

Til Landsorganisasjonen i Norge  
Youngs gate 11  
0181 Oslo

Vår sak nr: 2016-AR-02155 kb      Deres ref: 16/1127-4 691/MABR

Dato: 04.08.16

## **NTLS HØRINGSUTTALELSE TIL PROP. 151 S (2015-2016) KAMPKRAFT OG BÆREKRAFT - LANGTIDSPLAN FOR FORSVARSSEKTOREN**

Viser til brev av 23.06.2016 hvor LO ber om kommentarer til Prop. 151 S (2015-2016). Under følger kommentarer fra Norsk Tjenestemannslag. Saken er forelagt vår landsforening NTL Forsvaret og vårt svar baserer seg i hovedsak på deres innspill. Vedlagt finner dere også NTL Forsvarets merknader til Forsvarssjefens fagmilitære råd.

### **Hovedkonklusjoner**

Langtidsplanen gir inntrykk av at den legger opp til et solid fundament for langsiktig bærekraft, men uten at de politiske ambisjonene for forsvarssektoren er fullfinansiert. Vesentlige deler av det økonomiske løftet for Forsvaret skal finansieres ved nedleggelse av baser, konkurranseutsetting av vesentlige støttefunksjoner, og ved interneffektivisering. Samtidig utsettes nødvendige investeringer i kritisk materiell, baser og kapasiteter nedlegges, strukturen reduseres og det legges til grunn meget optimistiske forventninger om gevinstrealisering gjennom fremtidige omstillinger. Det stadige kravet om effektivisering har allerede medført en utarming av støttefunksjonene, manglende utholdenhet og sviktende kompetanse.

Proposisjonen viser gjennomgående at støttefunksjoner i Forsvaret skal konkurranseutsettes. Beslutningen om privatisering av renhold i Forsvaret viser at konkurranseutsettingen er ideologisk fundert, og ikke basert på faglige utredninger og vurderinger eller dokumentert økonomisk gevinst. Konsekvensen blir at Forsvaret utarmes i enda større grad, og at sivile tjenesteleverandører vil tjene milliardbeløp som kunne ha kommet "den spisse enden" til gode. Stadig fornyede krav om effektivisering vil over tid medføre en forverring av situasjonen. NTL vil advare sterkt mot denne utviklingen.

### **Bakgrunn og generelle kommentarer**

Forsvaret har gjennom mange år opplevd at de politiske ambisjonene med Forsvaret langt overstiger viljen til finansiering. Resultatet er et Forsvar i krise med et stort investerings- og vedlikeholdsbehov. Forsvarsdepartementets proposisjon 151 S beskriver en rekke av de utfordringer Forsvaret står overfor og søker å gi inntrykk av løsninger som skal gi økt kampkraft og utholdenhet med en bærekraftig finansiering.

Norges strategiske plassering gir oss sikkerhetspolitiske utfordringer. Vi må ikke stille oss slik at NATO blir premissgiver for vår politikk på en slik måte at vi mister deler av vår sjølråderett. For å sikre at vi kan utforme egen politikk basert på våre egne interesser er det avgjørende at vi har et Forsvar som har de nødvendige kapasiteter for et balansert nasjonalt forsvar. En aktiv sikkerhets-

og forsvarspolitik gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner, spesielt FN-ledete operasjoner, vil være viktig. Samtidig må vi ha styrke til å kunne delta i de operasjoner som er i Norges interesser innenfor de internasjonale forpliktelser vi har.

Proposisjonen gir inntrykk av at Forsvaret skal styrkes i planperioden, at kampkraft og utholdenhet skal økes, og at forslaget til finansiering av Forsvaret gjennom de neste 20 år gir en vesentlig økning av budsjetter og handlingsrom. Styrket utholdenhet skal oppnås gjennom en vesentlig reduksjon av styrkestrukturen til Heimevernet, nedleggelse av Sjøheimevernet (SHV) og nedleggelse av baser og kapasiteter. Den budsjettøkningen det legges opp til finansierer snaut de investeringer Stortinget tidligere har besluttet, hvor innkjøp av 54 kampfly legger beslag på vesentlige deler av Forsvarsbudsjettet. Spesielt landstyrkene settes under et sterkt budsjettmessig press, som kan medføre ytterligere reduksjoner i landkapasiteter.

Forsvaret har lenge satset på en teknologisering av kapasiteter på bekostning av utholdenhet. En har satset på at begrepet "less is more" gjennom kvalitetsheving oppveier vesentlige reduksjoner i baser og struktur. På tross av arbeidet med kvalitetsheving og bruk av ny teknologi mener vi i NTL at Forsvaret totalt sett har blitt svekket på grunn av reduksjonen i struktur og baser, det har i stedet blitt "less is less".

En ny sikkerhetssituasjon i Europa preges av ukonvensjonelle terrortrusler og bruk av asymmetrisk krigføring. Teknologi alene kan ikke forsvare oss mot disse truslene. Vi må kunne møte slike trusler med store nok kapasiteter med evne til tilstedeværelse over hele landet. Heimevernet er den eneste kapasiteten som har denne evnen. En vesentlig reduksjon av Heimevernet svekker nasjonens mulighet til å møte den nye typen trusler mot samfunnet.

### **Totalberedskap og totalforsvaret**

Forsvaret utgjør en vesentlig innsatsfaktor i nasjonens totalberedskap og totalforsvar. Det er av den største betydning at Forsvaret evner å samhandle best mulig med andre aktører som bidrar til sikkerhet og trygghet; at samfunnets samlede ressurser samordnes for størst mulig effekt.

Endrede klimaforhold med fare for mer ekstremvær i fremtiden er bare ett moment som gjør at alle innsatsfaktorene må sees i sammenheng. Forsvarets basestruktur og tilstedeværelse må i noen grad styres av disse faktorene, fordi det vil være samfunnsøkonomisk fornuftig. En reduksjon av Forsvarets evne til å kunne bidra her vil medføre økte kostnader for andre sektorer, og også ha en negativ betydning for Forsvarets legitimitet i samfunnet. Til tross for basereduksjoner og reduksjon av Heimevernet med 20 % er langtidsplanens intensjon å øke samarbeidet og bistanden til det sivile samfunn.

### **Økonomi**

Langtidsplanen gir inntrykk av at den legger opp til et solid fundament for langsiktig bærekraft. Det er et faktum at økonomien i langtidsplanen heller ikke denne gangen fullfinansierer de politiske ambisjonene. Dette vises ved utsettelse av nødvendige investeringer i kritisk materiell, nedleggelse av baser og kapasiteter, reduksjoner i strukturen, og forventninger om fremtidige omstillinger. Vesentlige deler av det økonomiske løftet for Forsvaret skal finansieres ved nedleggelse av baser, konkurranseutsetting av vesentlige støttefunksjoner, og pålagt interneffektivisering.

I disse regnestykkene er det vesentlige mangler som øker usikkerheten for Forsvarets fremtid. De fleste vurderinger er gjort i et 20-års perspektiv. De siste 20 årene har vist at de forutsetninger som ble lagt til grunn for beslutninger hvor gevinst skulle hentes ut over tid endret seg vesentlig. Gevinstene ble i noen tilfeller til ekstra kostnader. Omstillinger som planlegges hvor gevinstene skal hentes ut mot slutten av en 20-års periode kan karakteriseres som luftslott. I den grad gevinster ved foreslåtte omstillinger ikke kan hentes ut i løpet av kommende planperiode bør en vurdere omstillingene på ny. Omstilling har en betydelig kostnadsside som kommer i første del av omstillingene, men gevinstene blir mer usikre jo lengre perspektiv en har. Gode eksempel på dette er stortingsbeslutningene om nedleggelse av Rygge og flytting av Generalinspektøren for Luftforsvaret til Reitan og nedleggelse av Madla og flytting av Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) til Reitan.

Forsvaret har over år gjort mange tiltak for å effektivisere driften slik at ressurser kan overføres til "den spisse enden". Regjeringen synes å ha en ideologisk begrunnet oppfatning om at offentlig virksomhet er ineffektiv, og kan effektiviseres sjablongmessig inn i evigheten. Det forholder seg ikke slik. Det stadige kravet om effektivisering har medført en utarming av støttefunksjonene, manglende utholdenhet og sviktende kompetanse. Stadig fornyede krav om effektivisering vil over tid medføre en forverring av situasjonen. Spesielt finner en dette innen HR og logistikk, hvor innføring av ny teknologi og prosesser ikke oppfyller de forventninger en har til forenkling og effektivisering. Til tross for dette foretas "gevinstrealisering" i form av stillingsnedtrekk uavhengig av om omstillingen har svart til forventningene. Over tid fører dette til dårligere understøttelse av de operative kapasitetene.

### **Konkurransetsetting**

Forslaget til langtidsplan legger vekt på økning av det sivil-militære samarbeidet. Dette betyr for denne regjeringen at så store deler av støttefunksjonene som mulig skal konkurransetsettes. Det er påvist, både ved nasjonale og internasjonale undersøkelser, at konkurransetsetting av støttefunksjoner ikke gir økt leveringssikkerhet, bedre beredskap eller økonomisk gevinst. Forsvaret er en etat hvor det må stilles ekstra store krav til sikkerhet, leveringssikkerhet, kompetanse og lojalitet. Det må bygges og utvikles støttekapasiteter for ekstremsituasjoner, krise og krig, som ikke kan sammenlignes med rene fredsmessige oppdrag. For å sikre at Forsvaret har tilgang til disse kapasitetene i krise og krig må Forsvaret ha evne og kompetanse til forsyning og levering i egen struktur. En konsekvens av konkurransetsetting er at Forsvaret må bygge opp parallellkompetanse og betydelig administrasjon for å kunne være krevende kunder og føre kontroll med leveransene. Slik kompetanse bygges gjerne på forsvarsstabs-/departementsnivå som medfører en stadig økende byråkratisering av ledelsesnivået.

En annen konsekvens av konkurransetsetting av lagerdrift både for materiell og andre forsyninger til sivile kontraktører vil være at disse i en krise/krig vil være naturlige mål for en fiende. Disse har ingen evne til egenbeskyttelse og vil være avhengig av beskyttelse fra Forsvarets avdelinger. Dette vil binde opp store styrker. Slike lagre vil også være plassert i eller ved befolkningsentra og kritisk infrastruktur og vil slik representere en fare for sivilbefolkningen.

## **Økt bemanning og aktivitet gjennom nedbemanning**

Regjeringen uttrykker at en vil øke bemanningen av den operative delen av strukturen fra 2018. Dette skal oppnås samtidig som den operative strukturen i Heimevernet reduseres med 7000 soldater, og trenings- og øvingsnivået i Heimevernet reduseres. Vi i NTL stiller oss undrende til hvordan man tenker å oppnå dette når regjeringen legger opp til en reduksjon av operative kapasiteter med ca. 7000 soldater.

## **Videreutvikling av Forsvarets struktur**

Norges strategiske beliggenhet gjør det naturlig å fokusere på nordområdene og styrke den militære tilstedeværelsen. Dette foreslås gjort gjennom nedleggelse av Andøya flystasjon, mindre baser i Harstad-området, nedleggelse av Kystjegerkommandoen (KJK), forhåndslagring av tyngre materiell og opprettelse av 1 nytt kompani ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) og mindre aktivitet på Garnisonen i Porsanger (GP). I tillegg vil styrker fra Sør-Norge overflyttes til Nord-Norge. Det er flere steder beskrevet at de nye truslene vi står overfor er terrorisme og asymmetriske trusler. Disse truslene er ikke geografisk spesifikke og må kunne møtes over hele landet. En styrking av tilstedeværelse i nordområdene må ikke gå på bekostning av evnen til å møte trusler andre plasser i Norge. Det blir derfor en selvmotsigelse når Heimevernet foreslås redusert med 20 % og kapasiteten Sjøheimevernet nedlegges.

## **Hæren**

Reduksjoner av landstyrker i løpet av siste 20 år har ført til at Hæren har svært begrenset evne til å møte et angrep. Hærens utholdenhet er avhengig av relevant materiell, men også av store nok styrker til å møte en fiende over tid. Oppbygging av hæren må skje ved økning av struktur og tilførsel av nødvendige kapasiteter som nytt artilleri. Det er en vesentlig mangel ved langtidsplanen at den viser til kommende landmaktsutredning. Det er grunn til bekymring for at kritiske investeringer for Hæren utsettes. Nedleggelse av helikopterstøtten til Hærens avdelinger i Nord-Norge vil svekke Hærens evne til forflytning og operasjoner.

## **Sjøforsvaret**

En har siden anskaffelsen av nye fregatter påpekt at det ikke er bevilget nok ressurser til å møte ambisjoner om operative fartøy og seilingsdøgn. NTL støtter ambisjonen om å øke antall seilingsdøgn for fregattene. Den kapasiteten Sjøheimevernet har utgjort når det gjelder overvåkning av indre kyst ser ikke ut til å erstattes av sjøforsvarets kapasiteter. Nedleggelse av KJK med overføring av enkelte av kapasitetene til Haakonsværn vil svekke evnen til situasjonsforståelse og støtte til oppbringning og bording. Denne kapasiteten erstattes ikke. NTL er derfor mot nedleggelse av KJK. Ubåtvåpenet er en viktig kapasitet og bør videreføres i tråd med regjeringens forslag med 4 ubåter som et absolutt minimum for å kunne opprettholde fagmiljø og kompetanse.

## **Luftforsvaret**

Luftforsvaret preges i stor grad av anskaffelse og implementering av nye kampfly. Usikkerhet rundt kostnadene ved anskaffelsen preger forsvarsbudsjettet og skaper usikkerhet rundt evnen til investering i nødvendige kapasiteter i andre forsvarsgrener. Den betydelige økonomiske utfordringen Forsvaret har, gjør det betimelig å vurdere om en skal redusere antall kampfly som skal anskaffes. I tråd med usikkerheten knyttet til økonomiske beregninger ved nedleggelse av avdelinger og baser, er det stor usikkerhet om det er noen økonomisk gevinst ved nedleggelse av Kjevik og Andøya flystasjon. Det må være god samfunnsøkonomi å videreutvikle de baser vi allerede har i stedet for å legge ned og bygge opp samme kapasitet annet sted. Andøya har også

den nødvendige infrastruktur både sivilt og militært for videreføring av aktivitet.

### **Heimevernet**

Regjeringen foreslår å redusere Heimevernet med ytterligere 20 %, fra 45000 soldater, og nedlegge SHV kapasiteten. Heimevernets relevans når det gjelder å møte nye trusler som den eneste landsdekkende operative kapasiteten er økt. Den økonomiske besparelsen ved en slik vesentlig reduksjon oppveier ikke på langt nær tapet av tilstedeværelse. For enkelte deler av landet, som Agderfylkene, vil Heimevernet knapt være til stede. NTL savner en debatt om Heimevernet i lys av forslaget, og er av den oppfatning at Heimevernet i realiteten legges ned og reduseres til lokalvern avdelinger. Større fokus på Heimevernets avdelinger som manøveravdelinger er ikke i samsvar med Heimevernets primæroppgave, og underbygger oppfatningen av at regjeringen ønsker å nedlegge Heimevernet og erstatte det med landkapasiteter under Hæren. Også her er usikkerheten rundt en fremtidig landmaktsutredning uheldig. NTL mener det er lite klokt å gjennomføre reduksjoner av Heimevernet før denne utredningen er ferdig.

### **Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)**

Av Forsvarets støtteavdelinger viser forslaget at FLO er den avdelingen som i første omgang kan bli utsatt for konkurranseutsetting, sammen med nedleggelse av baser/lagre. Det er NTLs oppfatning at en ytterligere konkurranseutsetting av logistikkjenester vil svekke evnen til understøttelse av våre operative avdelinger i krise og krig. I tillegg vil Forsvaret miste kompetanse på materiell, fleksibilitet og øke byråkratiet i sentrale staber.

### **Basestruktur**

Usikkerhet rundt økonomiske beregninger ved nedleggelse av baser og flytting av avdelinger gjør at NTL er svært skeptiske til om dette vil føre til en økonomisk gevinst for Forsvaret. I den grad det ikke gir økonomisk gevinst i et kortere perspektiv enn 20 år bør baser og avdelinger videreføres. Videre må slik nedleggelse og flytting sees i et helhetlig samfunnsøkonomisk perspektiv slik at en kortsiktig økonomisk gevinst for Forsvaret ikke må overstyre samfunnsøkonomiske tap, der hvor det ikke er klare og kritiske operative fordeler ved nedleggelse/flytting.

På denne bakgrunn mener NTL at Andøya flystasjon må videreføres.

Det foreslås videre nedleggelse av Kjevik med flytting av en rekke av aktivitetene til Værnes. Flytting av aktivitet til Værnes vil medføre vesentlige investeringskostnader slik at en eventuell gevinst ikke realiseres før om lang tid. Det er derfor usikkert om det er regningsssvarende å flytte aktivitetene på Kjevik til Værnes. I tillegg kommer faren for tap av kritisk kompetanse i en viktig fase for innføring av nye kampfly og helikopter. Det finnes også alternative beregninger som viser at nedleggelse av Kjevik etter regjeringens plan vil være tapsbringende for Forsvaret.

HV-11 på Setnesmoen foreslås nedlagt og leiren nedlegges. I utgangspunktet skal Heimevernets lokale avdelinger videreføres i HV-11s teig med fordeling mellom HV-12 og HV-09. Dette gir et geografisk kontrollspenn som ikke er overkommelig uten at disse to avdelingene tilføres personell i stabene.

NTL mener at Kystjegerkommandoen skal videreføres og i tråd med dette vil det være nødvendig å videreføre Trondenes.

## Personell

Proposisjonen vier stor oppmerksomhet til kompetansereformen som ble introdusert i Prop. 73 S (2011-2012) og konkretisert i Meld. St. 14 (2012-2013). De underliggende forutsetninger i meldingen var å bygge et nytt kompetanseregime for alle grupper av Forsvarets ansatte. Tidlig i arbeidet med kompetansemeldingen i Forsvaret ble det besluttet ikke å omhandle gruppen sivile, men konsentrere seg om en Ny militær ordning senere omdøpt til Ordning for militært tilsatte (OMT). Kapittel 8 i Prop. 151 S konsentrerer seg derfor kun om kompetanseutvikling for militært personell.

Gjennomgående for proposisjonen er at sivilt tilsatt personell med sivil kompetanse kun omtales der hvor det anses rom for effektivisering/rasjonalisering. Proposisjonen ser for seg en personellreduksjon i langtidsplanperioden på ca. 1400 medarbeidere. Dette vil i hovedsak dreie seg om sivilt tilsatt personell i støttefunksjoner.

Departementet har tidligere understreket at på områder hvor det ikke er et krav til spesifikk militær kompetanse bør det tilsettes sivilt personell. Proposisjonen gir denne uttalelsen et nytt innhold ved å gi føringer for konkurranseutsetting av de fleste områder som ikke beskrives som operative, med størst fokus på konkurranseutsetting av logistikkfunksjoner, men også funksjoner i Cyberforsvaret, Forsvarets Sanitet, innen HR-området og laboratoriefunksjoner.

Departementets beslutning om konkurranseutsetting av renholdstjenesten i Forsvaret har dessverre gitt oss en pekepinn på at departementet kun har et ideologisk utgangspunkt for konkurranseutsetting. Til tross for at det ble vist at sektorens egne tilsatte var bedre på både kvalitet og økonomi ble konkurranseutsetting gjennomført, uten at sektorens egne tilsatte fikk konkurrere om oppdraget. I tillegg førte utsettingen til at våre berørte medlemmer fikk vesentlig dårligere pensjonsforhold ved virksomhetsoverdragelse enn som statsansatte. Eldre medarbeidere tapte millionbeløp i pensjon. Dette tapet ble ikke en gevinst for Forsvaret, men for Statens Pensjonskasse.

Som premissgivere i beslutninger om konkurranseutsetting viser departementet til bestillingsrapporter fra de internasjonale konsulentbyråene McKinsey og Ernst & Young. NTL finner ingen kritiske analyser og gjennomgang av de konklusjonene rapportene gir. Det tas ikke hensyn til særnorske forhold, hverken samfunnsmessige eller kulturelle, man sammenligner "epler, pærer og bananer" for å nå de konklusjoner som var etterspurt. Dette mener vi er svært uheldig og er ikke et godt utgangspunkt for å få til gode og nødvendige omstillinger.

Konkurranseutsetting krever at Forsvaret må bygge opp en administrasjon med samme kompetanse som leverandør for å kunne være en krevende kunde, kunne inngå riktige kontrakter, og kunne kontrollere leveranser. Denne administrasjonen må nødvendigvis ligge sentralt i Forsvaret og vil øke et allerede toptungt Forsvar.

Som vist over har departementet slått fast at der hvor det ikke er behov for spesifikk militær kompetanse skal det tilsettes sivilt personell. I praksis virker dette annerledes. Grensjefene uttaler at over tid skal samtlige medarbeidere i forsvarsgrenene være militært tilsatte. Rene sivile stillinger søkes utlyst som OR-stillinger, det er åpenbart at Forsvaret arbeider for å fjerne samtlige sivile stillinger. Et sterkt fokus på implementering av OMT på bekostning av sivile stillinger uten en operativ begrunnelse finner vi ingen god forklaring på i proposisjonen.

Med hilsen  
NORSK TJENESTEMANNSLAG

  
Kjersti Barsok  
første nestleder

Guro Vadstein  
forbundssekretær



