



Innst. S. nr. 30

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen

St.prp. nr. 78 (2006-2007) kapittel 4.4 og 4.5

Innstilling fra forsvarskomiteen om gjennomgang av nedbemanninga i Forsvaret og tidlegare bortsettingsprosessar

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innleiing

Føremålet med St.prp. nr. 78 (2006-2007) var å be om Stortinget si godkjenning av oppstart av nye investeringsprosjekt, samt å be om godkjenning av endringar av tidlegare godkjende prosjekt og å orientere Stortinget om framtidige, planlagde prosjekt og nokre andre aktivitetar.

Proposisjonen har følgjande innhald:

- Godkjenning av kostnadsramme for to nye eigedoms-, bygge- og anleggsprosjekt (kap. 1710 post 47): Setermoen - fleirbrukshall fase 3 og Rena leir - forlegningar for befal og verva.
- Godkjenning av kostnadsramme for to nye materiellprosjekt (kap. 1760 post 45): Nye sjømålsmissil - nyskaffing og Nye C-130J Hercules transportfly.
- Godkjenning av endring av omfang og kostnadsramme for tidlegare vedteke eigedoms-, bygge- og anleggsprosjekt (kap. 1710 post 47): Nye lokale for redningshelikoptertenesta ved Bodø hovudflystasjon.
- Godkjenning av endring av omfang og kostnadsramme for tidlegare vedteke materiellprosjekt (kap. 1760 post 45): Nye fregattar og Skjold-klasse missiltorpedobatar.
- Informasjonssaker (kap. 1710 og kap. 1760): Samanbinding av Mauken-Blåtind skytefelt, Heile landet - infrastruktur for bakke-til-luft-radioar, Sikker tilgang til romsegment (satellitt), Gjennomgang av nedbemanninga i Forsvaret og Gjennomgang av tidlegare bortsettingsprosessar.

Med unntak av kapittel 4.4 - Gjennomgang av nedbemanninga i Forsvaret og kapittel 4.5 i proposisjonen, avga forsvarskomiteen sin Innst. S. nr. 287 (2006-2007) den 15. juni 2007, og Stortinget gjorde vedtak i saka 19. juni 2007.

I Innst. S. nr. 287 (2006-2007) viser komiteen til at:

"Proposisjonen omhandler mange forskjellige spørsmål hvorav det meget omfattende spørsmålet om hurtigkjøp av transportfly er forholdsvis summarisk beskrevet. Selv om forsvarskomiteen ved utvidelse av stortingssesjonen fikk noen dager ekstra til behandlingen har det vært nødvendig å konsentrere komiteens arbeid om de foreslåtte investeringene og i særlig grad om anskaffelse av nye transportfly som er det spørsmål som haster mest. Flertallet vil derfor ikke avgjøre innstilling om kapitlene 4.4 og 4.5 på det nåværende tidspunkt, men utsetter disse spørsmål til høsten. Flertallet er av den oppfatning at disse viktige spørsmålene krever en mer omfattende behandling enn det departementets tidsplan legger opp til."

1.2 Gjennomgang av nedbemanninga i Forsvaret

Med bakgrunn i Soria Moria-erklæringa har Forsvarsdepartementet gjennomgått mellom anna røynsle med nedbemanninga i Forsvaret. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) opplyste Regjeringa at ho våren 2007 ville informere Stortinget om røynsle med nedbemanninga samt å informere om oppfølgingstiltak.

Ein sentral konklusjon frå gjennomgangen er at nedbemanninga i Forsvaret i perioden 2001-2005 var avgjerande for å oppnå dei naudsynte innsparingane. Dessutan var nedbemanninga òg ein naturleg konsekvens av eit endra forsvar, både når det gjeld innretning, omfang og logistikk. Måla som var sette for både personell, økonomi og tidshorison, vart nådde.

Aktiv bruk av avgangsstimulerende tiltak (AST) var ein avgjerande faktor for å nå nedbemanningmålet. AST har i seg sjølv medført store kostnader for Forsvaret, men innsparingane har totalt sett vore større enn utgiftene. Likevel har styringa av kven som fekk tilbod om AST ikkje vore god nok, sjølv om det med omsyn

til personellet sine rettar også er grenser for kor selektive det er mogleg å vere. Dessutan mista Forsvaret ein del personell med kritisk kompetanse innanfor ulike verksemdar og forvaltningsområde, jamfør mellom anna dei problema som var i Forsvaret med økonomiforvaltninga, særskild i 2003 og 2004. Dette er forhold som kan tyde på at den raske nedbemanninga har medverka til ei for lite målretta nedbemanning med omsyn til kompetanse. Dette gjeld særleg den første tida då det vart lagt mest vekt på å få i stand ei frivillig nedbemanning, framfor å målrette tiltaka mot det personellet som var overtallig i samsvar med strukturendringane i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet meiner at denne gjennomgangen har bidrege til viktig kunnskap for fornyingsprosessar i Forsvaret i framtida. Det er særskilt tre forhold som departementet ønskjer å betre:

- For det første må vedtekte omstillingsplanar setjast i verk til rett tid. Utsetjingar og forseinkingar medfører ekstra kostnader og i tillegg ei utryggje for personellet som ikkje er naudsynt. Dersom den vedtekte omstillinga tidlig på 1990-talet hadde vorte gjennomført i samsvar med den tids planar, ville balansen mellom drift og investeringar vore langt betre enn den var mot slutten av 1990-talet. Konsekvensen av denne manglande gjennomføringsevna vart ei mykje kraftigare og langt dyrare omstilling og større nedbemanning enn det som elles hadde vore naudsynt.
- For det andre syner gjennomgangen at bruken av AST tidleg i perioden 2001-2005 ikkje var tilstrekkeleg målretta, samt at det i hovudsak berre vart brukt AST i nedbemanningsprosessen. Færre nytilsettingar og færre inntak på Forsvaret sine skolar vart lite brukt. Det vart lagt eit stort press på den einskilde sjef i Forsvaret i prosessen med å gjennomføre ei rask nedbemanning nettopp på grunn av manglande måloppnåing på 1990-talet. Samstundes hadde den einskilde leiar også eit ansvar for verkemiddelbruken, og ansvar for målretta bruk av AST-ordninga innanfor sitt område. Desse faktorane har samla medført at Forsvaret har mista ein del kritisk kompetanse som det har vore vanskeleg å reetablere.
- For det tredje er det viktig tidleg å definere kva kompetanse som det er bruk for i dei ulike delane av Forsvaret, og på kva slags måte ein kan videreutvikla kompetansen til eksisterande bemanning for å dekke behovet. Gjennomgangen syner at nedbemanninga i 2001-2005 vart gjennomført utan at kritisk kompetanse på førehand var godt nok definert og kartlagt. Dette synest å ha ført til at manglande kompetanse på nokre område kan verte knytt direkte til ei for rask nedbemanning.

Hovudmåla er at Forsvaret til eikvar tid skal kunne ha tilstrekkeleg og rett kompetanse i høve til dei operative krav og faglege behov, både når det gjeld militær og sivil kompetanse. For betre å nå desse måla meiner Regjeringa at det i samband med ny langtidspan i For-

svaret for perioden 2009-2012 spesielt vil vere viktig at følgjande forhold vert ivarettatt:

- Den vidare omstillinga av Forsvaret skal ha søkje-lys på løysingar som er totaløkonomisk gunstige for Forsvaret, og ikkje berre bedriftsøkonomiske innsparingar.
- At rett kompetanse innan dei ulike delane av Forsvaret vert identifisert tidleg. Denne må knytast konkret til organisasjons- og personelloppsettingsplanar i forkant av perioden.
- At det er ein god dialog med arbeidstakarorganisasjonane i den vidare omstillinga.
- Når det gjeld bruken av militær og sivil kompetanse, må mellom anna dei funksjonane og stillingane som det ut frå ei faglege vurdering med føremøn bør vere sivilt tilsette, vere identifiserte.
- At det er eit godt samsvar mellom inntaket ved Forsvaret sine skolar og tilsettingar og bemanningsplanar.
- At det vert utarbeidd overordna styringsverktøy som kan gje tilstrekkeleg oversikt over personell og kompetanse.
- At bruken av bemanningsrammer i styringa ikkje er til hinder for å finne løysingar som er totaløkonomisk gunstige for Forsvaret på sikt.

Menneska er den viktigaste ressursen som Forsvaret rår over. Regjeringa vil i den vidare omstilling og vidareutvikling av sektoren leggje til rette for at endringar i innretning og bemanning i større grad vert gjort med utgangspunkt i totaløkonomiske vurderingar, og sikre at dei verdiane som personellet utgjer for sektoren, vert handsama på ein god måte i framtida.

1.3 Gjennomgang av tidlegare bortsettingsprosessar

Som varsla i St.prp. nr. 1 (2006-2007), har Regjeringa gjennomgått Forsvaret sin bruk av bortsetting som verkemiddel. Dette er ei oppfølging av Soria Moria-erklæringa som seier at:

"Regjeringen vil gjennomgå erfaringene fra nedbemanning, privatisering og anbud samt horisontal samhandel."

Bortsetting av verksemd er prosessen med å overlate heile eller delar av ei verksemd sine funksjonar til ein eller fleire eksterne leverandørar, som vert forplikta til å levere avtalte ytingar.

Som eit ledd i Regjeringa sin gjennomgang av bortsettingsprosessane er det gjennomført ei eiga evaluering i Forsvaret av gjennomførte bortsettingsprosjekt. Det har, i dei evaluerte prosjekta, vorte vurderte forhold innanfor perspektiva totaløkonomi og operative forhold, herunder beredskap og tryggleik, samt personellmessige konsekvensar. For alle prosjekta - anten dei resulterte i interne effektiviseringar eller i bortsetting - har Forsvaret si evaluering konkludert med at dei operative forholda har vorte tilfredsstillande tekne vare på, samstundes som det er identifisert betre kontroll og styring med kostnadene og auka fleksibilitet. Basert på

denne evalueringa åleine er det likevel samla sett vanskeleg å seie noko eintydig om i kva grad dei valde løysingane faktisk er dei totaløkonomisk beste i eit lengre tidsperspektiv. Det er vidare vanskeleg å seie i kva grad dei gjennomførde bortsettingsprosessane kvalitativt har støtta opp under fornyinga av Forsvaret gjennom auka fokus på strategiske område, kvalitetsforbetring av kjernefunksjonar og reelle kostnadsreduksjonar. Dette skuldast mellom anna at Forsvaret si samla omstilling òg har medverka til økonomiske gevinstar innanfor dei ulike områda som har vorte eksponert for bortsettingsprosessar. Dessutan har fleire av dei evaluerte løysingane vore i drift i relativt kort tid, noko som gjer det vanskeleg å konkludere eintydig.

I den gjennomgangen som Regjeringa har gjort på dette området, er det fokusert på desse hovudpunkta:

- Regjeringa vil føre vidare den moderniseringa av Forsvaret som vart sett i gang av regjeringa Stoltenberg I. Dette inneber ei framleis omlegging og modernisering av Forsvaret, med vekt på auka operativ aktivitet i nordområda og evne til deltaking i internasjonale operasjonar i regi av FN og NATO. Der det er mogleg og føremålstenleg å effektivisere internt i Forsvarets militære organisasjon, vil dette prioriterast framfor å setje delar av Forsvarets verksemd ut til eksterne aktørar. Dette er i tråd med det Regjeringa la opp til i St.meld. nr. 10 (2005-2006), og som Stortinget slutta seg til (jf. Innst. S. nr. 176 (2005-2006)). Regjeringa ser det ikkje som aktuelt å privatisere dei ulike oppgåvene som Forsvaret er pålagt i dag.
- Når det gjeld kjernefunksjonar i Forsvaret, skal desse alltid utførast i regi av Forsvaret sjølv. Eit klart mål for omstillinga av Forsvaret er å styrkje den operative verksemda, slik at Forsvaret sine oppgåver løysast på ein best mogleg måte. Operativ verksemd, medrekna direkte operativt understøttande logistikk, er difor uansett område som bør gjennomførast i eigen regi.
- I vurderingane av alternative fornyingstiltak vil omsynet til tryggingpolitiske og operative forhold tilleggast stor vekt i vurderingane, medrekna mellom anna fleksibilitet, tilgang på naudsynt kompetanse og leveransetryggleik.
- I vurderinga av kva som er føremålstenlege fornyingstiltak, skal totaløkonomiske forhold leggast til grunn, ikkje bare bedriftsøkonomiske innsparingar. I et større perspektiv er det også naudsynt å vurdere dei samfunnsøkonomiske konsekvensane av ulike fornyingstiltak i Forsvaret. Omstillingsprosessar er krevjande for dei tilsette. Det er difor viktig å leggje vekt på prosessar som, så langt det er råd, bidreg til å redusere utryggleik knytt til det vidare moderniseringsarbeidet. Regjeringa vil difor særleg leggje vekt på dei personellmessige forholda ved vurderinga av totaløkonomiske konsekvensar av alternative fornyingstiltak. Arbeidstakarane skal involverast på eit tidleg tidspunkt, og i samsvar med lov- og avtaleverk.

- Forsvaret er ein viktig og stor samfunnsinstitusjon som både har og er avhengig av eit godt samarbeid med andre samfunnsinstitusjonar og effektiv samhandling med næringslivet, både nasjonalt og internasjonalt, for å ivareta sine pålagde oppgåver best mogleg. Slik samhandling bidreg òg til næringsutvikling og kompetanseoppbygging i næringslivet i ulike lokalmiljø over heile landet. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) omtala Regjeringa at det er sett i gang eit arbeid med å gjennomgå og vidareutvikle strategien for dei næringspolitiske aspekta ved Forsvaret sine framskaffingar. Regjeringa vil der mellom anna kome nærmare tilbake til Forsvaret si samhandling med næringslivet.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Thorbjørn Jagland og Signe Øye, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Kjell Ivar Larsen og Per Ove Width, fra Høyre, lederen Jan Petersen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Bjørn Jacobsen, viser til at formålet med proposisjonens kapitler 4.4 og 4.5 er å gi Stortinget informasjon om gjennomgang av nedbemanning i Forsvaret, samt gjennomgang av tidligere bortsettingsprosesser.

Gjennomgang av nedbemanningen i Forsvaret

Komiteen vil vise til at Regjeringen i tråd med Soria Moria-erklæringen og St.prp. nr. 1 (2006-2007) la opp til at man våren 2007 ville informere Stortinget om erfaringene med nedbemanningen i Forsvaret, samt å informere om fremtidige oppfølgingstiltak. Komiteen ser positivt på at man har samlet erfaring og kunnskap om nedbemanningsprosessen, slik at videre omstilling av Forsvaret kan gjennomføres på en bedre måte med tanke på å ta hensyn til personellet, ivaretagelse av kompetanse og økonomiske hensyn. Komiteen merker seg for det første at en av hovedkonklusjonene fra gjennomgangen er at nedbemanningen i Forsvaret 2001-2005 var avgjørende for å oppnå de nødvendige innsparinger i perioden. For det andre merker komiteen seg at aktiv bruk av avgangsstimulerende tiltak (AST) har vært en avgjørende faktor for å nå nedbemanningsmålet, men at styringen over hvem som fikk tilbud om AST, ikke har vært god nok. Den manglende styringen medførte at Forsvaret mistet personell med kritisk kompetanse innenfor ulike områder som har vært vanskelig å reetablere. Komiteen registrerer derfor at Forsvarsdepartementet identifiserer tre forhold som man ønsker å forbedre:

- Vedtatte omstillingsplaner må iverksettes til rett tid. Utsetninger og forsinkelser medfører ekstra kostnader, og i tillegg skaper dette en unødvendig usikkerhet for personellet.
- Bruk av AST var ikke tilstrekkelig målrettet, samt at det i hovedsak kun var AST som ble brukt i nedbemanningsprosessen. Færre nyttilsetninger og

færre inntak på Forsvarets skoler ble i liten grad brukt som virkemiddel.

- Det er viktig på et tidlig stadium å definere hva slags kompetanse det er bruk for i de ulike delene av Forsvaret, og på hvilken måte en kan videreutvikle kompetansen innenfor eksisterende bemanning for å dekke det totale kompetansebehovet.

Komiteen er enig i at det er et hovedmål at Forsvaret til enhver tid skal ha tilstrekkelig og rett kompetanse i forhold til operative og faglige behov, både når det gjelder militær og sivil kompetanse. Komiteen er derfor positiv og slutter seg til at Regjeringen i forbindelse med ny langtidspan for Forsvaret 2009-2012, vil søke å ivareta følgende forhold:

- Den videre omstillingen av Forsvaret skal innrettes mot løsninger som er totaløkonomisk gunstige for Forsvaret, og ikke bare ha fokus mot bedriftsøkonomiske innsparinger.
- At rett kompetanse innen de ulike delene av Forsvaret blir identifisert tidlig. Denne må knyttes konkret til organisasjons- og personelloppsettingsplaner i forkant av perioden.
- At det er en god dialog med arbeidstakerorganisasjonene i den videre omstillingen.
- Når det gjelder Forsvarets bruk av henholdsvis militær og sivil kompetanse, må man identifisere de funksjoner og stillinger der det ut fra en faglig vurdering med fordel bør være sivilt ansatte.
- At det er et godt samsvar mellom inntaket ved Forsvarets skoler og tilsetninger og bemanningsplaner.
- At det blir utarbeidet overordnet styringsverktøy som kan gi tilstrekkelig oversikt over personell og kompetanse.
- At bruken av bemanningsrammer i styringen ikke er til hinder for å finne løsninger som er totaløkonomisk gunstige for Forsvaret på sikt.

I likhet med Regjeringen vil komiteen understreke at menneskene er den viktigste ressursen som Forsvaret besitter. Komiteen slutter seg derfor til at man i den videre omstilling og utvikling av Forsvaret legger til rette for at endringer i innretning og bemanning i større grad blir gjennomført med utgangspunkt i totaløkonomiske vurderinger, og sikre at de verdiene som personellet utgjør for sektoren, blir ivaretatt på en god måte i fremtiden.

Gjennomgang av tidligere bortsettingsprosesser

Komiteen viser til at Regjeringen varslet i St.prp. nr. 1 (2006-2007) en gjennomgang av Forsvarets bruk av bortsetting som virkemiddel. Dette er en oppfølging av Soria Moria-erklæringen som sier at:

"Regjeringen vil gjennomgå erfaringene fra nedbemanning, privatisering og anbud samt horisontal samhandel."

Komiteen merker seg at Forsvarets egen evaluering av gjennomførte bortsettingsprosjekter er vurdert innenfor perspektiver som totaløkonomi og operative

forhold, herunder beredskap og sikkerhet, samt personellmessige konsekvenser. Forsvarets evaluering har konkludert med at de operative forholdene har blitt tilfredsstillende ivaretatt, samtidig som det er identifisert bedre kontroll og styring med kostnadene og økt fleksibilitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, konstaterer at bortsettingsprosjektene har vært positive og gitt nyttig lærdom for fremtiden.

Komiteen registrerer videre at Regjeringen mener at denne evalueringen alene gjør det vanskelig å si noe entydig om i hvilken grad de valgte løsningene faktisk er de totaløkonomisk beste i et lengre tidsperspektiv. Videre i hvilken grad bortsettingsprosessene kvalitativt har støttet opp under moderniseringen av Forsvaret gjennom økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedringer av kjernefunksjoner og reelle kostnadsreduksjoner. Komiteen merker seg derfor at Regjeringen i den videre omstillingen av Forsvaret har valgt å fokusere på følgende hovedområder:

- Effektivisere internt.
- Kjernefunksjoner i Forsvaret.
- Sikkerhetspolitiske forhold og operative krav.
- Total- og samfunnsøkonomiske vurderinger og personellmessige forhold.
- Samhandling med næringslivet.

Komiteen er enig i at der det er mulig og formålstjenlig å effektivisere internt i Forsvarets militære organisasjon, skal dette prioriteres fremfor å bortsette deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener at det for vurderingen av hva som er formålstjenlig også må foretas grundige økonomiske beregninger slik at begrensede bevilgninger når så langt som mulig.

Komiteen vil videre understreke at dersom bortsetting vurderes som formålstjenlig innen et enkeltområde, må bortsettingen heller ikke fremover være innenfor Forsvarets kjernefunksjoner. Komiteen slutter seg prinsipielt til at Forsvarets kjernefunksjoner alltid skal utføres av Forsvaret selv. Komiteen ser videre frem til at det blir gjort grundige prinsipielle vurderinger og analyser av hva som er Forsvarets kjernefunksjoner, og hva som derigjennom skal utføres i egenregi av Forsvaret. Komiteen er opptatt av at man i dette arbeidet foretar en helhetlig gjennomgang av Forsvarets støtte- og logistikkonsept, der man vurderer logistikk- og støttefunksjoner i et beredskapsperspektiv med tanke på forhold som hvilken kompetanse man bør ha på Forsvarets materiell og systemer. I tillegg bør man vurdere hvilket minstemål Forsvaret bør ha på vedlikeholdskapasitet, og hvordan Forsvarets materiell og systemer skal ivaretas.

Ut fra dette ser komiteen positivt på at man i vurderingen av alternative fornyingstiltak vil legge stor vekt på sikkerhetspolitiske og operative forhold, herunder fleksibilitet, tilgang på nødvendig kompetanse og leveringstrygghet. Komiteen slutter seg derfor til at Regjeringen særlig vil legge vekt på de personellmessige forholdene ved vurderingen av totaløkonomiske konsekvenser ved alternative fornyingstiltak, og at de ansatte skal involveres på en skikkelig måte i alle effektiviseringsprosesser. Komiteen vil i likhet med Regjeringen understreke viktigheten av å ha et godt, ryddig, konstruktivt og involverende forhold til arbeidstakerne og deres representanter, og at dette er en forutsetning for en vellykket videre omstilling av Forsvaret.

Når det gjelder proposisjonens punkt om samhandling med næringslivet, vil komiteen vise til sin behandling av St.meld. nr. 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien - strategiske partnere (Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser).

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.prp. nr. 78 (2006-2007) kapittel 4.4 og 4.5 - om gjennomgang av nedbemanninga i Forsvaret og tidlegare bortsettingsprosessar - vedlegges protokollen.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 15. november 2007

Jan Petersen
leder

Bjørn Jacobsen
ordfører

