bidra til flernasjonal krisehåndtering utenfor Norge, herunder fredsstøttende operasjoner*, har også utviklet seg fra tilfredsstillende til meget tilfredsstillende. Norske bidrag til internasjonale operasjoner har ligget på et høyt nivå i hele perioden, der engasjementet i Afghanistan har vært dominerende. Parallelt med ISAF-opdraget har Forsvaret også deltatt med substansielle bidrag for FN i Tsjad, for

NATO i Libya samt for EU og NATO i piratbekjempelse utenfor Afrikas Horn. Forsvaret har også regelmessig stilt med bidrag i NATOs stående reaksjonsstyrke (NRF) og i EUs nordiske stridsgruppe i 2011. Norske bidrag har holdt et høyt kvalitativt nivå, og innsatsen har høstet anerkjennelse blant våre allierte, partnere og de organisasjonene som leder operasjonene. Dette har ført til at norsk militærmakt er svært etterspurt i internasjonal krisehåndtering.

To av Forsvarets åtte definerte oppgaver står med tilfredsstillende status ved utgangen av perioden og trekkes frem spesielt, hhv. oppgave 4: *Forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og i norske områder* og oppgave 5: *Bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep*. Dette kan anses å være de mest krevende oppgavene, som kan omfatte styrkeoppbygging og bruk av hele forsvarssektoren og Forsvarets struktur samtidig. Ved utgangen av perioden vurderes evnen til å løse disse oppgavene som tilfredsstillende. Det har vært en positiv utvikling, men det er fortsatt rom for forbedring. Slik forbedring er særlig knyttet til innføring av nye kapasiteter, modernisering, økt trening og øving samt styrking av forhold av beredskapsmessig karakter.

8.2 *Balansere struktur og aktivitet mot økonomi (Ø-1)*

En grunnleggende målsetting for perioden 2009–2012 var å omdisponere midler fra lavere til høyere prioritert virksomhet og å skape en mer varig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang, jf. punkt 4 *Periodens overordnede planforutsetninger*. Samtidig med en bevilgningsmessig satsing har forsvarssektoren fulgt opp denne målsettingen gjennom omfattende effektiviseringstiltak og organisasjonsendringer innenfor egne virksomheter. Dette omfatter blant annet avvikling av baser og annen infrastruktur, effektivisering av interne prosesser i forsvarssektoren samt reduksjon i avsetninger til avgangsstimulerende tiltak for overtallig personell. Dette målet har hatt til hensikt å sikre optimal ressursutnyttelse både i det årlige og flerårige perspektivet.

8.2.1 Bevilgningsmessig satsing på forsvarssektoren

De økonomiske rammene som ble lagt til grunn innebar en bevilgningsmessig satsing på forsvarssektoren: Det ble lagt opp til en gradvis opptrapping av forsvarsrammen fra 2008-nivået på 31,54 mrd. kroner til et nivå som lå 800 mill. kroner høyere, målt i 2008-kroner. Opptrappingen ville være nødvendig for å kunne beholde og videreutvikle utvalgte kapasiteter og baser⁶, som ikke var del av den balanserte utviklingen lagt til grunn i FSJs fagmilitære anbefaling⁷. Oppfylleelsesgraden av den forutsatte bevilgningsøkningen er 100 %.

I tillegg er det blitt bevilget i overkant av 2,5 mrd. kroner nominelt, ut over langtidsplanens forutsatte bevilgningsnivå, til operasjoner i utlandet, og da hovedsakelig til operasjonene i Afghanistan, Adenbukta, Tsjad og Libya. Det ble også

⁶ Beholde Skjold-klasse fartøyer, opprettholde HV-struktur på 45 000 mann, videreføre basedrift på Jørstadmoen/Mågerø/Sørreisa/Porsangmoen, etablere ny hærlosning.

⁷ Fagmilitær anbefaling basert på *Forsvarsstudien 2007*.

bevilget 720 mill. kroner til erstatning for transportflyet som styrtet i Sverige 15. mars 2012. Stortinget har dessuten bevilget om lag 370 mill. kroner til regjeringens veteransatsing. Det reelle samlede bevilgningsomfanget i perioden ble følgelig nærmere 3,6 mrd. kroner nominelt høyere enn lagt til grunn i langtidsplanen, og altså på toppen av den planlagte og gjennomførte rammeøkningen på 800 mill. 2008-kroner.

8.2.2 Krav til sektoren knyttet til den økonomiske utviklingen

Parallelt med den bevilgningsmessige satsingen, ble det for perioden lagt til grunn en rekke forhold som sektoren selv måtte ta grep om for å sikre mer varig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang.

8.2.2.1 Tilpasset materiellinvesteringsnivå

Langtidsplanen la opp til at materiellinvesteringsnivået skulle justeres ned i forhold til gjeldende ambisjonsnivå ved utgangen av perioden 2005–2008. Sammenlignet med et videreført ambisjonsnivå har dette medført unngåtte kostnader knyttet til materiellanskaffelser på totalt 1,6 mrd. 2008-kroner årlig.

8.2.2.2 Redusert HV-struktur

Langtidsplanen for 2009–2012 ønsket å sikre muligheten til videreutvikling av Heimevernet innenfor en forsvarlig økonomisk ramme. Det ble således fastsatt at ambisjonsnivået skulle nedjusteres til 45 000 befal og mannskaper fra et nivå på 50 000 i perioden 2005–2008. Denne nedjusteringen medførte unngåtte årlige kostnader knyttet til Heimevernets operative struktur på totalt 30 mill. 2008-kroner.

8.2.2.3 Interneffektivisering

Forsvaret

Det ble for Forsvaret lagt til grunn et årlig interneffektiviseringskrav på 150 mill. 2008-kroner, og et samlet krav på 600 mill. 2008-kroner i perioden. Tiltakene har vært delt i fellestiltak som omfatter hele etaten, og lokale tiltak som kun iverksettes i de enkelte driftsenhetene i Forsvaret (DIF). Effektiviseringstiltakene er ulike i natur og innsparingspotensialet varierer stort, men det totale bildet for Forsvaret viser at kravet for perioden er oppfylt med svært god margin. Tabell 4 viser samlet interneffektivisering i Forsvaret i langtidsperioden fordelt på de største typer tiltak⁸.

⁸ Knyttet til utrangering av EBA og ENØK-tiltak kan det vises til store innsparinger på sentralt nivå, samtidig som også lokale initiativ gir god effekt. Nye og/eller forbedrede rammeavtaler har også gitt store gevinster i perioden. Disse forvaltes i stort av FLO, men gevinstene treffer ulike DIFer. DIFene har også oppnådd gevinster ved å forbedre øvrige lokale avtaler. Effektivisering av flyplassdriften innebærer blant annet bedret dokumentasjon av utgiftene knyttet til flyplassdriften, og herigjennom mer korrekt kostnadsdeling mellom Forsvaret, AVINOR AS og Rygge Sivile Lufthavn AS. Kosteffektive årsverk er tiltak hvor det tas ut en gevinst ved å konvertere innleid personell til fast ansatte. Tiltak knyttet til effektivisering og/eller reduksjon av reise- og kursvirksomhet har også gitt store gevinster. Øvrige tiltak omfatter i underkant av 100 forskjellige tiltak som inkluderer blant annet transport, elektroniske tjenester, materiell, IKT og grafiske tjenester.

<i>Mill. 2008-kroner</i>	2009	2010	2011	2012	Totalt
EBA fellestiltak		33,67	66,75		100,42
ENØK fellestiltak	14,42	37,32	3,67		55,41
Rammeavtaler	74,00	55,97	36,54	6,58	173,08
Øvrige avtaler		17,19	5,01	1,37	23,56
Flyplassdrift		27,35	12,86	16,89	57,10
Kosteffektive årsverk	1,94	1,62	12,23	28,11	43,90
Øvrige årsverk		14,29	6,35	4,21	24,85
Reiser/kurs	22,89	34,12	14,57	0,90	72,48
Øvrige tiltak	33,79	54,42	41,55	66,54	196,30
Totalt	147,04	275,93	199,53	124,60	747,10

Tabell 4 Realiserte effekter av interneffektivisering i Forsvaret

Interneffektiviseringsarbeidet i langtidsperioden 2009–2012 har skilt seg fra tidligere perioders effektiviseringsarbeid ved at Forsvarsstaben (FST) og DIFene i større grad selv har vært ansvarlige for å identifisere og følge opp effektiviseringstiltakene. Perioden 2005–2008 var på sin side preget av på forhånd identifiserte tiltak. Den nye måten å gjennomføre interneffektivisering på har krevd både kulturendring og kompetanseheving i etaten. Videre gjorde enkelte kommunikasjonsutfordringer seg gjeldende ettersom interneffektiviseringskravene, i deler av Forsvaret, initialt ble oppfattet som rammekutt. Likevel har Forsvaret i hele perioden jobbet med å konkretisere og forbedre allerede identifiserte tiltak samt med å identifisere nye mulige tiltak.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

NSM hadde i langtidsperioden 2009–2012 et årlig interneffektiviseringskrav på 0,5 % av bevilgningen. Dette tilsvarer 0,5 mill. 2008-kroner årlig, til sammen 2,0 mill. 2008-kroner i perioden. Tiltakene som er gjennomført fordeler seg hovedsakelig på tekniske tiltak, eksempelvis innføring av nye arbeidsverktøy, og tiltak som berører organisatoriske forhold og arbeidsmetodikk. Det er i perioden gjennomført interneffektivisering for til sammen 2,49 mill. 2008-kroner. Kravet for perioden er således innfridd.

Forsvarsbygg

FB har i langtidsperioden hatt årlige krav til interneffektivisering på 0,5 % av utvalgte deler av tildeling, som tilsvarer 44,5 mill. kroner nominelt.

I løpet av perioden har FB realisert effektiviseringsgevinster på til sammen 80 mill. kroner nominelt, og har således overoppfylt kravet. Den største andelen av gevinster er knyttet til ikke-kompenserte kostnader. Dette vil si at kostnadene for FB har økt mer enn det som er blitt kompensert i budsjetttrammene, uten at prisen for tjenestene har økt for kunden. Effektiviseringsgevinsten er i så måte unngått kostnad for forsvarssektoren som helhet. I tillegg til ikke-kompensert kostnadsvekst, inkluderer øvrige tiltak reduserte forvaltningskostnader for festningsverkene og reduserte administrasjonskostnader. FB har i tillegg rapportert om løpende effektivisering ved å ta i bruk ny teknologi, men på dette området er det ikke beregnet gevinster.

Forsvarets forskningsinstitutt

FFI skiller seg fra NSM og FB ved at instituttet er oppdragsfinansiert og ikke bevilgningsfinansiert. FFIs leveranse er forskning, og for forsvarssektoren som helhet er det derfor ønskelig at effektiviseringen bidrar til rimeligere forskning. Kostnaden for et forskningsårsverk er derfor en viktig parameter for å måle effektiviseringsgevinsten. Lavere pris for et forskningsårsverk betyr mer relevant forskning til sektoren. I tillegg til kostnader direkte knyttet til forskning består FFIs omsetning av kostnader knyttet til støttevirksomheten. Jo lavere andel av omsetningen som brukes på støttevirksomheten, jo høyere andel brukes til forskning. Målet bør i så måte være å redusere støttevirksomhetens kostnadsandel av omsetningen. FFI har derfor i sitt effektiviseringsarbeid fokusert på en omorganisering av støttefunksjonene. Målet har vært å effektivisere driften av støttevirksomheten med 0,5 prosentpoeng per år. Fra 2008 til 2012 har indirekte kostnader i prosent av omsetningen sunket fra 34,6 % til 32,1 %. Dette er en gjennomsnittlig reduksjon på 0,54 prosentpoeng per år.

8.2.2.4 Base- og infrastrukturtiltak

Forsvaret skulle i langtidsperioden frigjøre 275 mill. 2008-kroner knyttet til base- og infrastrukturtiltak. Rapporteringen på tiltakene har i perioden vært basert på regnskapsuttrekk, og det har vært vanskelig å spore de eksakte effektene av base- og infrastrukturtiltakene. I tillegg har enkelte forutsetninger endret seg i løpet av perioden. Som vist i tabell 5 har Forsvaret totalt i langtidsperioden frigjort 304,3 mill. 2008-kroner, noe som overstiger resultatkravet.

<i>Mill. 2008-kroner</i>	2009	2010	2011	2012	Totalt
FOH lokalisert til Reitan	27,77	(86,59)	(56,18)	(34,66)	(149,66)
Nedleggelse av Olavsværn	(4,02)	(7,91)	0,13	0,00	(11,80)
Nedleggelse av Bømoen	(6,11)	(0,39)	(1,19)	0,00	(7,69)
HV-17 og HV-18 til GP	(1,85)	(8,96)	12,94	(0,37)	1,76
HV-07 og HV-08 til Vatneleiren	(3,78)	(22,57)	(2,28)	(6,77)	(35,41)
Nedleggelse av HVUV på Værnes	(53,87)	(45,83)	(1,78)	0,00	(101,48)
Totalt	(41,87)	(172,25)	(48,36)	(41,79)	(304,28)

Tabell 5 Base- og infrastrukturtiltak i Forsvaret 2009–2012

Det samlede resultatkravet for perioden er innfridd, samtidig som enkelte justeringer til hva som opprinnelig ble lagt til grunn er gjort: Langtidsplanen la opp til at Sjøforsvarets rekruttskole og Luftforsvarets rekruttdanning på Madla skulle flyttes, jf. punkt 8.5.1 *Implementering av vedtatte organisasjonsendringer*. Virksomheten ble imidlertid videreført på Madla. Det var også lagt til grunn at HV-17 og HV-18 skulle flyttes til Garnisonen i Sør-Varanger (GSV), men dette ble omgjort til flytting til Garnisonen i Porsanger (GP). Disse justeringene endret følgelig også på det opprinnelig identifiserte ressursfrigjøringspotensialet. Det må gjøres oppmerksom på en viss usikkerhet knyttet til rapporteringsmetodikk og sporbarhet knyttet til gevinstoppstillingen i tabell 5.

8.2.2.5 Reduserte avsetninger til avgangsstimulerende tiltak

For forsvarssektoren var det for langtidsperioden lagt til grunn at det skulle frigjøres midler gjennom redusert behov for avsetninger til avgangsstimulerende (AST) midler. Det samlede kravet for Forsvaret og FB var 250 mill. 2008-kroner.

For Forsvaret fordeler kostnadene seg på post 01, som er kostnadene til de enkelte mottakere av AST, og post 50, som er refusjoner til Statens Pensjonskasse. Forsvaret har i perioden redusert de samlede avsetningene til AST med totalt 222 mill. 2008-kroner, jf. tabell 6.

Mill. 2008-kroner	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
Forbruk post 01	242,93	206,22	200,63	185,60	173,84	
Forbruk post 50	180,33	149,49	95,33	71,95	27,22	
Forbruk totalt	423,25	355,71	295,96	257,55	201,06	
Reduksjon post 01		(36,71)	(5,59)	(15,02)	(11,76)	(69,08)
Reduksjon post 50		(30,83)	(54,16)	(23,39)	(44,73)	(153,11)
Reduksjon totalt		(67,54)	(59,75)	(38,41)	(56,49)	(222,19)

Tabell 6 Redusert avsetning til AST i Forsvaret 2009–2012

Som det fremgår av tabell 7 har FB i perioden redusert avsetningene til AST med totalt 32,5 mill. 2008-kroner.

Mill. 2008-kroner	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
Forbruk	37,00	22,22	17,60	11,10	4,46	
Reduksjon		(14,78)	(4,61)	(6,50)	(6,64)	(32,54)

Tabell 7 Redusert avsetning til AST i FB 2009–2012

Samlet har forsvarssektoren redusert avsetningene til AST med 254,7 mill. 2008-kroner i perioden, og har således innfridd kravet. Reduksjon i AST-avsetninger er dog et tiltak som i liten grad kan påvirkes, ettersom avtaler er inngått tilbake i tid og beløpene bestemt ved inngåelse av disse avtalene.

8.2.2.6 Omdisponering av frigjorte midler

En av de grunnleggende forutsetningene for St.prp. nr. 48 (2007–2008) var at midler skulle omdisponeres fra lavere til høyere prioritert virksomhet. Denne forutsetningen har i stor grad blitt oppfylt: Midlene som er blitt frigjort i perioden 2009–2012 er i hovedsak blitt benyttet til å sikre forsvarlig innfasing av ny struktur (slik som nye fregatter, korvetter, transportfly og maritime helikoptre), til å oppbemanne prioriterte avdelinger i Hæren, gjennomgående styrke øving og trening samt finansiære prioriterte tiltak utenfor opprinnelige rammer til langtidsplanen, eksempelvis styrking av Etterretningstjenesten og NSM, miljøsanering av forurenset sjøbunn, utvidet operasjonsspesifikk samtrening før deployering til utlandet og ivaretagelse av veteraner, jf. punkt 8.6.2 *Omsetningsevne materiellinvesteringer*.

8.2.3 Økonomirelaterte utfordringer i styringsperspektivet

De økonomiske hovedstørrelsene lagt til grunn for langtidsperioden er beskrevet i punkt 2.1 *Hovedstørrelser*. Med bakgrunn i disse størrelsene ble det lagt en nøye

sammensatt plan, herunder sekvensering av de ulike tiltakene som ville gi effekt i perioden. For Forsvaret var det spesielt den første delen av langtidsperioden hvor det var utfordringer knyttet til realisering av planen. I 2009 var det særlig årsverksutviklingen som påførte økonomien et betydelig negativt press. Den planlagte oppbemanningen innenfor prioriterte avdelinger skjedde vesentlig raskere enn hva den planlagte omdisponeringen av midler la opp til, hvilket medførte at spesielt nivået på øvings- og treningsaktiviteten ble utfordret. Innenfor investeringspostene var det et mindreforbruk som følge av forsinkelse i framdriften på enkelte prosjekter. I 2010 var det et mindreforbruk på 1,4 mrd. kroner i Forsvaret, fordelt på drifts- og investeringsposter. Utfordringene knyttet til økonomistyringen ble løftet, og Forsvaret igangsatte korrigerende tiltak for å bedre måloppnåelsen. I 2011 ga disse tiltakene effekt, og økonomistyringen inkludert prognosearbeidet ble forbedret. Måloppnåelsen innenfor drift var tilfredsstillende, mens det fortsatt var betydelige avvik innenfor investeringspostene. Avslutningen på langtidsperioden ble positiv og måloppnåelsen ble vurdert som meget tilfredsstillende. Innenfor både drift og investering var avviket mellom tildeling og forbruk under 0,5 %, og for investeringspostene var det særlig kampflyanskaffelsen som bidro til måloppnåelse. Se punkt 8.6.2 *Omsetningsevne materiellinvestering* for ytterligere detaljer om investeringsutfordringer i perioden.

8.2.4 Delkonklusjon

Sammen med den bevilgningsmessige økningen, har ressursfrigjøringstiltakene som er iverksatt og gjennomført i stor grad bidratt til en mer varig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurser.

Samlet status for målet er vurdert til å være *tilfredsstillende*.

8.3 *Lede og styre helhetlig og enhetlig (I-1)*

Området personell og kompetanse har hatt stor oppmerksomhet i perioden. En krevende langtidsplan stilte store krav til lederskap, ledelse og styring. Forsvarssektoren var avhengig av å ha god mål- og resultatstyring samt en tydelig og troverdig kommunikasjon internt og eksternt. I tillegg var det viktig å sikre samarbeid mellom ledelsesnivåene på tvers av departement og etater samt mellom ledelsesnivåene internt i etatene. På bakgrunn av dette ble det satt som et sentralt mål å lede og styre helhetlig og enhetlig.

Ordningen med integrert strategisk ledelse er basert på at alle parter, og dermed sektoren som helhet, har mye å vinne på nært samarbeid og å stå sammen i gjennomføringen av beslutninger. Samtidig er det forutsatt at dette samarbeidet ikke skal forringe kvaliteten på de faglige råd. De faglige råd, herunder FSJs fagmilitære anbefalinger, skal dessuten være dokumentert og fullt ut sporbare.

I langtidsperioden 2009–2012 ble denne ordningen etterlevd av partene som forutsatt. Et resultat av dette var at den vedtatte langtidsplanen for perioden ble gjennomført i all hovedsak som forutsatt, og alle sentrale mål for perioden ble nådd. Et annet resultat var at langtidsplanen for 2013–2016 ble utviklet med basis i et dokumentert og tydelig kommunisert fagmilitært råd fra FSJ, solid forankret i FSJs egen ledergruppe. Et tredje resultat var at langtidsplanen for 2013–2016 i all hovedsak tok opp i seg FSJs fagmilitære råd. Enkelte mindre avvik mellom rådet og den endelige planen ble

dessuten fullt ut dekket inn økonomisk der planen på enkelte punkter kostet mer enn FSJs råd. Alt i alt viste gjennomføringen av planen for 2009–2012 og utviklingen av planen for 2013–2016 at ordningen med integrert strategisk ledelse gir betydelige synergier både militærfaglig, planleggingsmessig, styringsmessig, økonomisk og politisk. Etatssjefene rapporterer at de er meget godt fornøyd med det tette samarbeidet, og FSJ uttrykker tilfredshet med – og viser til meget betydelige påvirkningsmuligheter innenfor – ordningen med integrert strategisk ledelse.

I perioden var Forsvaret sentral i arbeidet med å videreutvikle og revidere handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse (HEL) fra 2006. Forsvaret fulgte i perioden opp tiltakene i handlingsplanen for HEL. Hovedmålet i den reviderte planen var fremdeles at alle medarbeidere i Forsvaret skal kunne løse oppgavene sine på en slik måte at folk både hjemme og ute har tillit til Forsvaret. Den reviderte planen legger særlig vekt på utvikling av lokale handlingsplaner, og har fire tiltaksområder; (1) kunnskap og kompetansebygging, (2) kulturbygging, (3) system og strukturelle hjelpemiddel, og (4) samfunnsansvar. Forsvaret har revidert sitt verdigrunnlag i perioden. Forsvarssektorens verdigrunnlag, som er overordnet og sammenfatter alle etatenes verdigrunnlag, kom i 2012.

Det ble utarbeidet lokale HEL-planer ved Forsvarets avdelinger, og et eget e-læringsprogram ble innført ved alle enheter i hele sektoren.

I 2011 ble også Etisk råd for forsvarssektoren etablert.

I løpet av perioden ble det meldt om utfordringer med henblikk på å overholde frister tilknyttet arbeidet med handlingsplanen for HEL. Imidlertid ble det mot slutten rapportert om en kontinuerlig oppmerksomhet på HEL i Forsvaret. HEL hadde i siste del av perioden funnet sin naturlige plass i den daglige virksomheten. Selv om det gjenstår utfordringer, for eksempel når det gjelder tilfeller av mobbing, trakassering og uønsket seksuell oppmerksomhet, gir HEL et rammeverk for å endre adferd og holdninger der dette er helt nødvendig. Ledere er blitt langt mer bevisste problemet med mobbing og trakassering, og det er utviklet verktøy for god håndtering av slike saker.

Forsvarssektoren har gjennomgående i perioden hatt stort fokus på lederutvikling og styrking av kompetanse, særskilt innenfor ledelse og styring, og holdningsskapende arbeid. FD startet i perioden arbeidet med å videreutvikle lederutvelgelse og lederutvikling av militære og sivile ledere i sektoren. I Forsvaret er arbeidet med helhetlig lederutvikling høyt prioritert.

I starten av perioden var arbeidet med utarbeidelse av kompetansekrav til ledere forsinket i forhold til opprinnelig plan. Imidlertid kom arbeidet med utarbeidelse av kompetansekrav til ledere godt i gang mot slutten av perioden. I rapporteringsperioden har Forsvaret arbeidet med å sertifisere linjeledere, med linjelederkurs og grunnkurs Helse, miljø og sikkerhet (HMS) etter gitte krav.

Det har også blitt gjennomført medarbeiderundersøkelser som bidrag til å vurdere Forsvarets ledere. På spørsmålene i medarbeiderundersøkelsen scoret Forsvarets ledere langt bedre enn referansematerialet.

8.3.1 Delkonklusjon

Gjennomføring av langtidspanoden 2009–2012 satte store krav til ledelse, planlegging og styring. En vellykket gjennomføring har imidlertid vært viktig for sektorens omdømme. Det ble fokusert på at den øverste ledelse skulle fremstå som tydelig og beslutningskraftig, hvor roller og ansvar var avklart, etterfulgt og formidlet gjennom organisasjonen. Det stadfestes videre at HEL-arbeidet har funnet sin naturlige plass i virksomhetene. Arbeidet gir et godt utgangspunkt for videreføring av arbeidet med fokus på at felles verdier og holdninger skal ligge til grunn for utvikling og gjennomføring av strategier, planer, målsettinger og beslutninger.

Samlet status for målet er vurdert til å være *tilfredsstillende*.

8.4 *Forsvarlig forvaltning (I-2)*

Det er nedlagt et omfattende og målrettet arbeid med å forbedre forvaltningen og den interne kontrollen i forsvarssektoren i perioden. I både FD og etatene har arbeidet vært høyt prioritert og forankret hos ledelsen på alle nivåer. Det er nedsatt såkalte høynivågrupper for forsvarlig forvaltning i FB og i Forsvaret, som gjennom ledelsesfokus skal utarbeide og følge opp tiltak for å sikre at forsvarssektoren ikke får vesentlige merknader i Riksrevisjonens revisjoner. Etatssjefene rapporterer fremdrift for arbeidet jevnlig i statusmøter med departementsråden. Arbeidet har bidratt til klare forbedringer på flere oppfølgingsområder.

Departementsråden og de fire etatssjefene har formalisert en satsing på internrevisjon som ledelsesverktøy gjennom et felles strategidokument for internrevisjon i forsvarssektoren 2010–2013. Formaliseringen har muliggjort oppbygging av et betydelig kompetansemiljø i FDs internrevisjon som reviderer etatene i sektoren. Revisjonen av Forsvaret samordnes med FSJs egen internrevisjon.

I Forsvarsstaben er det opprettet en egen seksjon for intern kontroll som har vært sentral i gjennomføringen av en egen kampanjeplan for forsvarlig forvaltning i Forsvaret. I tillegg er det gjennomført en rekke kompetansehevende tiltak med fokus på blant annet intern kontroll og styring av virksomheten. Materiellforvaltning og driftsanskaffelser har vært spesielt prioriterte områder for oppfølging. Tiltak knyttet til de ulike utfordringene innenfor forsvarlig forvaltning har blitt iverksatt og fulgt opp gjennom en tiltaksliste for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning (TØFF).

8.4.1 Målrettet og kostnadseffektiv drift

Målet I-2 *Forsvarlig forvaltning* stiller krav til en forsvarlig utførelse av alle typer forvaltning. For å sikre en målrettet drift, har det i perioden blitt målt på fire styringsparametere: Materiellkontroll, håndvåpenkontroll, andel driftsanskaffelser som følger hovedprosess og fakturaflyt. Dette er også områder som har vært gjenstand for oppfølging fra Riksrevisjonen. Styringsparameterne gir ikke en helhetlig oversikt over tilstanden for forvaltningen, men fokuserer på konkrete utfordringer.

Forsvarets materiellforvaltning har vært et sentralt oppfølgingspunkt gjennom hele langtidspanoden. God materiellkontroll innebærer at materiellet Forsvarets avdelinger disponerer, er talt opp og regnskapsført i Forsvarets materiellregnskap. Det innebærer

videre at det gjennomføres regelmessige opptellinger av materiellet for å avstemme eventuelle uoverensstemmelser. Forsvaret har gjennom flere år fått merknader fra Riksrevisjonen vedrørende materiellforvaltningen, herunder mangelfull etablering av et sentralt, komplett materiellregnskap i Felles integrert forvaltningssystem (FIF). FD anser at et sentralt materiellregnskap nå er etablert. Det eksisterer likevel fortsatt utfordringer vedrørende registreringen av materiell i FIF, som består av hovedsystemet SAP og ulike randsystemer. Telling av materiell har blitt fulgt opp gjennom styringsparameteren *Materiellkontroll*. Rapporteringen fra Forsvaret på styringsparameteren viser en positiv utvikling gjennom perioden.

Også Forsvarets kontroll med håndvåpen er blitt fulgt opp av departementet gjennom en egen styringsparameter. Det er i perioden lagt ned et betydelig arbeid for ytterligere å forbedre kontrollen på håndvåpen. Forsvarets arbeid har omhandlet blant annet etableringen av en egen kommisjon som ble avsluttet mot slutten av 2012, og tiltak rettet mot re-kvittering av våpen. Målingene viser at det har vært en forbedring gjennom perioden. FSJ har fremhevet at Forsvaret aldri har hatt så god kontroll på håndvåpen som i dag.

Forsvaret har siden 2011 rapportert på en styringsparameter som måler andel anskaffelser som følger hovedprosess. Riktig bruk av hovedprosess i FIF har vært en utfordring, men har vist bedring frem mot et tilfredsstillende nivå ved utgangen av perioden. Anskaffelsesområdet er fortsatt en utfordring for Forsvaret, men kompetansehevende tiltak er iverksatt, herunder ytterligere profesjonalisering av innkjøperrollen, og det forventes å få effekt inn i perioden 2013–2016. Det er også forhold som tilsier at det er lite hensiktsmessig og kostnadseffektivt at samtlige driftsanskaffelser følger hovedprosessen i FIF. Eksempelvis vil det være behov for ad-hoc driftsanskaffelser når skip anløper i fremmede havner.

Forsvarets evne til å håndtere rettidig betaling av fakturaer var ikke tilfredsstillende ved inngangen til perioden. Dette har blitt fulgt opp særskilt, blant annet gjennom styringsparameteren *Fakturakontroll*. Flere tiltak har blitt iverksatt av Forsvaret, herunder kompetansehevende tiltak og særskilt oppfølging av enkelte driftsenheter. Tett oppfølging fra FD, blant annet gjennom hyppige rapporteringer, har gitt tydelig effekt på parameteren blant annet i form av færre forfalte fakturaer. Et tilleggsfokus på antall forfalte fakturaer ved månedens utløp syntes imidlertid å gi noe tilbakegang for den totale fakturaflyten.

Styringsparameterne under målet *Forsvarlig forvaltning* har totalt sett vist en gjennomgående bedring i perioden. Det er likevel slik at parameterne som har blitt målt i perioden kun dekker snevre områder innenfor forvaltningen. Ledelsesfokus, kompetanseheving og bevisstgjøring på alle nivåer har imidlertid gitt tydelige resultater.

8.4.2 Pålitelig regnskapsrapportering

Regnskapsanalyser viser ingen særskilte utfordringer med Forsvarets regnskapsrapportering på kapittel og postnivå. På lavere nivå i kontoplanen er det imidlertid påvist enkelte feilposterings av betydelig omfang som medfører at utgifter kategoriseres feil. Videre er det også gjennom langtidsperioden en tiltagende utfordring

med økende omfang av «varemottakspostering» som medfører at utgifter ikke henføres mot det laveste nivå i kontoplanen – artskontonivået. Dette resulterer i at det ikke er mulig å fastsette ut fra regnskapet hvor mye Forsvaret bruker på eksempelvis drivstoff eller konsulenttenester.

I 2011 stilte FD krav om at det skulle etableres stillinger som økonomisjef på budsjettkapitellnivå. Bakgrunnen var blant annet å befeste krav til økonomifaglig kompetanse og sikre ledelsesfokus gjennom å forutsette at økonomisjef skulle være en del av ledergruppen. Forsvaret innførte ordningen i mars 2012 i de største DIFene. Økonomisjefene tildeles blant annet ansvar for å lede virksomhetsstyring og rapportering samt vedlikeholde en oppdatert økonomistatus, herunder regnskapsstatus. Dette har vært et viktig tiltak å få på plass i perioden 2009–2012, og det forventes å kunne gi kvalitetsmessig heving av regnskapsinformasjon i et lengre tidsperspektiv.

Riksrevisjonen har ikke hatt vesentlige merknader til Forsvaret regnskapsavleggelse siden 2009. Det har imidlertid vært merknader knyttet til fremskutte betalinger (betalinger før forfallsdato). I 2008 konstaterte Riksrevisjonen at Forsvaret framskyndet utbetalinger for i alt 364 mill. kroner ved årsskiftet. Dette bryter med prinsippet om at en forpliktelse skal utbetales og belastes budsjettet i det regnskapsår forpliktelsen forfaller til betaling, jf. *Bevilgningsreglementet* § 3 og § 10. Tilsvarende kontroll for årene gjennom perioden viser en vesentlig forbedring i forhold til 2008. I 2012 utgjorde forserte utbetalinger 19 mill. kroner.

Også økonomistyringen inn mot årlig regnskapsavslutning viser en forbedring i perioden. Forsvarets driftskapitler- og poster har samlet sett hvert år vist mindreforbruk. De tre første årene var mindreforbruket hhv. 300, 541 og 198 mill. kroner. I 2012 utgjorde mindreforbruket 47 mill. kroner (0,2 %) av disponible midler. Denne utviklingen indikerer forbedret økonomistyring og kontroll gjennom blant annet kvalitetsheving i prognosearbeidet. Forsvaret har i perioden hatt tett oppfølging av avdelingenes prognosearbeid for å heve prognosekvaliteten. Innføring av nytt, enhetlig og helhetlig lønns- og regnskapssystem i Forsvaret i 2008 har også bidratt til større grad av økonomisk kontroll og sporbarhet ettersom bruken av systemet har modnet gjennom perioden 2009–2012.

8.4.3 Overholdelse av lover og regler

FDs *Instruks om økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren* er revidert og iverksatt med virkning fra 1. februar 2012. Denne er basert på statens økonomiregelverk, *Reglement for økonomistyring i staten*, med tilhørende *Bestemmelser om økonomistyring i staten* samt *Stortingets bevilgningsreglement*. Formålet med *Instruks om økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren* er å fremheve og presisere FDs føringer og krav innenfor økonomi- og virksomhetsstyring, herunder intern kontroll, til underliggende etater. I tillegg til instruksjonen har FD i perioden oppdatert og iverksatt en rekke retningslinjer og regelverk for forsvarssektoren.

Riksrevisjonen har gjennom flere år tatt opp svakheter i anskaffelsesprosessene og manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren. Fra FDs side er det etablert et godt og

tydelig rammeverk for anskaffelser, noe også Riksrevisjonen påpeker. FD har understreket at anskaffelser til forsvarssektoren skal gjennomføres i samsvar med gjeldende regelverk. Slik det vurderes, er hovedutfordringen manglende kompetanse, og FD har derfor i det oppfølgende arbeidet særlig rettet fokus på å styrke den nødvendige kompetansen og ledelsesfunksjonene på dette området. Et annet viktig tiltak er innføring av styringsparameteren *Andel driftsanskaffelser som følger hovedprosess i FIF*, jf. over.

I Dokument 3:9 (2010–2011) rapporterte Riksrevisjonen om sin undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren, med fokus blant annet på mislighetsrisiko. Et konkret oppfølgingstiltak fra departementets side var å implementere dataanalyseverktøyet IDEA som skal bidra til konsekvent etterlevelse av sentrale IK-rammeverk samt virke forebyggende og avdekkende overfor misligheter. Internrevisjonen har bygget intern kompetanse samt pilotert verktøyet i én etat. Utrulling av verktøyet i hele forsvarssektoren er nå en prioritert oppgave.

FD iverksatte fra 1. januar 2009 nye rutiner for varsling i departementet. Dette omfatter varsling av alle kritikkverdige forhold. Lenken ble gjort tilgjengelig på intranettets hovedside og på internett. Det er foretatt en ekstern evaluering av forsvarssektorens varslingsrutiner.

8.4.4 Delkonklusjon

Gjennom perioden har det vært en klar forbedring innenfor forsvarlig forvaltning når det gjelder de fokusområdene styringen har vært innrettet mot samt regnskapsrapportering generelt og økonomistyring. Samtidig er det fortsatt områder å forbedre ytterligere.

Det har vært mange initiativ relatert til tydeliggjøring av regelverk, kompetanseheving og sterkere ledelsesfokus. Effektene av dette for den mer generelle målbeskrivelsen av I-2 er vanskelig å dokumentere gitt de styringsparameterne som er definert. Dette er imidlertid initiativ som vil gi resultater på lengre sikt.

Samlet status for målet er vurdert til å være *tilfredsstillende*.

8.5 *Effektivisere styrkeproduksjon og støttevirksomhet (I-3)*

Grunnlaget for å nå de overordnede og langsiktige målene for forsvarssektoren var lagt gjennom en fortsatt fornying og effektivisering av Forsvarets støttevirksomhet og basestruktur. Det ble i perioden gjennomført en rekke organisatoriske tiltak for ytterligere å frigjøre midler til økt styrkeproduksjon, annen prioritert virksomhet samt tilrettelegge for en effektiv drift av Forsvaret. Disse er blitt fulgt opp gjennom målet I-3.

8.5.1 Implementering av vedtatte organisasjonsendringer

Det ble i perioden lagt opp til en hurtigst mulig implementering av den organisatoriske utviklingen for å skape et økonomisk grunnlag for den videre moderniseringen og fornyingen frem mot 2012 og videre. Implementeringen av vedtatte organisasjonsendringer er gjennomført i henhold til tidsplan og effekten av gjennomførte basetiltak har vært i tråd med langtidspanen ved utgangen av 2012, jf. punkt 8.2.2.4 *Base- og infrastrukturtiltak*.

Viktige organisasjonsendringer har blant annet vært:

- Etableringen av et nytt alliert treningscenter (ATS) med hovedsete på Porsangmoen, og underlagt Forsvarets operative hovedkvarter.
- Omorganisering av Forsvarets logistikkvirksomhet.
- Relokalisering av generalinspektørene med stab i Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet.
- Nedleggelse av Olavsvern base.
- Flytting av Sjøforsvarets befalsskole fra Horten til Bergen.
- 334 skvadron, 337 skvadron og 339 skvadron organisert under én felles ledelse på Bardufoss flystasjon.
- Nedleggelse av Sola som militær flystasjon.
- Nedleggelse av Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOHK)/Jåtta og Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN)/Reitan, og etablering av FOH på Reitan.
- Sammenslåing av HV 07 og HV 08.
- Sammenslåing av HV 17 og HV 18.
- Flytting av sjef Forsvarets informasjonsinfrastruktur med stab fra Oslo til Lillehammer.
- Flytting av Sjef Kystvakten med stab fra Oslo til Sortland.
- Flytting av Hærens jegerutdanning fra Porsangmoen til Setermoen i Indre Troms.

Langtidsplanen la opprinnelig til grunn en flytting av Sjøforsvarets rekruttskole og Luftforsvarets rekruttdanning fra Madla til hhv. Bergen og Kjevik. Gjennom Stortingets behandling av Innst. 7 S (2010–2011) til Prop. 1 S (2010–2011), ble rekruttutdanningen for Sjøforsvaret og Luftforsvaret videreført på Madla.

Måloppnåelsen for implementering av vedtatte organisasjonsendringer vurderes som *tilfredsstillende*. Forsvaret har i langtidsperioden vist en god evne til å implementere vedtatte organisasjonsendringer.

8.5.2 Gjennomføringsgrad styrkeproduksjon

Forsvaret er i perioden gitt i oppdrag å rapportere jevnlig på det operative aktivitetsnivået i forsvarsgrenene. Hensikten har vært å måle hvorvidt det planlagte og budsjetterte aktivitetsnivået ble oppnådd som forutsatt, i tillegg til at utviklingen i aktivitetsnivået på styrkeproduksjonen skulle kunne måles over tid.

Aktivitetsutviklingen sett i forhold til det årlige plan- og budsjettnivået innenfor grenene og HV er for langtidsperioden gjengitt i Tabell 8.

	Status 2009	Status 2010	Status 2011	Status 2012
Hæren	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn
Sjøforsvaret	Gul	Gul	Gul	Grønn
Luftforsvaret	Gul	Grønn	Grønn	Gul
Heimevernet	Gul	Grønn	Grønn	Grønn
Samlet status	Gul	Grønn	Grønn	Grønn

Tabell 8 Vurdert utvikling gjennomføringsgrad styrkeproduksjon

Gjennomføringsgrad styrkeproduksjon har hatt en positiv utvikling fra status *mindre tilfredsstillende* i 2009 til *meget tilfredsstillende* for årene 2010–2012. Forhold som har bidratt til å holde tilbake den positive utviklingen kan for den enkelte forsvarsgren og HV oppsummeres slik:

Strengt prioriteringer har tillatt kun gradvis økning i antall øvingsdøgn for *Hæren*, samtidig som det har vært begrensninger relatert til materielltilgjengelighet. I perioden er det blitt tildelt ekstraordinære midler for å muliggjøre øving og samtrening innenfor brigadesystemet.

I *Sjøforsvaret* er det i perioden rapportert om underproduksjon på systemene undervannsbåt, minefartøy og korvett. Dette skyldes i hovedsak forsinkelser i forbindelse med leveranser, verkstedsopphold, reservedelsproblematikk samt tekniske driftsproblemer. I tillegg er det rapportert manglende evne til å holde på enkelte grupper personell, særlig erfarne teknikere og operative offiserer. For Kystvaktens fartøyer har det samlet sett vært levert et lavere antall patruljedøgn i perioden, sammenlignet med nivået i 2008. Dette må imidlertid ses i sammenheng med den betydelige moderniseringen av de eide fartøyene. Antallet patruljedøgn fra 2009 til 2012 har vært tilnærmet uendret.

Luftforsvarets aktivitetsutfordringer i perioden har vært tilgangen på nødvendig antall flytimer, rekruttering samt små fagmiljø med begrenset seighet. Flytimeuttaket er blitt noe redusert sammenlignet med planlagt nivå blant annet grunnet forsinket innfasing av NH90 maritime helikoptre, tekniske- og personellrelaterte utfordringer for transporthelikoptrene, forsinket oppdatering av- og reservedelsproblematikk for P-3 Orion samt tap av ett C-130J taktisk transportfly.

Øvingsaktiviteten i *HVs* innsatsstyrker har holdt seg stabil gjennom hele perioden. I 2009 ble kun kursing av befal og spesialister prioritert i områdestrukturen. Dette skjedde i påvente av at planlagte ressursfrigjøringstiltak skulle gi tilstrekkelig effekt. Treningsnivået for *HVs* forsterknings- og oppfølgingsstyrker er ved utgangen av perioden hevet til et nivå der mer enn halvparten (55 %) av områdestrukturen gjennomfører årlig trening.

For grafisk fremstilling av aktivitetsutviklingen henvises til punkt 2.5 *Øvingsaktivitet i forsvarsgrenene og Heimevernet*.

8.5.3 Materielldekningsgrad

Formålet med styringsparameteren *Materielldekningsgrad* var å angi i hvilken grad Forsvaret har forutsatt materiell, hvilken status dette materiellet har samt angi hvilket materiell Forsvaret ikke lenger har behov for.

Ved utgangen av langtidsperioden arbeider Forsvaret fortløpende med å etablere en tilfredsstillende oversikt over materielldekningsgrad, både for organisasjonen som helhet og for den enkelte avdeling. Styringsparameteren vurderes til *mindre tilfredsstillende*. Herav er det gjennomført to strategiske initiativ: (1) Tiltak for kvalitetsheving av komplette operative organisasjonsplaner (KOP) og (2) tiltak for å avhende materiell og avvikle systemer.

Formålet med det første tiltaket var å påse at arbeidet med kvalitetsheving av KOP hadde tilstrekkelig fremdrift og effekt. Ved utgangen av langtidsperioden er det i all hovedsak utarbeidet KOP for samtlige operative avdelinger og materiellhjemmelsgrunnlag for øvrige avdelinger.

Avhending av hovedmateriell, materiellsystemer samt systemunderstøttelser som ikke skal være del av fremtidig struktur, er vesentlig for å frigi midler for oppbygging og drift av fremtidig struktur. Ved utgangen av perioden er det fortsatt utfordringer med rask avhending av overskuddsmateriell, og dette arbeidet har prioritet i Forsvaret.

8.5.4 Delkonklusjon

Det kan dokumenteres god måloppnåelse knyttet til implementering av vedtatte organisasjonsendringer og gjennomføringsgrad innenfor styrkeproduksjon. Særlig er det utfordringer relatert til materielldekningsgrad som trekker måloppnåelsen i negativ retning.

Samlet status for målet er vurdert til å være *tilfredsstillende*.

8.6 *Videreutvikle Forsvarets struktur (I-4)*

Målet I-4 har i perioden hatt til hensikt å sikre videreutvikling av Forsvarets operative evne gjennom å etablere nye strukturelementer samt vedlikeholde og videreutvikle den strukturen som skulle videreføres. Med struktur menes både ledelses-, operativ-, støtte- og kompetansestruktur.

8.6.1 Realisering og videreutvikling av vedtatt struktur

Hensikten med styringsparameteren *Realisering og videreutvikling av vedtatt struktur* har vært å kunne følge opp realisering og videreutvikling av Forsvarets struktur i henhold til gjeldende plan, jf. tabell 9. Rapporteringen skulle avdekke avvik slik at eventuelle tiltak kunne iverksettes for å korrigere utviklingen. Rapporteringen innbefattet både strukturelementer og innsatsfaktorer.

Tabell 6.6 Anbefalt operativ struktur

Felleselementer	Hæren	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Heimevernet
Etterretningstjenesten	1 Brigade	- 1 taktisk maritim kommando (CNORTG)	- Luftkontroll og varslings (K&V)	45.000 befal og mannskaper organisert i:
Forsvarets operative hovedkvarter	- Brigadekommando	- 6 MTB Skjold-klasse	- CRC Sørreisa	- Innsatsstyrker
Forsvarets spesialstyrker	- 2 mekaniserte bataljoner	- 5 Fridtjof Nansen-klasse fregatter m/ NH-90 helikoptre	- CRC Mågerø	- Forsterkningsstyrker
Felles logistikk og sanitet	- 1 lett pansret bataljon	- 3+3 Oksøy/Alta-klasse minejakt/-sveip	- 48 + 9 F-16 kampfly	- Oppfølgingsstyrker
- Transportkontrollenhet	- Etterretningsbataljon	- 6 Ula-klasse ubåter	- 18 Bell 412 helikoptre	- 11 distrikter og en SHV-kommando
- Luftterminalenhet	- Sambandsbataljon	- Marinejegerkommandoen	- 4-2 P-3 C/N maritime patruljefly	
- Havne- og jernbaneterminalenhet	- MP-kompani	- Minedykkerkommandoen	- 3 DA-20 EK/ViP fly	
- Deployerbare logistikk baser/ Nasjonale støttelementer	- Artilleribataljon	- Kystjegerkommandoen	- 4 C-130J transportfly	
- Theatre enabling force	- Ingeniørbataljon	- Logistikk- og støttefartøy	- 1 NASAMS luftvern-batteri	
- Felles landtransportkompani	- Logistikkbataljon		- Basesett luft	
- Felles vannrensenhet	- Sanitetsbataljon		- (14 maritime helikoptre NH-90)	
- Forsvarets felles sanitetsstyrker				
- Vertslandsstøttebataljon				
- Strategisk luft- og sjøtransport				
Felles ledelsesstøtte og operativ støtte	- HM Kongens Garde	Kystvakten:	Redningstjeneste	
- Kapasitet for militære datanettverksoperasjoner (CNO-enhet)	- Grensevakten	- 1 Svalbard-klasse ytre kystvakt m/NH-90	- 12 Sea King redningshelikoptere	
- Eksplosivryddeenhet (EOD/IEDD enhet)	- Forsvarets spesialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK)	- 3 Nordkapp-klasse ytre kystvakt m/NH-90		
- Militærpolitienhet		- 6 Ålesund/Harstad/ Barentshav-klasse ytre kystvakt		
- Felles NATO luft- og bakkeovervåkning (NAEW&CF, AGS)		- 5 Nornen-klasse indre kystvakt		
- Kapasitet for deployerbar kommunikasjon og informasjon (KKG-enhet)				

88

St.prp. nr. 48
Et forsvær til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier

Tabell 9 Anbefalt operativ struktur 2012

8.6.1.1 Hæren

Den planlagte utviklingen av Hærens struktur og realisering av hovedmålene for brigadens avdelinger er i hovedsak blitt gjennomført i perioden. Bemanningen i Hæren har økt med i overkant av 40 % siden 2008. Bemanningsøkningen, spesielt knyttet til brigadestrukturen, har, sammen med økt øvingsaktivitet, bidratt til å sikre at brigadesystemet har kunnet ivareta sitt beredskapsoppdrag nasjonalt, og samtidig kunnet stille styrker av meget høy kvalitet til operasjoner i utlandet.

Belastningen knyttet til operasjoner i utlandet har gjennomgående vært en utfordring for Hæren. Det har vært nødvendig å utvide den operasjonsspesifikke treningen før deployering til utlandet, og Hæren har avgitt et større styrkebidrag enn langtidsplanen la opp til. Samtidig har treningen og operasjonene tilført Hæren økt kompetanse på mange nivåer innenfor de fleste fagområdene. Hærens økte engasjement knyttet til internasjonale operasjoner har forsinket oppbyggingen av brigaden. Hæren har startet en betydelig modernisering av materiellet og forbereder blant annet innføring av pansrede spesialkjøretøy, nye panservernvåpen og nytt feltartilleri.

Hæren, med støtte av Vernepliktsverket, har etablert ordninger der nylig utdannede mannskaper, personell på beredskapskontrakter og tidligere vervet personell kan organiseres i en reserve og dermed gi tilgang på flere mannskaper ved behov.

Hærens base- og støttestruktur ble, som lagt til grunn for perioden, ytterligere konsentrert til hhv. Østerdalen, Sessvollmoen og Indre Troms, inklusive flytting av generalinspektøren for Hæren med stabselementer fra Oslo til Bardufoss per 1. august 2009. Strukturutviklingen i Hæren vurderes overordnet som *tilfredsstillende* og det kan vises til en positiv utvikling gjennom perioden. Utfordringene har i hovedsak vært knyttet til mangler innenfor personell og materiell i ulike brigadeavdelinger.

8.6.1.2 Sjøforsvaret

Sjøforsvaret har i hele perioden gjennomgått betydelig modernisering, der innfasing av nye Fridtjof Nansen-klasse fregatter og Skjold-klasse korvetter har vært særlig prioritert. Samtidig har både mineryddere og undervannsbåter blitt oppgradert, men har opplevd forsinkelser på verft og har hatt tekniske utfordringer. Hele den planlagte nye fartøystrukturen er ved utgangen av perioden innfaset, dog noe forsinket i forhold til opprinnelig plan.

Utestående strukturtiltak som påvirker Sjøforsvarets operativ evne relateres først og fremst til forsinkelsene i NH90-programmet samt innfasingen av sjømålsmissiler (NSM) og nye lettvektstorpedoer.

Sjøforsvarets basestruktur ble i perioden ytterligere redusert gjennom avhendingen av basen på Olavsværn. Base- og støttestrukturen er således konsentrert til hhv. Bergen (Haakonsværn) og regionen Ramsund/Harstad/Sortland. Generalinspektøren for Sjøforsvaret og hans stab er flyttet fra Oslo til Bergen per 1. august 2009.

Kystvakten har oppdatert og modernisert fartøystrukturen og vil seile i alt 15 fartøyer fra 2013. Sjef Kystvakt med tilhørende stabsfunksjoner ble ved årsskiftet 2011–2012 flyttet til Sortland. Samlingen av Kystvaktens ledelse og fartøyer medvirker til regjeringens satsing på nordområdene og legger til rette for synergier ved at kystvaktfaglige råd og beslutninger kan utvikles i et sterkt faglig miljø.

Sjøforsvaret er den forsvarsgrenen som samlet sett har hatt best måloppnåelse når det gjelder realisering av vedtatt operativ struktur. Ved utgangen av perioden har samtlige operative strukturelementer, unntatt Mine- og UVB-våpenet, *tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende status*.

8.6.1.3 Luftforsvaret

Luftforsvaret er også blitt modernisert i perioden. C-130J taktiske transportfly fikk status som fullt operative i januar 2012. Tapet av ett fly ved Kebnekaise i mars 2012 og anskaffelsen av et erstatningsfly for dette, medførte imidlertid at ett fly ikke er fullt operativt ved utgangen av perioden.

Videre har arbeidet med å forberede innfasingen av NH90 maritime helikoptre blitt prioritert, og Luftforsvaret har ved utgangen av 2012 mottatt to NH90 maritime helikoptre. Helikoptrene er kraftig forsinket grunnet forhold på leverandørens side. Oppgradering av P-3C/N maritime patruljefly har pågått gjennom hele perioden, og vil fortsette i perioden 2013–2016. Forberedelsene knyttet til innfasing av nye F-35 kampfly har gjennomgående stått helt sentralt. F-35-programmet startet i 2011 prosessen med å anskaffe de fire første F-35 kampflyene til treningsformål.

Luftforsvaret har i perioden hatt redusert evne til å understøtte Kystvakten med Lynx-helikopter. Lynx-systemet nærmer seg snarlig slutten av teknisk levealder, og har derfor vist seg svært krevende å holde operativt.

Luftforsvarets organisasjon og basestruktur har vært nøye gjennomgått som følge av forestående innfasing av nye F-35 kampfly. Planlagte endringer vil først gjennomføres i perioden 2013–2016 og senere. Generalinspektøren for Luftforsvaret og tilhørende stabsfunksjoner har i perioden vært midlertidig lokalisert på Rygge.

Realiseringen av operativ struktur i Luftforsvaret vurderes overordnet som *tilfredsstillende*. Det største avviket i forhold til måloppnåelse er de store leverandørforsinkelsene og tilhørende forsinkelser knyttet til innfasing av nye NH90 maritime helikoptre. Dette påvirker også operativ kapasitet innenfor Sjøforsvarets struktur.

8.6.1.4 Heimevernet

Heimevernet ble i perioden videreført med tilstedeværelse i alle landsdeler, og har blitt videreutviklet mot mobiliserbare styrker som er godt trent og utrustet og har kort reaksjonstid.

HVs organisasjon og struktur er i perioden videreført med elleve distriktsstaber. Generalinspektøren for Heimevernet (GIHV) med stab flyttet i 2011 fra Oslo til Elverum. Befalsskolen for Heimevernet ble flyttet fra Værnes til Porsangmoen som et tiltak for å frigjøre midler til økt trening og øving.

HV-016 ble ikke videreført i perioden ettersom behovet for livvakt- og eskorteoppdrag utført av HV bortfalt.

HV har i perioden bidratt med personell til internasjonale operasjoner.

HV er videreutviklet med vekt på rask reaksjon og godt trente og utstyrte styrker med totalt 45 000 personell.

Treningsnivået for HVs forsterknings- og oppfølgingsstyrker er ved utgangen av perioden hevet til et nivå der mer enn halvparten (55 %) av områdestrukturen gjennomfører årlig trening. De strenge prioriteringene underveis i perioden har gitt seg utslag i at 56 av 242 HV-områder i 2012 har status som ikke-operative, primært grunnet manglende trening og øving, jf. punkt 2.5 *Øvingsaktivitet i forsvarsgrenene og Heimevernet*.

HVs innsatsstyrker er gjennomgående blitt høyt prioritert når det kommer til øving og trening, og øvingsnivået har holdt seg stabilt i hele perioden. Innsatsstyrkene nådde imidlertid kun 69 % oppfylleelsesgrad i forhold til måltallet på 5 000 personell. Dette skyldes i stor grad rekrutteringsproblemer, i tillegg til at det underveis i perioden er blitt besluttet å videreføre innsatsstyrkene med 3 000 personell⁹.

Distriktsstabene vurderes ved utgangen av perioden å ha tilfredsstillende operativ evne.

Realiseringen av operativ struktur i HV vurderes overordnet og samlet for perioden som *mindre tilfredsstillende*, hovedsakelig grunnet kraftig midlertidig aktivitetsnedgang i 2009 samt lavt aktivitetsnivå i 2010 og 2011. Ifølge planen skulle oppbygningen av innsatsstyrkene prioriteres innledningsvis i perioden, mens områdestrukturen skulle videreutvikles mot slutten av perioden, blant annet gjennom progressivt økende krav om trening og øving av områdestrukturen med hhv. 20 % i 2010, 38 % i 2011 og 50 % i 2012.

⁹ Innst. 388 S (2011–2012) til Prop. 73 S (2011–2012).

8.6.1.5 Felleselementer

Fellesavdelinger og -kapasiteter består av FOH, Forsvarets spesialstyrker, Etterretningstjenesten, felles logistikk og sanitet, Cyberforsvaret samt felles ledelsesstøtte og operativ støtte. De sentrale elementene av Forsvarets fellesavdelinger og -kapasiteter er ved utgangen av perioden etablert.

FOH

Etableringen og videreutviklingen av FOH på Reitan utenfor Bodø er gjennomført slik som lagt til grunn i langtidsplanen. Alliert treningssenter sør, tidligere lokalisert på Voss, ble avvirket og slått sammen med alliert treningssenter nord, og medførte at ett samlet alliert treningssenter ble opprettet på Porsangmoen med dedikert infrastruktur på Åsegarden og Evenes.

Spesialstyrkene

Spesialstyrkene¹⁰ er videreutviklet i tråd med langtidsplanen. Det er i tillegg opprettet et felles ledelselement, Spesialoperasjonsavdelingen, i Forsvarsstaben. Styrkenes mulige fremtidige oppdrag fikk en del mer oppmerksomhet i etterkant av hendelsene 22. juli 2011, blant annet knyttet til spørsmål om utvidet beredskap.

Etterretningstjenesten

Etterretningstjenesten har i perioden videreutviklet arbeidet relatert til forsvar i det digitale rom og styrket sin evne til å løse oppdrag innenfor cyberdomenet.

FLO

I perioden er Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) blitt omstilt for å tilpasse seg til den operative strukturen. Verksteder, med tilhørende driftsorganisasjoner og garnisonstjenester, er flyttet fra FLO tilbake til forsvarsgrenene, HV og CYFOR. Den planlagte omstillingen har fulgt planen, selv om det, for å oppnå full effekt, fortsatt gjenstår noe knyttet til nødvendige avklaringer av grensesnitt og forankring av roller og ansvar.

Evnen til å planlegge og gjennomføre materiellprosjekter i Forsvaret er vesentlig for å sikre struktur- og kapasitetsutvikling. Det har gjennom perioden vært kapasitetsmessige utfordringer i FLO for å kunne følge opp prosjektporteføljen. For å møte utfordringene har FLO, særlig mot slutten av perioden, arbeidet målrettet med å rekruttere, beholde og videreutvikle medarbeidere for å møte kompetansebehovet på kort, midlere og lang sikt. For ytterligere detaljering henvises til punkt 8.6.2

Omsetningsevne materiellinvesteringer.

FLO gjennomførte med suksess tidenes største nasjonale logistikkoperasjon i forbindelse med tilbaketrekkingen av de norske styrkene fra Faryab-provinsen i Afghanistan i 2012.

Luftforsvarets hovedverksted på Kjeller (LHK) ble 15. desember 2011 omdannet til statsforetak som et resultat av Stortingets behandling av Innst. 60 S (2011–2012) til

¹⁰ Spesialstyrkene består av Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando (FSK/HJK) og Marinejegerkommandoen (MJK).

Prop. 3 S (2011–2012). Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM Norway SF) har overtatt en oppdragsportefølje som besto av vedlikeholdsoppdrag LHK allerede utførte for Forsvaret. I tillegg skal virksomheten konkurrere om nye oppdrag, primært innenfor luftmilitært vedlikehold. Formålet har vært å legge til rette for at det som var LHK skal kunne videreføre vedlikehold på sentralt luftforsvarsmateriell (eksempelvis F-16 og Sea King) ut systemenes levetid samtidig som virksomheten skal kunne være med å konkurrere om oppdrag på kommersiell basis.

Cyberforsvaret

Forsvaret har gjennom perioden videreført arbeidet med å forbedre evnen til å møte trusler i det digitale rom. Dette omfatter, i tillegg til forebyggende grunnsikring av egne informasjonssystem, evne til militære operasjoner innenfor det såkalte cyberdomenet. Det har vært sentralt å sørge for sikre IKT-system i Forsvarets operasjoner nasjonalt og internasjonalt, og å fornye systemene i takt med den teknologiske utviklingen.

Sjef for Forsvarets informasjonsinfrastruktur (sjef INI) er etablert i perioden for å ivareta en enhetlig og helhetlig ledelse og styring av Forsvarets samlede ressurser innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Organiseringen av Forsvarets informasjonsinfrastruktur (INI) er videreutviklet gjennom å flytte sjef INI, med tilhørende stabsfunksjoner, fra Oslo til Jørstadmoen per 1. august 2011. Sjef INI ble dermed samlokalisert med Forsvarets kompetansesenter for kommando og kontrollinformasjonssystemer (FK KKIS). Samlokaliseringen har lagt til rette for mer effektiv innretning av sjef INIs virksomhet. Sjef INI hadde etter omorganiseringen om lag 1 100 militære og sivile årsverk, med Jørstadmoen og Kolsås som to hovedlokaliseringer. Forsvarets informasjonsinfrastruktur skiftet i 2012 navn til Cyberforsvaret, og sjef INI ble endret til sjef Cyberforsvaret (sjef CYFOR).

Forsvarets sanitet

Forsvarets sanitet (FSAN) har hatt en årsverksvekst på 16 % fra 2008 til 2012, som er noe lavere enn det som ble lagt til grunn. I tillegg var det et mål å sikre rask tilgang til personell og øke utholdenheten til personellet i følge med internasjonale operasjoner. Arbeidet med å nå dette målet ble iverksatt mot slutten av perioden og fortsetter i planperioden 2013–2016. Det er fortsatt vesentlige forsinkelser innenfor materiellprosjektene og i utviklingen av feltsykehus, som skulle videreutvikles blant annet gjennom flernasjonalt samarbeid samt at evakueringskapasiteter ennå ikke er ferdigstilt. Det er iverksatt et målrettet arbeid, både i FLO og FSAN, for å bedre operativ tilgjengelighet på materiell til strukturen.

Forsvarets høgskole

Forsvarets høgskole (FHS) har det overordnede faglige ansvaret for akkreditert og profesjonsrettet utdanning i Forsvaret. FHS har i perioden hatt fokus på å implementere programmet for HEL samt å bygge opp et kompetansemiljø innenfor gender og integrere genderperspektivet i Forsvarets operasjoner.

Samlet måloppnåelsen for Forsvarets felleselementer

Den samlede måloppnåelsen vurderes som *tilfredsstillende*. Det har likevel vært noen utfordringer knyttet til flere av nisjekapasitetene samt logistikkbasene, hovedsakelig som følge av mangler på personell og materiell.

8.6.2 Omsetningsevne materiellinvesteringer

For å gi en indikasjon på om evnen til å beslutte og gjennomføre materiellanskaffelser er tilstrekkelig i forhold til behovet for fremdrift i virksomheten, er det laget en styringsparameter som måler omsetningsevnen på materiellinvesteringer. Denne styringsparameteren måler andelen av gitt budsjetttramme eller planrammer for materiellanskaffelser som er forpliktet gjennom juridisk bindende kontrakter med eksterne leverandører.

I St. prp. 48 (2007–2008) ble det for perioden 2009–2012 lagt opp til et samlet nivå på materiellinvesteringer på om lag 31 mrd. 2008-kroner. Planen var å øke avsetningen fra 7,69 mrd. kroner i 2008-budsjettet til et nytt nivå på 7,8 mrd. 2008-kroner. Det ble videre lagt opp til at det skulle være årlige budsjettmessige svingninger på 200 mill. 2008-kroner, som bidrag til å finansiere en stor fellesoperativ vinterøvelse hvert annet år.

Den budsjettmessige tildelingen til materiellinvesteringer har samlet for perioden vært om lag 1,3 mrd. 2012-kroner lavere enn det som ble lagt til grunn. Hovedårsakene til denne lavere tildelingen er at regjeringen i perioden valgte å satse ytterligere på ivaretagelse av veteraner, operasjonsspesifikk trening, miljøoppyrdding og energiøkonomisering. I tillegg ble både Etterretningstjenesten og NSM betydelig styrket, jf. også punkt 8.2.2.6 *Omdisponering av frigjorte midler*. Disse prioriteringene medførte samtidig at forsvarssektoren samlet sett har hatt et noe høyere driftsutgiftsnivå i perioden enn forutsatt, jf. punkt 2.1 *Hovedstørrelser*.

Selv om det i perioden budsjettmessig har vært bevilget mindre til materiellinvesteringer enn planlagt, så har ikke Forsvaret klart å omsette de tildelte midlene i tilstrekkelig grad. Regnskapet viser et samlet forbruk på om lag 33 mrd. 2012-kroner for årene 2009–2012. Foruten i 2009, har omsetningsevnen i Forsvaret ikke vært tilfredsstillende. Hovedårsaken er forsinkelser hos ulike leverandører, noe som i det vesentlige ligger utenfor Forsvarets kontroll. Leverandørforsinkelser i gjennomføringsfasen av prosjektene medfører behov for utvidet ressursinnsats, som hindrer reallokering av personell til nye prosjekter, som igjen gir redusert fremdrift i de nye prosjektene.

I siste halvdel av perioden ble Forsvaret gitt i oppdrag å styrke kompetansen og kapasiteten innenfor investeringsvirksomheten, primært gjennom å engasjere kompetanse midlertidig og på prosjektfinansiert basis. Det ble også iverksatt flere tiltak for blant annet å beholde kompetent personell og å fylle vakante stillinger gjennom å tilsette nytt personell.

Våren 2012 ferdigstilte FST en «flaskehalsanalyse» i nært samarbeid med FLO og FD. I oppfølgingen av denne analysen ble det iverksatt ytterligere tiltak for å avhjelpe situasjonen, blant annet knyttet til å vurdere økt bruk av «hyllewareanskaffelser», unngå utviklingsprosjekter samt at gjennomføringsevne i større grad skal benyttes som utvalgs-kriterium ved valg av leverandør. Et annet viktig tiltak fra flaskehalsanalysen er

større fokus på tidsforbruket knyttet til planleggingen av prosjekter. FD forventer at effekten av iverksatte tiltak vil gi effekt fra 2013.

Leverandørforsinkelser kan påvirke Forsvarets operative evne mer negativt enn forventet dersom et eldre system fases ut før det nye fases inn, slik tilfellet var ved innfasingen av både nye fregatter og korvetter i Sjøforsvaret. I slike tilfeller vurderer departementet og forsvarsledelsen fortløpende hvorvidt det er hensiktsmessig å gjennomføre kompensierende tiltak. Ett eksempel på dette er Lynx-helikoptrene. Disse er beholdt flere år lengere enn opprinnelig planlagt grunnet alvorlig forsinket leveranse av de nye NH90 maritime helikoptre. At eldre utstyr benyttes lengere enn forutsatt på grunn av leverandørforsinkelser, begrenser den negative effekten på Forsvarets operative evne, men medfører ofte økte driftskostnader.

Det har i perioden 2009–2012 blitt gjennomført en omfattende materiellmessig fornyelse i forsvarssektoren. Like fullt er vurderingen at omsetningsevnen knyttet til materiellinvesteringer ikke har vært tilfredsstillende. Det er iverksatt avbøtende tiltak som forventes å ta særlig effekt fra 2013.

8.6.3 Delkonklusjon

Innfasingen og fornyelse av viktige elementer innenfor operativ struktur er gjennomført, samtidig som forsinket leveranse av NH90 maritime helikoptre medfører visse begrensninger for Sjøforsvaret. I tillegg vises det til manglende overordnet måloppnåelse i HV samt ikke tilfredsstillende omsetningsevne knyttet til materiellinvesteringer.

Samlet status for målet er vurdert til å være *mindre tilfredsstillende*.

8.7 Systematisk og målrettet utvikling og styring av P&K (M-1)

Målet M-1 *Systematisk og målrettet utvikling og styring av personell og kompetanse* er etablert for å sikre en personellstruktur med tilstrekkelig utholdenhet, tilgjengelighet, reaksjonsevne og fleksibilitet slik at forsvarssektorens oppgaver ivaretas både nasjonalt og internasjonalt.

Forsvaret har gjennom perioden hatt en positiv utvikling når det gjelder kontroll med og styring av utviklingen med årsverksforbruk. Ved utgangen av 2012 er Forsvaret i alt 140 årsverk – 0,8 % – over måltallet for perioden på 17 000 årsverk¹¹, jf. punkt 2.4 *Årsverksutvikling i perioden*. Tidlig i perioden var imidlertid dette avviket vesentlig høyere. Stram styring sammen med tett og god dialog ut mot den enkelte avdeling har således vært helt nødvendig for å komme nærmere angitt måltall for antall årsverk.

Forsvaret har gjennomgående god personell- og kompetansedekning, men den anses å være anstrengt innenfor enkelte kompetansekategorier. Dette gjelder særlig deler av Sjøforsvaret, spesielt innenfor teknisk bransje og blant erfarne operative offiserer. Hovedårsakene til den anstrengte situasjonen her er vedvarende høy tilfeldig avgang

¹¹ Ikke korrigert for opprettelsen av AIM Norway og overføringen av 301 ÅV fra Forsvaret til AIM Norway.

kombinert med et for lavt utdanningsvolum over flere år. Sjøforsvaret, og da særlig Kysteskadren, er sårbar for at nøkkelpersoner slutter, grunnet sin bemanningsstruktur. Sjøforsvaret har analysert kompetanseutfordringene og levert en rapport om status, utfordringer, årsakssammenhenger samt 20 kort- og langsiktige tiltak som skal bidra til å forbedre situasjonen. Det vil uansett ta tid ut over 2012 før tiltakene gir effekt og situasjonen kan forventes å bli tilfredsstillende.

Det er også utfordringer innenfor enkelte andre nisjeområder, særlig knyttet til IKT-personell, noen fagområder innenfor logistikkområdet samt medisinske spesialister. Forsvaret jobber kontinuerlig med tiltak for å skape robusthet, og for å beholde og rekruttere bedre til disse utsatte fagområdene.

Resultatene fra Forsvarets medarbeiderundersøkelse har gjennomgående hatt en positiv utvikling i perioden, og viser ved utgangen av 2012 hovedsakelig til gode resultater. Samtidig avdekkes fremdeles utfordringer knyttet til medarbeideres opplevelse av at oppgavene ikke gjennomgående er forenlige med tildelte ressurser. Oppfølging av medarbeiderundersøkelsesresultatene ved DIFene er blitt bedret hvert år, og er satt bedre i system. Blant annet behandler alle DIFene resultatene fra medarbeiderundersøkelsen i lokale arbeidsmiljøutvalg (AMU) og egne ledergrupper, og det lages lokale handlingsplaner for oppfølging. Deling av beste praksis gir alle DIFene gode muligheter til å strekke seg etter de beste resultatene.

8.7.1 Årsverk og måltall

Ved utgangen av 2008 var 8,3 % av militært tilsatte kvinner. Ved utgangen av 2012 var tallet 9,1 %. Det har dermed vært en økt kvinneandel i perioden. Målet er at innen 2020 skal 20 % av militært tilsatte være kvinner. Andelen kvinner blant alle tilsatte har vært stabilt i hele perioden på om lag 15 %.

Innen 2015 er målsettingen at 25 % i førstegangstjeneste eller befalsutdanning er kvinner. Ved utgangen av 2012 var dette tallet noe over 10 %, inkludert førsteårs lærlinger.

Forsvaret oppnådde ikke målsettingene verken for frafallsprosent eller antall kvinner i førstegangstjeneste i perioden. Frafallsprosenten under førstegangstjenesten i 2008 var ca. 21 %. Det var 430 kvinner som gjennomførte førstegangstjenesten. Av mannskapene som startet førstegangstjenesten i 2011, fullførte 7 836 tjenesten i 2012, hvorav 706 kvinner (9 %). Frafallsprosenten under førstegangstjenesten var i 2012 redusert til 12,9 %. Det er indikasjoner på at sesjonsplikt for kvinner og todelt sesjon har god effekt med henblikk på å redusere frafallet. Kort tid fra sesjon til fremmøte og direktefordeling til tjenestested etter gjennomført sesjon del 2, reduserer også frafallet.

Ved felles opptak til befalsskolene sommeren 2012 var kvinneandelen på 18 %, hvilket er det høyeste tallet som er oppnådd. Til tross indikatorer på at Forsvaret er inne i en vedvarende positiv trend med tanke på å rekruttere og beholde kvinner, vurderer departementet det som utfordrende å nå de langsiktige målene som er satt, med hhv. 25 % kvinner i førstegangstjeneste og befalsskole i 2015 og 20 % militært ansatte kvinner i 2020. Forsvaret vil derfor i det kommende analysere nærmere hvilke tiltak som har gitt effekt, og vurdere eventuelle nye tiltak.

8.7.2 Fremtidige kompetanseutfordringer

I 2011 gjennomførte FD en forstudie knyttet til fremtidige kompetanseutfordringer i forsvarssektoren. Forstudien la grunnlaget for et omfattende arbeid med en kompetansereform som fortsetter i 2013 og videre fremover. Som et startskudd for reformen, har regjeringen lagt frem en stortingsmelding om kompetanse, og som en del av den kommende kompetansereformen utredes også kjønnsnøytral verneplikt. Endringer i befalsordningen vil også bli vurdert.

8.7.3 Delkonklusjon

Status ved utgangen av 2012 viser en positiv utvikling innenfor personellstrukturen, og Forsvaret synes å ha god kontroll på årsverksforbruket. Medarbeiderundersøkelsene i perioden har i all hovedsak gått i positiv retning, spesielt hva gjelder jobbtilfredshet og tilhørighet til organisasjonen. Arbeidet med å rekruttere og beholde kvinner har også gitt en viss effekt. Primært er det to forhold som trekker måloppnåelsen i negativ retning: 1) Dekningsgrad kompetanse er fortsatt utfordrende på enkelte områder, og effektene av de tiltakene Forsvaret har iverksatt for å møte utfordringene bør foreligge før status eventuelt endres. 2) Høyt frafall fra sesjon til fremmøte er bekymringsfullt, og krever fortsatt oppfølging med relevante tiltak.

Samlet status for målet er vurdert til å være *mindre tilfredsstillende*.

8.8 *Effektivt utnytte teknologisk infrastruktur (M-2)*

Informasjonsinfrastrukturen skal understøtte Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i operasjoner både hjemme og ute. Den skal understøtte nettverksbaserte operasjonsformer, og bidra til vesentlige forbedringer innenfor interoperabilitet, fleksibilitet, reaksjonsevne, mobilitet og deployerbarhet. Samtidig skal informasjonsinfrastrukturen bidra til at sektoren innehar robuste løsninger med sikker og effektiv informasjonsutveksling, slik at grunnlaget for en optimal utnyttelse av ressursene sikres. Målet M-2 er etablert for å sikre ivaretagelse av disse perspektivene.

8.8.1 Møtet med den teknologiske utviklingen og truslene i det digitale rom

Den teknologiske utviklingen har bidratt til å endre både våpen, utstyr og måten de militære styrkene opererer på. Informasjonsteknologien muliggjør i dag samhandling i nettverk, i og mellom organisasjoner, nasjonalt og internasjonalt.

Det har i perioden vært fokus på å utnytte ny teknologi og kompetanse for effektiv oppgaveløsning. Utviklingen har medført en videre modernisering av informasjonsinfrastruktur og nettverksbaserte kapasiteter. Norge har fulgt NATOs utvikling på området. Forsvaret har støttet seg på og bidratt aktivt i ulike ekspert- og kompetansemiljøer i alliansen og hos våre allierte og partnere. I tillegg til å understøtte militære operasjoner, har informasjonsinfrastrukturen vært et sentralt virkemiddel for å muliggjøre en helhetlig og felles forvaltning av Forsvaret og bidratt til innsparinger og effektiviseringer gjennom moderne løsninger innenfor IKT-området.

Det er identifisert utfordringer med fornying av Forsvarets kommunikasjonsinfrastruktur (FKI), hvor det særlig er behov for å se det samlede oppgraderingsbehovet for radiolinjer opp mot nyinvesteringer i fiber.

Truslene i det digitale rom har blitt tydeligere i perioden, og kan utfordre nasjonal og euroatlantisk trygghet, stabilitet og velstand. Internasjonalt er det gjort erfaringer med at IKT-systemer angripes eller utnyttes ved sikkerhetspolitiske kriser og væpnede konflikter.

NATO har tatt truslene i det digitale rom på alvor. NATOs forsvarsministre vedtok i juni 2011 en revidert politikk for NATOs forsvar mot trusler i det digitale rom. En handlingsplan for iverksetting av denne politikken er også utviklet, *Policy on Cyber Defence*. NATOs politikk omhandler primært alliansens egen infrastruktur, men inneholder også anbefalinger om hvordan NATO og nasjonene kan samarbeide om robuste informasjons- og kommunikasjonssystemer. Det videre arbeidet er fulgt opp gjennom en egen implementeringsplan (*Cyber Defence Action Plan*).

Angrep mot systemer som er viktige for å trygge norsk sikkerhet, suverenitet og selvstendighet, kan få alvorlige følger. Trusler mot IKT-systemer er derfor blitt en strategisk sikkerhetsutfordring for Norge, og arbeidet for å beskytte mot slike trusler har høy prioritet.

Forsvaret har i perioden vektlagt arbeidet med å forbedre evnen til å møte truslene i det digitale rommet. Dette omfatter i tillegg til forebyggende grunnsikring av egne informasjonssystem også evne til militære operasjoner innenfor det såkalte cyberdomenet. Det har vært viktig å sørge for sikre IKT-system i Forsvarets operasjoner nasjonalt og internasjonalt, og å fornye systemene i takt med den teknologiske utviklingen. For ytterligere å vektlegge dette arbeidet, ble Forsvarets informasjonsinfrastruktur endret til Cyberforsvaret i 2012, jf. punkt 8.6.1.5 *Felleselementer*.

8.8.2 Sjef CYFOR

Sjef CYFOR har det utøvende ansvaret for sikkerheten i Forsvarets IKT-systemer. En fungerende IKT-infrastruktur er avgjørende for at moderne, nettverksbaserte operasjoner lar seg gjennomføre. Det er over den siste tiårsperioden utviklet kapasiteter for håndtering av angrep som rettes mot Forsvaret i det digitale rom. Forsvaret har iverksatt en rekke tiltak for sikring av egne informasjonssystemer som også omfatter militære operasjoner i det digitale rom med både beskyttende, etterretningsmessige og offensive aktiviteter. Slike aspekter utgjør en stadig viktigere tilleggsdimensjon i militære operasjoner og er i enkelte land beskrevet som et nytt stridsfelt. Etterretningstjenesten har også videreutviklet arbeidet sitt relatert til forsvar i det digitale rommet og er styrket i evnen til å løse oppdrag innenfor cyberdomenet.

Det er ved utgangen av perioden avdekket omstillingsproblemer, blant annet fortsatt behov for å få etablert et godt kostnadsbilde og -kontroll, for Sjef CYFOR og innenfor IKT-området. Et system for kostnadsfangst er tilgjengelig, men ikke fullstendig for å få et komplett kostnadsbilde på IKT/CYFOR-området. Baseline for kostnader for drift og forvaltning av systemer/tjenester er etablert og prognoser for driftskonsekvenser av investeringsprosjekter er under utarbeidelse. Arbeidet vil måtte videreføres inn i perioden 2013–2016.

8.8.3 Delkonklusjon

Truslene mot IKT-systemer er blitt tydeligere gjennom perioden og Forsvaret har derfor hatt fokus på å videreutvikle evnen til å møte angrep fremmet gjennom cyberdomenet. Forsvaret har vektlagt arbeidet med å ta ut effekt gjennom innføring av ny teknologi og økt kompetansen for effektiv oppgaveløsning. Samtidig rapporteres det om utfordringer knyttet til fornyingen av Forsvarets kommunikasjonsinfrastruktur. Det er fortsatt behov for å få implementert mekanismer som fullt ut ivaretar god kostnadsoppfølging innenfor IKT/CYFOR-området.

Samlet status for målet er vurdert til å være *mindre tilfredsstillende*.

9. Spesielt om gjennomføringen i NSM, FB og FFI

Det etterfølgende gir en vurdering av utvikling og måloppnåelse innenfor etatene NSM, FB og FFI.

9.1 *Nasjonal sikkerhetsmyndighet*

NSM ble etablert 1. januar 2003 som et sivilt direktorat for forebyggende sikkerhetstjeneste. NSM er administrativt underlagt FD, med en delt rapporterings- og ansvarslinje til Justis- og beredskapsdepartementet for sivil sektor og FD for forsvarssektoren.

NSM er underlagt parlamentarisk kontroll ved EOS-utvalget. Det har i perioden ikke vært reist kritikk mot direktoratet eller vært vesentlige merknader knyttet til virksomheten.

9.1.1 Beskrivelse av ambisjonsnivå

I iverksettelsesbrevet til langtidsplanen for perioden 2009–2012, var oppdraget til NSM i hovedsak en videreføring av ambisjonsnivået fra foregående langtidsperiode og stadfestet følgende oppdrag til NSM:

«... NSM skal videreføre sin viktige rolle med å fremskaffe forbedrede, balanserte og forebyggende sikkerhetstiltak i militær og sivil sektor. NSM skal fortsatt ha fokus på områder som er etterspurte – og viktige for forbedring av sikkerheten i samfunnet. Sikkerhetstiltak skal være kosteffektive, risikobaserte og etterspurte fra virksomhetene.

Det er et overordnet mål at de enkelte virksomheter skal settes bedre i stand til å ivareta sitt ansvar innenfor forebyggende sikkerhet på en god måte. Det er i den sammenheng viktig at NSM er tilgjengelig for virksomhetene, men samtidig prioriterer veiledning og tilsyn med sektorene som helhet. På objektsikkerhetsområdet skal NSM være pådriver overfor sektormyndighetene.»

Videreføring av ambisjonsnivået ble også gjenspeilet i NSMs flerårige budsjett. NSM fikk i perioden et merinntektskrav på 2,7 mill. kroner, noe som tilsvarer næringslivets tilskudd til drift av Norwegian Computer Emergency Response Team (NorCERT). Utover dette ble NSMs budsjettnivå videreført på 2008-nivå og uten planlagte budsjettøkninger.

9.1.2 NSMs resultater

NSM har i perioden 2009–2012 oppnådd følgende resultater innenfor forebyggende sikkerhet:

Rådgivnings- og veiledningsaktivitet

Etterspørselen etter undervisningsstøtte og foredrag har vært stor og økende i langtidsperioden. Det har også vært stor søkning til NSMs egne kurs i perioden. NSM har i stor grad greid å levere det som etterspørres av undervisningsstøtte, foredrag og kurs. NSM har i perioden også revidert gamle og utarbeidet en rekke nye brosjyrer og veiledere. Det har i perioden vært stor pågang etter foredrag om IKT-risikobildet.

Det ble i perioden etablert en handlingsplan for sikkerhetskultur i virksomheter underlagt *Sikkerhetsloven*. Aktivitetsnivået i 2012 når det gjelder støtte til kunnskapshevende tiltak var det høyeste siden NSM startet rapportering iht. handlingsplanen. Eksempler på temaer som etterspørres er sosiale medier, autorisasjon, sikkerhetssamtaler, forebyggende sikkerhet, sikkerhetsloven, informasjonssikkerhet og skjermingsverdig informasjon.

Objektsikkerhet

Det var ved begynnelsen av langtidsperioden krav til NSM om å utvikle sin kapasitet knyttet til objektsikkerhet for å informere om nytt regelverk på området og veilede om tiltak. Forberedelser til dette ble påbegynt i 2009. Forskrift om objektsikkerhet ble først vedtatt 22. oktober 2010, med ikrafttredelse 1. januar 2011. I 2010 startet NSM opp informasjonsarbeid overfor flere offentlige og private virksomheter om prosessen, og det ble publisert overordnet informasjon om objektsikkerhetsregelverket på NSMs nettsider. I 2011 ble ny veileder i objektsikkerhet utgitt. NSM har fortsatt sin proaktive informasjon og råd- og veiledningsaktivitet omkring objektsikkerhet. Etterspørselen etter råd og veiledning har økt i perioden, og var i 2012 stor. NSMs kompetanse på objektsikkerhet har økt på bakgrunn av erfaringene i perioden.

Tekniske kontrolltiltak

NSM har i perioden etablert kapasitet for inntregningstesting. De gjennomførte testene har avdekket til dels alvorlige sikkerhetshull. Rapportene samt påfølgende veiledning antas å ha gitt virksomhetene et betydelig løft innenfor deres forebyggende sikkerhetsarbeid. Testene har også bidratt til NSMs arbeid med å videreutvikle veiledninger innenfor IKT-sikkerhet.

Når det gjelder inntregningstesting, er NSM ved utgangen av perioden i stand til å håndtere om lag halvparten av anmodningene. Både når det gjelder inntregningstesting og andre tekniske sikkerhetsundersøkelser, rapporterer NSM at det reelle behovet for denne typen testing og undersøkelser ikke er dekket selv om etterspørselen har vært økende i perioden.

Bilde av sikkerhetstilstanden

NSM har i langtidsperioden videreført arbeidet med å utgi årlig *Rapport om sikkerhetstilstanden* (RST). Mens det på begynnelsen av perioden var en situasjon med manglende rapportering om sikkerhetstruende hendelser og en ikke tilfredsstillende empiri, har målrettet innsats for å bedre dette gjort at det empiriske grunnlaget på slutten av perioden er betraktelig bedret. Tiltakene som er gjennomført er blant annet ny tilsynsmetodikk, opplæring av tilsynsledere og innføring av nytt konsept som innebærer at RST ble spisset til å gjelde virksomhetens oppfølging av sikkerhetsloven, basert på innhentet informasjon gjennom tilsyn, hendelsesrapporter mv. Det er fremdeles en utfordring at det i for liten grad rapporteres om sikkerhetstruende hendelser og om sikkerhetstilstanden internt i virksomhetene eller sektorielt til overordnede virksomheter, etater eller myndigheter.

Profilen på de bredt utgitte faglige vurderinger fra NSMs side er i ferd med å endre seg fra ad hoc situasjons- og temarapporter til vurderinger utgitt med faste mellomrom. NSMs årlige RST og NorCERTS kvartalsrapporter er hovedproduktene.

Håndtering av sårbarheter og sikkerhetstruende hendelser

NorCERT-funksjonen har i hele perioden rapportert om jevn og sterk økning i antall saker som håndteres. Noe av økningen skyldes økt deteksjon og bedre rapportering, men noe skyldes også at det er tatt inn flere virksomheter i Varslingssystem for Digital Infrastruktur (VDI)-samarbeidets nasjonale deteksjonsnettverk. Det har på slutten av perioden også vært en økning i alvorlige og ressurskrevende saker, som forsøk på spionasje og spredning av virus. Ressursmangel i perioden har ført til at mange til dels alvorlige saker allikevel ikke er blitt tatt tak i.

Saksbehandlingstid personellsikkerhet

Saksbehandlingstiden for personkontroll har økt noe i perioden. På den annen side har utviklingen i saksbehandlingstid når det gjelder klareringssaker, vist en positiv kurve. Det har gjennomgående vært utfordringer med bemanningssituasjonen på området, i tillegg til at det tidvis har vært store svingninger i leveringstid fra personkontrollens kilder.

Støtte til kryptoindustrien

Det er en ambisjon om at Norge skal ha en nasjonal kryptoindustri. NSM har intensivert samarbeidet med industrien, og 2012 har vært et oppstartsår med hensyn til målrettet innsats for å opprettholde kryptokompetansen hos kryptoindustrien.

Tilsyn

NSM har i langtidsperioden ikke greid å gjennomføre ønsket omfang på tilsynsaktiviteten, blant annet på grunn av ressursituasjonen. Grunnleggende metodikk er på plass, men er ikke videreutviklet i ønsket omfang. Viktige områder er dekket til tross for at antall tilsyn i perioden har variert noe. Gjennomførte tilsyn har dog gitt et tilstrekkelig underlag for å kunne trekke konklusjoner om sikkerhetstilstanden.

9.1.3 Endringer i NSMs budsjett og aktivitet i perioden

I perioden 2009–2012 er NSMs driftsbudsjett styrket utover de initiale planrammene. Hoveddelen av styrkingen kan knyttes til følgende områder:

- *FoU og investeringer*: Fra og med 2011 har det vært satt av 22 mill. kroner på kapittel 1760, post 45 til investeringer og FoU-aktivitet i NSM. Som følge av dette ble det etablert et Prosjektråd for investeringer og FoU i NSM, og NSM har nå en portefølje med flere pågående FoU-prosjekter.
- *Objektsikkerhet*: I revidert nasjonalbudsjett i 2012 fikk NSM 4 mill. kroner for å styrke arbeidet som rådgiver for ulike virksomheter med beskyttelsesbehov og beskyttelsesverdige objekter. Dette inkluderer økt veiledning om virksomhetenes ansvar for egen beskyttelsestiltak og objektsikring.
- *NorCERT*: NSM har fått en økning i driftsbudsjettet på 7,8 mill. kroner til dekning av økt husleie for nye lokaler til NorCERT. De nye lokalene legger bedre til rette for NorCERTs operative virksomhet. NorCERT var tidligere plassert i uhensiktsmessige lokaler på Akershus festning. Disse lokalene var også lite tilfredsstillende med tanke på HMS-tilstanden.

- *Sikkerhetsgodkjenning av informasjonssystemer*: NSM ble fra 2011 tildelt midler for å dekke NSMs kostnader knyttet til nødvendig bemanning til sikkerhetsgodkjenning av graderte informasjonssystemer for Forsvaret. Midlene skal også dekke nødvendig utvikling av policy og retningslinjer for godkjenningsprosessen, og at Forsvaret ikke påføres ytterligere kostnader forbundet med sikkerhetsgodkjenning av graderte systemer.

NSM har i langtidsperioden interneffektivisert for til sammen 2,5 mill. 2008-kroner. Kravet i perioden var på 2,0 mill. 2008-kroner. Midlene som er frigjort gjennom interneffektivisering er benyttet til å styrke direktoratets kjerneområder og teknologisk infrastruktur. Se også nærmere omtale av interneffektivisering i punkt 8.2.2.3 *Interneffektivisering*.

9.1.4 Delkonklusjon

NSM har i perioden hatt stor og økende rådgivnings- og veiledningsaktivitet i tillegg til at kompetansemiljøer innenfor objektsikkerhet og tekniske kontrolltiltak er utviklet. Samlet har dette gitt virksomhetene betydelige løft i deres forebyggende sikkerhetsarbeid. NSM har også håndtert et sterkt økende antall sikkerhetstruende hendelser i perioden. Den største utfordringen har vært bemanningssituasjonen, noe som blant annet har virket inn på hendelseshåndteringen og omfanget av NSMs tilsynsaktivitet.

9.2 *Forsvarsbygg*

FB ble etablert i 2002 med basis i Forsvarets bygningstjeneste som et forvaltningsorgan underlagt FD, organisert som egen virksomhet med eget styre, vedtekter, nettobudsjettering av driften og med tilhørende reguleringsfond.

Etter en intern prosess ble styret fra og med 2011 besluttet avviklet, ettersom det gjennom flere år hadde vist seg at det innenfor gjeldende styringsrammer – basert på FB som forvaltningsorgan og tett innvevd i løpende prosesser med høy politisk oppmerksomhet – var krevende å få realisert det potensial som burde tilligge et styre.

For å forenkle den budsjettmessige styringen, ble reguleringsfondet videre avviklet og driften bruttobudsjettert, jf. punkt 9.2.2.1 *Overgang til bruttobudsjettering*, med virkning fra 2011.

FB skal være en profesjonell, offentlig eiendomsaktør som bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret. Etaten har en eiendomsportefølje på 4,2 mill. kvadratmeter bygningsmasse fordelt på rundt 13 000 bygg og anlegg over hele landet. I 2012 ble det investert over 1,9 mrd. kroner i nye bygg og sektorens øvrige EBA.

FB hadde ved utgangen av 2012 1 633 ansatte som omsatte for rundt 6,3 mrd. kroner. *FB Utleie* er med sine 1 047 ansatte langt det største forretningsområdet. Utviklingen fra langtidsperioden 2005–2008 med en flatere organisering, har fortsatt – antall markedsområder er ytterligere redusert fra ti til syv. I perioden har kvinneandelen generelt i FB blitt redusert fra 46 til 40 %, mens kvinneandelen i toppledelsen har vært stabil på 23 %. Totalt er det ved utgangen av perioden 19 % kvinner i ledende stillinger i FB.

FB består av følgende åtte forretningsområder:

- *FB utvikling* har som mål å bygge funksjonelle og rasjonelle eiendommer, bygg og anlegg (EBA) for Forsvaret, og tar hånd om oppgaver innenfor helhetlig planlegging, tidligfasevurdering, innkjøp, bygging, kjøp, leie og overtakelse.
- *FB utleie* tar seg av alle oppgaver innenfor utleie, drift, vedlikehold, renhold og utvikling av kundens EBA.
- *FB nasjonale festningsverk* har i oppgave å forvalte, ta vare på og utvikle festningsverk som Forsvaret ikke lenger skal benytte seg av.
- *FB futura* er et ledende rådgivermiljø innenfor beskyttelse og sikring av verdier, mennesker og miljø, med nedslagsfelt innenfor hele totalforsvarssektoren.
- *FB skifte eiendom* utvikler EBA for salg og avhender det Forsvaret ikke lenger har bruk for. Salg skjer i hovedsak til markedsvilkår og i åpen konkurranse.
- *FB kampflybase* står for all innsats rundt etableringen av hovedkampflybase på Ørland og fremskutt base på Evenes i forbindelse med Forsvarets F-35 kjøp.
- *FB fellestjenester* leverer administrative støttetjenester til alle avdelingene internt i FB.
- *FB eiendom* har ansvar for Forsvarsbyggs strategiske eiendomsportefølje.

9.2.1 Hovedmål og prioriteringer

I perioden har det blitt foretatt korresponderende endringer og tilpasninger i målbildet for FB. Styringsparametere har blitt løpende revidert, og målbildet ble endret både i 2010, 2011 og 2012. Som en grunnleggende forutsetning for økonomisk balanse i perioden, ble det lagt til grunn at totale EBA leie- og driftskostnader skulle noe ned sammenlignet med nivået ved inngangen til perioden.

Ved inngangen til perioden forvaltet FB en eiendomsportefølje på 4,525 mill. kvadratmeter, mens FB ved utgangen av perioden forvalter om lag 4,226 mill. kvadratmeter – en nedgang på nær 300 000 kvadratmeter i perioden.

Samtidig skulle gjennomsnittlig tilstandsgrad (TG) i sektorens EBA opprettholdes og forbedres.

FB har spesielt vært pålagt å prioritere verdibevaring av bygningsmassen i perioden. Det har vært knyttet usikkerhet til den reelle utviklingen i TG på grunnlag av de gjennomførte målinger. Forskjeller i utvalg og utvikling av metodikken som er benyttet mellom ulike målepunkter har vært trukket frem som forklaringsvariabler. Ved utgangen av 2012 er 84 % av porteføljen tilstandsvurdert to ganger. Andre runde målinger for tilstandsgrad blir ferdigstilt i løpet av 2013 både for den ordinære husleieporteføljen og for festningsverkene. FDs evalueringsrapport for forvaltningsmodellen trekker den slutning at det har vært en negativ verdiutvikling for bygningsmassen i perioden.

Det har videre vært et betydelig omfang EBA som ble utrangert i perioden 2005–2008, eller tidligere, som ennå ikke var blitt avhendet. Selv om gjenværende portefølje kunne være utfordrende å avhende, har det vært en prioritert oppgave å gjennomføre

avhendingen tidligst mulig i langtidsperioden. Det gjenstår fortsatt om lag 100 000 kvadratmeter av denne kategorien EBA som heller ikke ved utgangen av 2012 var blitt avhendet. Det er flere årsaker til dette, blant annet heftelser knyttet til EBA utrangert før 2009.

Det ble også fastslått at det ved inngangen til perioden var betydelig overkapasitet i gjeldende leirstruktur og derfor stort potensiale for ytterligere utrangering og avhending. I rapporten fra Utrangeringsgruppe eiendommer, bygg og anlegg (URG EBA) som ble fremlagt av Forsvaret ultimo 2010, ble det synliggjort et potensiale for utrangering. Den planlagte utrangeringen som følge av URG EBA har ikke vært så rask som forventet i perioden. FB samarbeider derfor med Forsvaret for å bidra til en raskere utrangering av EBA som Forsvaret ikke lenger har behov.

Perioden viser at den videre omstillingen av forsvarssektoren har fordret investeringer i EBA før enkelte tiltak kan gjennomføres og få ønsket effekt. Det har vært av avgjørende betydning at planens prioriteringer følges, og at det under utvikling og gjennomføring av prosjektene legges til grunn en nøktern standard for å bidra til at kostnadsutviklingen er under kontroll og at tidsfrister for ferdigstillelse kan overholdes. FB har hatt utfordringer med omsetningsevnen i perioden, dette er adressert og effekter forventes realisert etter 2012.

De nasjonale festningsverkene skulle ivaretas med verdibevarende og tilstandsbasert vedlikehold. Det har vært tilført betydelige midler i perioden til ekstraordinær utbedring av festningsmurer- og anlegg. Tilstandsgradregistreringer som er gjennomført, viser en klar bedring i TG for murer, mens porteføljen generelt viser en mindre fremgang. FB har bestrebet å gjøre festningene mer tilgjengelige for allmennheten, og det har vært en markant fremgang i antall besøkende på festningene.

9.2.2 Økonomi

9.2.2.1 Overgang til bruttobudsjettering

Overgangen fra nettobudsjettering av driften til bruttobudsjettering av virksomheten med virkning fra 2011, innebar at kapittel 1710 post 24 *Driftsresultat* ble avviklet og erstattet med kapittel 1710 post 01 *Driftsutgifter*, og en tilsvarende post på kapittel 4710 (inntektskapittel). Overgangen har i praksis betydd en dreining fra styring etter mål for resultatet til styring etter mål på inntekts- og kostnadsrammer. Som bruttobudsjetterert virksomhet gis ikke anledning til negativt resultat. Redusert fleksibilitet ved avvikling av reguleringsfondet for utjevning av drift, medfører strammere styring mot årlig budsjetterert netto kontantresultat. Nødvendig fleksibilitet er søkt løst gjennom at FB er gitt overføringsfullmakt for mindreforbruk samt merinntektsfullmakt.

9.2.2.2 Omsetningsevne i Forsvarsbygg i perioden

FB har i perioden i gjennomsnitt forbrukt omtrent 1,6 mrd. nominelle kroner årlig på investeringer i EBA over kapittel 1710 post 47. Det har vært store overføringer på kapitlet, og i gjennomsnitt har FB hatt ca. 1,8 mrd. kroner disponibelt til EBA-investeringer årlig, noe som tilsvarer i overkant av 10 % i årlig mindreforbruk. I tillegg til bevilgninger over kapittel 1710 post 47, har FB blitt tildelt midler til ekstraordinært vedlikehold av festningsverkene i perioden. I sum har FB hatt 0,5 mrd. nominelle

kroner disponibelt til dette formålet, hvorav rett i overkant av 0,4 mrd. nominelle kroner er forbrukt.

9.2.2.3 Interneffektivisering

I løpet av perioden har FB realisert effektiviseringsgevinster på til sammen 80 mill. kroner nominelt, og således innfridd kravet med god margin. Den største andelen av gevinsten er knyttet til ikke-kompenserte kostnader, reduserte forvaltningskostnader for festningsverkene og reduserte administrasjonskostnader for budsjettrammen. Se nærmere omtale av interneffektivisering i punkt 8.2.2.3 *Interneffektivisering*.

9.2.3 Delkonklusjon

Hovedfokuset i perioden har vært å opprettholde og forbedre gjennomsnittlig tilstandsgrad i sektorens EBA, utføre verdibevarende og tilstandsbasert vedlikehold på nasjonale festningsverk og jobbe videre med å avhende utrangert EBA. Det har vært tilført betydelige midler i perioden til ekstraordinær utbedring av festningsmurer og -anlegg. Forsvarsbygg forvalter ved utgangen av perioden en eiendomsportefølje på om lag 4,2 mill. kvadratmeter, mot en portefølje på 4,5 mill. kvadratmeter ved inngangen – en nedgang på nesten 300 000 kvadratmeter i perioden. Knyttet til vurderingen av den samlede måloppnåelse for FB i perioden, er det momenter som trekker i retning av akseptabel måloppnåelse, som innfridd interneffektiviseringskrav, samtidig som det er problemstillinger det fortsatt må arbeides videre med. Generelt kan det konkluderes med at det gjennom perioden er lagt et godt grunnlag for videre ivaretagelse av sektorens EBA.

9.3 *Forsvarets forskningsinstitutt*

11. april 1946 vedtok Stortinget å opprette FFI. FFI ligger på Kjeller ved Lillestrøm og har også en forskningsenhet på Karljohansvern i Horten. FFI er forsvarssektorens sentrale forskningsinstitusjon, og skal være den politiske og militære ledelses rådgiver i faglige spørsmål innenfor instituttets arbeidsområde. Det skal spesielt innrette seg mot å kunne gi råd og medvirke i den løpende bearbeiding og gjennomføring av planer og vurderinger for forsvarssektorens struktur og større materiellanskaffelser.

FFI er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Styret er instituttets øverste organ, og er ansvarlig for instituttets virksomhet overfor departementet. Instituttet har som formål å drive forskning og utvikling for forsvarssektoren.

Instituttet er organisert i fem forskningsavdelinger, en planleggings- og en instituttstab med fellesfunksjoner for administrasjon og forvaltning. Det er et tverrfaglig institutt som representerer fagene matematikk, fysikk, informasjonsteknologi, kjemi, biologi, medisin, psykologi, statsvitenskap og økonomi. Instituttet er i aktivt samarbeid med ledende institusjoner i inn- og utland.

I tillegg til å gjøre en innsats innenfor moderne høytteknologi, bidrar FFI til Forsvarets langtidspanlegging. Instituttet gjennomfører hovedsakelig analyser og utviklingsprosjekter for Forsvarets behov, men har også sivilt rettede prosjekter.

9.3.1 Bidrag til et effektivt og relevant forsvar

FFIs strategiske rådgivning, som er basert på instituttets samlede kompetanse, er viktig i planleggingen av Forsvaret og i realiseringen av forsvarssektorens overordnede målbilde. Etterspørselen etter FFIs strategiske råd er stor.

Instituttet har støttet Forsvarets ledelse med egne prosjekter innenfor langtidsplanlegging, prosjekt 1111 – *Støtte til Forsvarets langtidsplanlegging* (2008–2010) og prosjekt 1185 – *Støtte til FDs langtidsplanlegging* (2010–2013). FFI har også gjennomført prosjekter som støtter Forsvaret i å balansere struktur og aktivitet mot økonomi. Spesielt nevnes prosjekter innenfor Strategisk kostnadsberegning og -analyser (prosjekt 1113 – *Strategiske kostnadsanalyser II* (2008–2010) og prosjekt 1206 – *Strategiske kostnadsanalyser III* (2011–2013)) og innenfor Kosteffektiv drift av Forsvaret (prosjekt 1061 – *KOSTER II* (2006–2010) og prosjekt 1186 – *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret* (*KOSTER III* (2010–2013))). I tillegg har FFI bidratt med levetidsanalyser knyttet til kampflyanskaffelsen.

Etterspørselen har vært stor innenfor instituttets tradisjonelle teknologiske forskningsområder, og behovene for støtte til komplekse prosesser for materiellanskaffelser har økt i perioden.

9.3.2 Bidrag til teknologisk og industriell utvikling

FFI har bidratt til den teknologiske og industrielle utviklingen i Norge gjennom materiellutviklingsoppdrag for Forsvaret og gjennom oppdrag for sivile myndigheter, industri og næringsliv. Suksessen kan i stor grad tilskrives den såkalte FFI-modellen, et trekantsamarbeid mellom forskning, brukere og industri. FFI har bidratt til svært mange av produktene til de større norske forsvarsbedriftene.

Blant annet har ammunisjonsmiljøet på FFI en rekke samarbeidsaktiviteter mot Nammo Raufoss, for eksempel 25mm kampflyammunisjon. Instituttet har en langsiktig rettet aktivitet mot videreutvikling av NSM-systemets kapabilitet og nye Joint Strike Missile, og samarbeider i denne sammenheng med Kongsberg Defence Systems. Spesielt kan produksjon og utvikling av IR-detektorer nevnes. FFI har betydelig samarbeid med Kongsberg Seatex, Kongsberg Spacetec og Kongsberg Satellite Service knyttet blant annet til det maritime sikkerhetssystemet AIS (Automatic Identification System). Instituttet støtter også Kongsberg Maritim (innenfor en rekke områder relatert til undervannsfarkosten HUGIN).

Instituttet har også bidratt med produkter til små og mellomstore bedrifter. FFI har dessuten bidratt til industriell utvikling utenfor forsvarsindustrien, for eksempel Kakkelovnsmakeriet og Ragasco.

9.3.3 Troverdige, nyskapende og nyttig forskning

I langtidsperioden 2009–2012 har andelen ansatte med doktorgrad steget fra 17 % til 21 % av totalt antall ansatte, og innenfor forskergruppen fra 27 % til 33 %. Andel med mastergrad eller doktorgrad utgjør 61 % av totalt antall ansatte, og dersom også bachelorgrad tas med, er andelen 83 %. Dette gir grunnlag for en fortsatt solid akademisk grunnmur.

FFI søker nær kontakt med akademia for å øke kvalitet og effektivitet i forskningen. Blant annet har tolv av forskerne bistillinger som professor II eller amanuensis II/høyskolelektor II ved utgangen av langtidsperioden. Fire eksterne har professor II stilling ved FFI.

FFI har også samarbeid med andre relevante forskningsmiljøer og norske institusjoner.

FFI ser på flernasjonalt samarbeid som et viktig virkemiddel for å oppnå effektiv utnyttelse av de samlede ressursene for instituttets militære forskning og teknologiutvikling. Instituttet har videreført den gode relasjonen til NATO Science and Technology, European Defence Agency og Nordic Defence Cooperation. Innenfor bilateralt samarbeid er det inngått intensjonsavtale med Totalforsvarets forskningsinstitutt. Et tilsvarende samarbeid er etablert med Forsvarsdepartementet i Nederland.

FFI har i perioden satset strategisk for å etablere og komme med i prosjekter innenfor EUs 7. rammeprogram. FFI har deltatt i flere prosjekter og leder nå de to EU-prosjektene HIPOW og TWOBIAS, i tillegg til å være vitenskapelig leder for EU-prosjektene PRACTICE og ELITE. Dette anses som en internasjonal anerkjennelse av instituttet innenfor fagområdet.

En grunnleggende suksessfaktor for FFI er å bidra med forskning som oppdragsgiverne ser nytte av. FFI er da avhengig av å forstå oppdragsgivernes behov, problemstillinger og eksisterende løsninger. Instituttet måler brukertilfredshet når prosjektene avsluttes. På en skala fra 1 til 6 var gjennomsnittsscoren i langtidsperioden 2009–2012 i overkant av 5.

9.3.4 Forskningsformidling

FFIs forskere skal publisere forskningen og kunnskapen sin både nasjonalt og internasjonalt, og utnytte alle relevante tilgjengelige kanaler. Forskningsformidlingen skal rettes inn mot mottakerens behov og forutsetninger og slik sikre at forskningsresultatene blir tatt i bruk og kommer til nytte. I tillegg skal forskningsformidlingen bygge forskningsforståelse hos Forsvaret, politikere og embetsverk. To av FFIs kommunikasjonsmål er blant annet å synliggjøre virksomheten og i større grad bygge opp forskningsforståelse hos Forsvaret, politikere og embetsverk.

Det er utgitt i alt 1 436 FFI-rapporter, -notater og -reiserapporter i løpet av langtidsperioden 2009–2012. Utgivelsen er stabil, og ligger mellom 350–370 per år i perioden. I tillegg er det publisert 990 artikler i eksterne publikasjoner i langtidsperioden, 29 % av disse ble publisert i tidsskrifter med fagfelleevaluering.

Det er holdt 2 200 foredrag i løpet av langtidsperioden. Det årlige omfanget har vært fra 453 i 2009 til 598 i 2012. I tilknytning til løpende prosjektarbeid arrangerte FFI i 2012 i alt 98 seminarer i inn- og utland. Dette antallet har vært tilnærmet stabilt de siste tre årene.

FFI har som mål å synliggjøre instituttets kompetanse ved minst femti månedlige referanser i sentrale nasjonale og internasjonale nyhetsmedier og relevante

forskningstidsskrifter. Antallet registrerte medieoppslag nasjonalt og internasjonalt har økt jevnt de siste årene. I 2012 var det registrert 2 174 oppslag, mot 1 070 i 2009.

9.3.5 Effektiv drift

I starten av langtidspanoden gjennomførte FFI en restrukturering av prosjektporteføljen og antall prosjektledere. Hver samling av prosjekter ledes nå av en prosjektleder. Ved dette oppnådde instituttet bedre synergieffekter mellom prosjekter, styrket koordinering og bedre bruk av ressurser og kompetanse. Prosjektlederne inngår etter dette også i avdelingenes ledergrupper sammen med forskningssjefer og avdelingssjefer.

FFI har også gjennomført et omfattende lederutviklingsprogram som involverte alle lederne ved FFI. Det siste året har det som en oppfølging vært gjennomført et medarbeiderutviklingsprogram for alle medarbeiderne.

FFI jobber kontinuerlig med kompetansebeholdningen og -utviklingen. Hovedsakelig skjer kompetanseutviklingen i prosjektene. FFI har i tillegg et kompetansenettverk som samler kompetanse i faggrupper på tvers av instituttet. FFI reviderer nå nettverket for ytterligere å styrke effekten av denne. En ny løsning vil være på plass i perioden 2013–2016.

En ny toårig strategi- og planprosess er etablert og FFI er i starten på innføring av mer systematisk risikostyring.

FFI har i langtidspanoden etablert internrevisjon og internkontroll. Sammen med endringene i virksomhetsstyringen, skal dette være med på å sikre forsvarlig forvaltning. Dette arbeidet vil fortsette i perioden 2013–2016.

For FFI har målet vært å effektivisere driften av støttevirksomheten med 0,5 prosentpoeng per år. Fra 2008 til 2012 har indirekte kostnader i prosent av omsetningen sunket med gjennomsnittlig 0,54 prosentpoeng per år. Se nærmere omtale av interneffektivisering i punkt 8.2.2.3 *Interneffektivisering*.

9.3.6 Delkonklusjon

Forsvarets forskningsinstitutt har i perioden hatt god måloppnåelse innenfor samtlige måleparametere. Etterspørselen etter instituttets tjenester har vært stor i perioden, med egne prosjekter for forsvarets ledelse, samarbeidsaktiviteter mot norsk forsvars- og teknologiindustri samt samarbeid med internasjonale organisasjoner og forskningsinstitutt. Samtidig har FFI klart å redusere støttevirksomhetens andel av totalkostnadene ut over kravet til interneffektivisering.

10. Erfaringsoverføring

Arbeidet med gjennomføringen av langtidsplanen for perioden 2009–2012 har bidratt til å tydeliggjøre og synliggjøre flere faktorer som har vært avgjørende i omstillingsarbeidet, både i fireårsperioden, men også for omstillingsarbeidet som helhet. Her er det grunn til særlig å trekke frem åtte sentrale forhold og erfaringer:

10.1 *En klar og felles problemforståelse*

Forsvarets grunnleggende hovedutfordring ble klart definert helt fra starten av omstillingsprosessen: *Forsvarets størrelse sto ikke i forhold til ressursene, og Forsvarets innretning var ikke egnet til å løse fremtidens oppgaver.* Det var bred enighet om dette, både politisk og innenfor forsvarsledelsen. Dette ga tydelig retning for arbeidet.

10.2 *Tydelige valg med et langsiktig perspektiv*

Den overordnede målsettingen som ble stadfestet ved starten av omstillingen, var tydelig: *Å etablere et forsvar med en bærekraftig balanse mellom oppgaver, struktur og ressurser, som er i stand til å møte fremtidens utfordringer.* Dette har ligget fast gjennom hele prosessen. Det samme har det langsiktige perspektivet. Målet var aldri primært å sikre kortsiktige gevinster og leveranser, men først og fremst å skape et robust og bærekraftig fundament for fremtidens forsvar.

10.3 *En helhetlig tilnærming*

Omstillingen var gjennomgripende. Fokus var ikke på fragmenterte og isolerte tiltak for å flikke på det eksisterende, men på helhetlige endringer der alle sentrale rammebetingelser og innsatsfaktorer ble nøye gjennomgått og konkretisert. De langsiktige planene ble bygget ved å sette ambisjonsnivå, bevilgningsnivå, oppgaver, organisasjon, personell, investeringer og drift i en helhetlig sammenheng, med nødvendig tverrprioritering. Slik ble det også mulig å synliggjøre konsekvenser for helheten av grep og beslutninger som i utgangspunktet kunne fremstå som isolerte og av mindre betydning. En avgjørende brikke var etableringen av gjennomarbeidede kostnadsdata for all drift og investeringsvirksomhet i sektoren – kostnadsdata som det i dag er alminnelig enighet om.

10.4 *Bevilgninger i tråd med vedtatte planer*

Siden årtusenskiftet er de politisk vedtatte langtidsplanene for forsvarssektoren i store trekk blitt fulgt opp som forutsatt bevilgningsmessig. I perioden 2009–2012 har bevilgningene vært 100 % i henhold til den vedtatte planen. Budsjettmessig forutsigbarhet er en avgjørende faktor for vellykket omstilling.

10.5 *Ledelse og lederskap*

Forsvarsomstillingen hadde ikke vært mulig uten en ledelse som har stått samlet og kommunisert tydelig internt og utad. En hovedårsak til de problemene som oppsto i forsvarssektoren på 1990-tallet, var en ledelse som var fragmentert både mellom departement og berørte etater, og internt i de ulike etatene – herunder innenfor forsvarsledelsen selv. Den omfattende ledelsesreformen i 2003 – med samlingen av sektorens strategiske funksjoner i FD kombinert med delegering av andre funksjoner –

har vært avgjørende for å sikre nødvendig beslutningskraft og gjennomføringsevne. Evne til harde prioriteringer – og nødvendig kommunikasjon rundt dette – har vært en like vesentlig faktor.

10.6 Proaktiv risikostyring

Et premiss ved inngangen til perioden 2009–2012 var at risikostyring fullt ut skulle bli integrert i mål- og resultatstyringen. Hensikten med risikostyringen er å identifisere forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke måloppnåelsen negativt, og ulike tiltak som skal eller kan iverksettes for å fjerne eller redusere risikoen for disse hendelsene, eventuelt avbøte effekten av hendelsene hvis de likevel skulle inntreffe. Det er videre en forutsetning i *Økonomiregelverket* for staten at alle virksomheter skal etablere og gjennomføre forsvarlig risikostyring og sikre gode rutiner for intern kontroll. Dette har også i perioden 2009–2012 vært reflektert i FDs retningslinjer og senere *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren*, og i de årlige iverksettelsesbrevene til etatene. Med dette som utgangspunkt har etatene gjennomført risikostyring og rapportert på denne i styringsdialogen med departementet. Risikostyringen er blitt en integrert del av FDs etatsstyring. I operasjonaliseringen av langtidsplanen for 2013–2016 er fortsatt fokus på forsvarlig styring og forvaltning, herunder risikostyring og intern kontroll, definert som kritiske suksessfaktorer for god styring og ledelse.

10.7 Forankring og medeierskap

Skal store omstillinger lykkes, kreves solid forankring og en felles virkelighetsoppfatning. Det er nødvendig, men langt fra tilstrekkelig, at dette kun etableres på det øverste politiske og administrative nivå. Dialog og involvering sikrer at nye ideer og løsninger bringes til torgs og er en forutsetning for å etablere nødvendig og gjensidig tillit. Mange av de virkelige endringsagentene sitter ute i organisasjonen og er de som skaper resultatene – bit for bit, og dag for dag. Utarbeidelsen av langtidsplanene involverer fagmiljøer i hele sektoren og i alle etatene. FSJs fagmilitære råd har utgjort helt sentrale premisser for de anbefalinger som er blitt utarbeidet for politisk beslutning. Dette har sikret et omstillingsarbeid fundert på faglige råd fra de som «har skoene på» i den operative virksomheten. Det har også bidratt til å sikre troverdighet og eierskap i planverk og gjennomføring.

10.8 Reell strategisk styring og gjennomføringsevne

Selv de beste planer er svært lite verdt dersom det svikter i gjennomføringen. Forsvarsomstillingen hadde ikke vært mulig uten et sterkt fokus på strategisk og stram styring, et tydelig og godt kommunisert målbilde samt klare prioriteringer i gjennomføringen. Innføringen av den integrerte strategiske ledelsen i forsvarssektoren har vært et avgjørende virkemiddel i omstillingsprosessen. Det samme har et målrettet arbeid med å bedre etatsstyringen og å skape gode felles arenaer og prosesser mellom departement og de ulike etatene. En viktig forutsetning for å sikre styringskraft og gjennomføringsevne har vært etablering og kontinuerlig videreutvikling av en målstyring som virker i praksis: Med et lite antall mål og parametere som gir mening og relevant styringsinformasjon. Erfaringen viser entydig at omstilling vanskelig kan drives frem uten en kombinasjon av overordnede rammer og konkrete styringsmål.