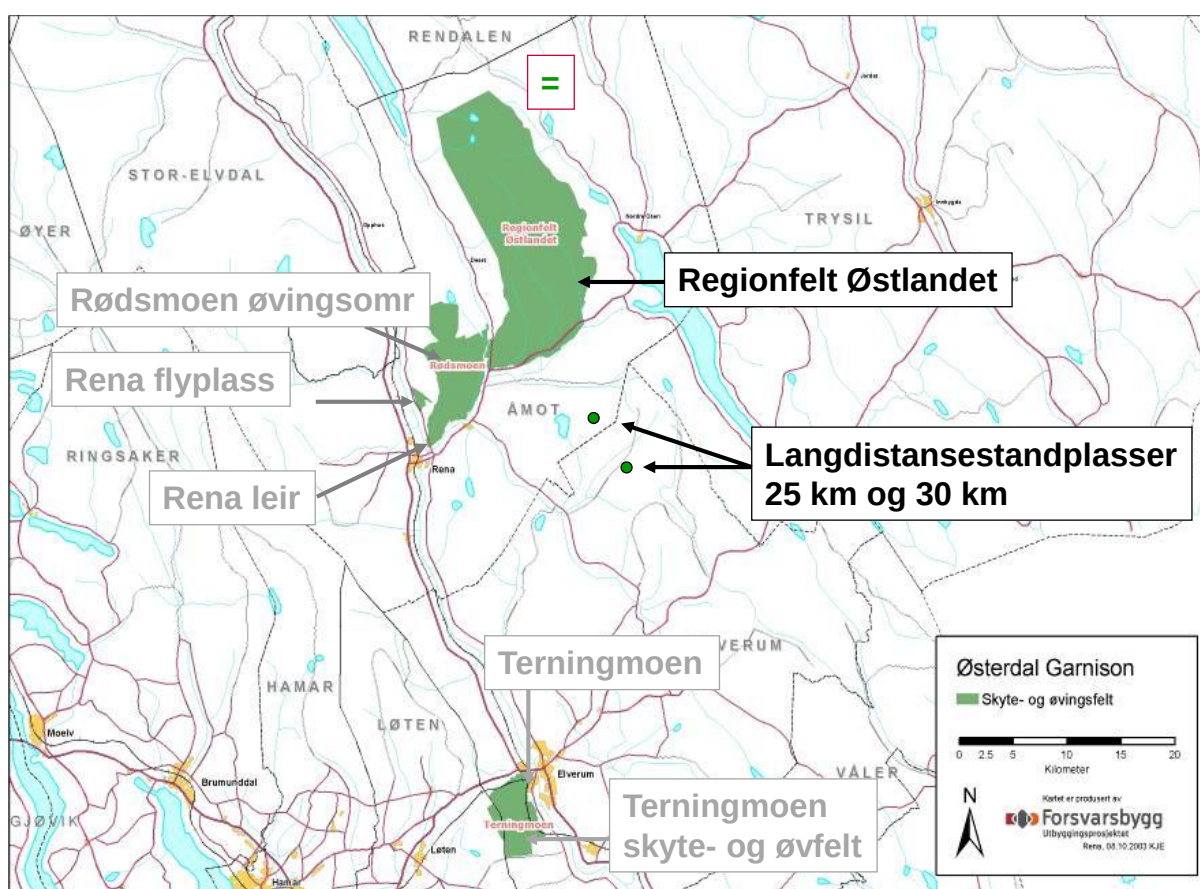


Regionfelt Østlandet

Etterevaluering, desember 2015



Etterevaluering av Regionfelt Østlandet

Evalueringsrapport

Dato: 7/12-2015

Evalueringssteam:

Erik Whist, prosjektleder

Arne Disch

Jørn Atle Forbord

Erlend Reigstad

Sammendrag	5
1 Om evalueringen: Bakgrunn og gjennomføring	10
2 Beskrivelse av prosjektet.....	12
2.1 Bakgrunn og hovedkarakteristika	12
2.2 Prosjektets målsetninger	14
2.3 Prosjektets organisering og gjennomføring	15
2.3.1 Prosjektets organisering.....	15
2.3.2 Prosjektets gjennomføring	18
2.4 Drift og virksomhet ved Regionfelt Østlandet.....	21
3 Metode	27
3.1 Evalueringsmetodikk.....	27
3.2 Datainnsamling og analyse	29
4 Produktivitet	30
4.1 Tid.....	30
4.2 Kostnad.....	32
4.3 Kvalitet og omfang.....	36
4.4 Øvrige resultatmål	37
4.5 Organisering og styring og dets betydning for gjennomføring av prosjektet	40
4.6 Konklusjon produktivitet	41
5 Måloppnåelse – effektmål.....	42
6 Virkninger	46
6.1 Virkninger for Forsvaret.....	46
6.2 Virkninger for Forsvarsbygg.....	47
6.3 Virkninger for befolkningen	48
6.4 Virkninger for kommunen	49
6.5 Virkninger for grunneierne.....	50
6.6 Virkninger for næringslivet.....	50
6.7 Andre virkninger.....	51
6.8 Konklusjon om virkninger	51
7 Relevans	53
7.1 Prosjektets relevans i forhold til overordnede mål.....	53
7.2 Prosjektets relevans i forhold til forsvarsstrategisk tenkning.....	55
7.3 Prosjektets relevans i forhold til ulike våpenartene og nivåenes behov	56
7.4 Konklusjon om relevans.....	57
8 Levedyktighet	58
8.1 Levedyktighet for måloppnåelse av effektmålene.....	58

8.2	Levedyktighet for de positive virkningene	58
8.3	Levedyktighet for drift og vedlikehold	59
8.4	Konklusjon om levedyktighet.....	60
9	Samfunnsøkonomisk analyse	61
9.1	Samfunnsøkonomisk analyse av et forsvarsprosjekt	61
9.2	Realopsjoner.....	62
9.3	Konklusjon om samfunnsøkonomisk analyse.....	63
10	Årsaksforklaringer og læringspunkter	64
11	Konklusjoner	67
Vedlegg 1.	Personer som er intervjuet	70
Vedlegg 2.	Referanseliste	72

Sammendrag

Denne evaluering er gjort på oppdrag for Concept-programmet, som driver følgeforskning knyttet til statlige investeringsprosjekter som er underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen¹). De første prosjektene som ble kvalitetssikret tidlig på 2000-tallet er nå ferdigstilt og kommet i driftsfasen. Concept har nå igangsatt etterevaluering av flere av disse, blant annet av Regionfelt Østlandet, og har utarbeidet et evalueringsopplegg basert på seks grunnleggende kriterier, som ligger til grunn for denne studien. Det legges til grunn følgende evalueringskriterier: 1) produktivitet, 2) måloppnåelse, 3) virkninger, 4) relevans, 5) levedyktighet og 6) samfunnsøkonomisk analyse.

Stortinget vedtok 23. mars 1999 bygging av Regionfelt Østlandet (RØ) i Åmot kommune. Området omfatter 193 km² skog og høyfjell og er fordelt på tre hovedområder: Rød sone med skyting med skarp og med ammunisjon som kan gi blindgjengere, Gul sone som er risikoområde når skyting pågår og Grønn sone, hvor skarp skyting ikke er tillatt. Forsvarsbygg utarbeider i samarbeid med Forsvaret, Åmot og Elverum kommuner og representanter for sivilbefolkningen en Flerbruksplan som regulerer sivilbefolkningens tilgang til feltet. I Stortingsvedtaket uttalte Stortinget at *“Det skal innføres en virksomhetsfri periode på til sammen tre måneder innenfor tidsrommet fr St. Hans til 1. november”*.

Nedenfor oppsummeres resultatet av evalueringen i henhold til de seks evalueringskriteriene:

Produktivitet

RØ-prosjektet hadde syv resultatmål. Av disse ble følgende fem fullt ut oppnådd:

- *Prosjektet skal sørge for at nødvendige tillatelser foreligger i henhold til fremdriften i utbygging og drift av feltet*
- *Prosjektet skal arbeide aktivt for at miljø blir tatt hensyn til og innarbeidet på alle nivå i prosjektet slik at kjente ulemper begrenses og uønskede hendelser som kan skade miljø reduseres.*
- *Plan- og miljøarbeidet skal gjennomføres i nært samarbeid med lokale og regionale myndigheter og i åpen dialog med lokale og sentrale interessegrupper*
- *Gjennomføre erstatningsoppgjør ved bruk av makeskifte for de parter som ønsker dette.*
- *Gjennomføre utbyggingen i samsvar med Forsvarets funksjonsbeskrivelse (av juni 2001) og samfunnets rammevilkår*

Oppnåelsen av de to øvrige to resultatmålene var ikke fullstendig:

Resultatmål *Fullføre utbyggingen innenfor en forventningsverdi på kr. 1.412 millioner (2001-kroner)* ble ikke helt oppnådd fordi man hadde en liten merkostnad sammenlignet med forventet kostnad. Men man var under kostnadsramme både for det relevante Stortingsvedtaket og andre analyser som er naturlige å sammenligne med.

Resultatmål *Etablere feltet til bruk i 2005 og endelig ferdigstillelse i 2008/2009* ble ikke helt oppnådd. Regionfeltet ble åpnet i november 2005, men da var det bare et av anleggene, sprengningsfeltet som stod ferdig. I mai 2006 ble andre anlegg fullført og feltet kom skikkelig i bruk. Men RØ var først fullt fullført i 2012, selv om alle de viktigste anleggene var på plass i 2008.

Samlet sett vurderes prosjektet i stor grad å ha oppnådd resultatmålene. For de resultatmålene som ikke er oppnådd fullt ut er det små avvik.

Måloppnåelse

RØ prosjektet hadde åtte effektmål, som fulgte av den overordnede målsetningen om at “RØ skulle gi plass til (åtte) hovedaktiviteter”. Av disse blir fire effektmål fullt ut oppnådd:

- Andre felttjenesteøvelser med tilsvarende og lavere styrkenivå uten skarpskyting.
- Rene skarpskytingsøvelser med styrker opptil bataljonsnivå, med alle bærens våpensystemer unntatt luftvernrakettsystem ROBOT 70.
- Skarpskyting med artilleri på lange avstander inn i feltet fra utenforliggende standplasser.
- Skarpskyting, taktiske forflytninger samt rednings- og sikringstjeneste med helikopter.

Tre effektmål ble delvis oppnådd:

Effektmål *Taktiske samvirkeøvelser med skarpskyting med styrker fra infanteri, kavaleri og artilleri, totalt inntil fire bataljoner, under realistiske ytre forhold* blir oppnådd med tanke på å drive samvirkeøvelser med ulike våpen og troppearter, men kun med skarpskyting opp til bataljonsgruppe størrelse. RØ er ikke stort nok til å romme fire bataljoner.

Effektmål *Flystøtte til bakkestyrker ved taktiske øvelser, uten avlevering av skarpe våpen* blir oppnådd ved at det gis flystøtte til bakkestyrker ved taktiske øvelser, men det er en del ulike begrensinger ved gjennomføringene av øvelsene som gjør at man ikke kan snakke om full måloppnåelse.

Effektmål *Prove- og forsøksvirksomhet med Hærens våpen- og ammunisjonstyper* er i begrenset grad oppnådd fordi den nødvendige instrumentering som skulle sikre oppnåelsen av dette effektmålet ikke er anskaffet. Denne anskaffelsen var ikke en del av prosjektet og skulle håndteres av bruker (FLO).

Det er kun ett effektmål som i heletatt ikke er oppnådd. Effektmålet *Rakettartilleri (MLRS_Multiple Launch Rocket System) vil bli benyttet med øvingsraketter uten skarpe ladninger* er ikke oppnådd fordi MLRS-systemet, som er anskaffet, aldri er tatt i bruk på Rena.

Virkninger

RØ prosjektet har i liten grad hatt de negative virkningene, som først og fremst var knyttet til støy, slik kommunen og befolkningen fryktet. Derimot har prosjektet hatt en god del positive virkninger for berørte og ulike aktører.

Forsvaret har fått et meget godt treningsområde for større samhandlingsøvelser og med den nødvendige fleksibilitet for nye våpensystemer med nye trenings- og opplæringsbehov. For Forsvaret er derfor den viktigste virkning av RØ dets bidrag til Norges forsvarsevne. Gjennom RØ har Forsvarsbygg skaffet seg betydelig kompetanse for utvikling, gjennomføring og drift av andre skytefelt og særlig for utbygging av ny kampflybase på Ørlandet. For befolkningen er hovedvirkningen av RØ at denne bidrar til at Rena leir vil forbli en stor forlegning med sysselsetting i det militære området. Den fysiske tilgangen til RØ for befolkningen er blitt forbedret på grunn av bedre veinett selv om faktisk adgang og bruk oppfattes noe ulikt. For kommunen er RØs viktigste bidrag det samme som over: Den gjør at Rena leir forblir en prioritert militærbase som sikrer sysselsetting og bidrar til økt bosetting. Kommunens plankompetanse er blitt betydelig styrket. Kontantoppgjøret for de grunneierne som ønsket dette var godt. For de grunneierne som ønsket å fortsette med skogsdrift innebar makeskiftet at arronderingen av skogen ble bedre med større og mer sammenhengende teiger. Virkningene av RØ for det lokale næringslivet var først og fremst under gjennomføringen av prosjektet da Forsvarsbygg valgte å dele opp kontraktene slik at lokale entreprenører ble konkurransedyktige og faktisk vant flesteparten av oppdragene. Virkningene for næringslivet er nå begrenset til mindre vedlikeholds- og skogforvaltnings- kontrakter. På to viktige samfunnsområder hadde gjennomføringen av RØ spesielle virkninger. Den meget omfattende

registrering og vern av kulturminner over et stort område var et nybrottsarbeid som bidro til å forbedre metoder og anerkjennelse av betydningen av denne type omfattende registrering og kulturminnevern for større landskapsområder. Videre ble metoder for støymåling og støyforvaltning fra ulike støykilder betydelig forbedret.

Samtidig er det en negativ virkning av kravet om virksomhetsfrie perioder at dette innebærer at Hæren i disse perioder må overføre aktiviteter som best kunne utføres ved RØ til andre skytefelt, og da særlig Terningmoen, med de kostnader dette innebærer for Hæren og miljøulempen for befolkningen i disse områdene. Det må også nevnes at på lang sikt er det sannsynlig at man vil kunne avdekke negative miljøeffekter fra gjennliggende, nedsunket ammunisjon og annet.

Relevans

Det synes klart at investeringen i RØ var et relevant tiltak på et riktig tidspunkt. Dette var i tråd med omleggingen av Forsvaret til å bli mindre og mer slagkraftig. Avdelingene skulle utstyres med bedre materiell samtidig som det var klart at man måtte trene mer på samspillet mellom de ulike våpengrenene opp til og med brigadenivå. Forsvarets behov har ikke endret seg mye siden RØ ble vedtatt. Hæren holder fortsatt fast på manøverkonseptet, og RØ oppfattes å være blant de beste øvingsfeltene i Nord-Europa. RØ har opprettholdt sin relevans siden oppstarten, og det er planer om fortsatt utvikling av feltet for å bedre dekke fremtidige behov. Prosjektet fremstår som klart relevant i forhold til de overordnede målene om å øke Forsvarets stridsevne.

Levedyktighet

Det burde ikke være noen tvil om RØs levedyktighet. RØ og dets tilknytning til Rena leir og komplementariteten til Rødsmoen og Terningmoen øvelsesområder betyr at RØ er av stor strategisk betydning for Norges forsvarsevne. Det som kan true levedyktigheten rent finansielt er dels at flyvåpen og marinen må ha så store midler til drift av sine nye våpensystemer at hæren får mindre ressurser til sine øvelser. Den interne budsjettprosessen betyr også at RØ kan bli sårbar overfor interne allokeringsprosesser i Forsvarsbygg, FLO og de største brukerne av RØ – at de bruker færre ressurser på RØ enn feltet trenger for å kunne fungere optimalt.

Samfunnsøkonomisk analyse

Den samfunnsøkonomiske analyse av RØ konkluderer med at ettersom feltet brukes mye, tyder dette på at investeringen var formålstjenlig. Dette må også sees i sammenheng med lokaliseringen – nærhet til Rena leir gjør det relativt rimeligere for leirens brukere å benytte Regionfelt Østlandet (begrensede reisekostnader, og fleksibilitet for å ta ledige tidspunkt i bruk på kort varsel).

Oppsummering

I avsnitt 3.1 er beskrevet hvordan man for de enkelte evalueringskriterier skal gi score for evalueringskriteriene fra 1 til 6, hvor 1 indikerer at prosjektet er mislykket i forhold til vedkommende evalueringskriterium og 6 indikerer at det er særdeles vellykket. Tabell 11.1 sammenfatter evalueringsteamets karaktergivning.

Tabell 0-1 Karaktergivning for evalueringskriteriene

1. Produktivitet	2. Måloppnåelse	3. Virkninger	4. Relevans	5. Levedyktighet	6. Samfunns- økonomi
5	5	5	6	5	5

Karaktergivningen viser at prosjektet Regionfelt Østlandet fremstår som et vellykket prosjekt.

Vurdert under ett fremstår RØ prosjektet som vel designet. Behovene var klare og forankret i aksepterte forsvarspolitiske vurderinger, prosjektets effektmål var konsistente i forhold til behovene og resultatmålene konsistente og logiske virkemidler for å kunne oppnå effektmålene.

Når det gjelder forklaringen av den høye grad av oppnåelse av prosjektets resultatmål, og da særlig med hensyn på tid, kvalitet og kostnad, skyldes dette først og fremst fem forhold: (i) Prosjektets egen interne organisering, (ii) forholdet til militær bruker, (iii) forholdet til vertskommunen Åmot, (iv) forholdet til den berørte befolkning, og (v) forholdet til grunneierne.

Prosjektets interne organisering fremstår som meget god. Man hadde en sterk og helhetlig organisasjon og en oppdeling i tre delprosjekter som viste seg å være meget formålstjenlig. Man hadde styringssystemer for prosjektet under ett og for hvert av de tre delprosjektene som gjorde det mulig å styre på tid, kvalitet og kostnad. Det ble foretatt jevnlige risikovurderinger og tilpasninger av fremdriftsplanene.

Forsvarsbygg og militær bruker ved Militær plangruppe (MPRØ) var samlokalisert i Rena leir og samarbeidet tett med konkretiseringen av de ulike anleggene, både med hensyn på behov og utforming (prosjektering).

Forholdet til Åmot kommune som vertskommune og planmyndighet var utfordrende. Kommunen hadde vært motstander av å få RØ til kommunen. Forsvarsbygg kunne ha valgt å gjennomføre planleggingen av RØ som en statlig reguleringsplan, men valgte i stedet å gjennomføre ordinær planprosess med kommunen som planmyndighet. Dette var utfordrende, men fremstår i dag som utvilsomt helt riktig. For å sikre det helt nødvendige samarbeid med kommunen og at denne kunne utføre sine oppgaver, gjorde man tre viktige ting. Forsvarsbygg og kommunen utarbeidet Felles Planprogram, som var et felles forpliktende styringsdokument for gjennomføringen av den nødvendige regulerings- og kommuneplanleggingen, man utarbeidet i fellesskap oppdragsbeskrivelsene for alle temauredningene som skulle gjennomføres og som bidro til felles kunnskap og problemoppfatning, og Forsvarsbygg finansierte den nødvendige styrking av kommunens planleggingskompetanse og kapasitet.

Forholdet til befolkning og dem som ville bli mest direkte berørt var ved prosjektstart meget anstrengt med motstandsgrupper og lenkegjenger. Prosjektet taklet dette på flere måter. Man hadde en velutviklet kommunikasjons- og informasjonsstrategi, man støttet finansielt befolkningens initiativ til å organisere seg gjennom Berørtes interesseorganisasjon RØ (BIORØ) og man hadde en ordning med avbøtende tiltak, hvor berørte grendeutvalg også fikk støtte til gjennomføring av tiltak for å redusere ulempen med feltet. Det må også nevnes at Forsvarsbygg opprettet ulike samarbeidsorganer med ulike aktører hvor også BIO-RØ og andre interesseorganisasjoner var medlemmer.

Innledningsvis greide man å forhandle frem med grunneierne tiltrede til området, hvorpå grunn- og rettighetsservervet kunne ta den tid dette måtte trenge i rettsapparatet uten at dette hadde noen innflytelse på gjennomføringen av selve prosjektet.

Når det så gjelder driften av RØ, er det to forhold som må nevnes. For det første fikk man utviklet det GIS-baserte virksomhetsverktøyet SMART som er helt avgjørende for en forsvarlig drift og forvaltning av skytefeltet. For det annet fikk man etablert Samarbeidsrådet som er et sivilt-militært rådgivende organ med mandat å gi råd om hvordan Forsvarets virksomhet best mulig kan ta hensyn til sivile interesser, blant annet i sine årlige aktivitetsplaner for driften av RØ og Rødsmoen. En

særlig viktig oppgave for Samarbeidsrådet er å bidra i utarbeidelse og revisjon av Flerbruksplanen for RØ, som skal sikre sivilbefolkningens tilgang til området.

1 Om evalueringen: Bakgrunn og gjennomføring

Denne evaluering er gjort på oppdrag for Concept-programmet, som driver følgeforskning knyttet til statlige investeringsprosjekter som er underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen). De første prosjektene som ble kvalitetssikret tidlig på 2000-tallet er nå ferdigstilt og kommet i driftsfasen. Concept har nå igangsatt etterevaluering av flere av disse, blant annet av Regionfelt Østlandet.

Det benyttes en felles evalueringsmodell i alle evalueringene. Denne er beskrevet i en egen lærebok, Samset (2014), og erfaringene med å benytte modellen i fire pilotevalueringer i Concept-rapport nr. 30 (Volden og Samset, 2013).

I evalueringene er det lagt til grunn følgende evalueringskriterier:

Produktivitet, som er avgrenset til selve investeringsprosjektet og hvorvidt resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet er nådd.

Måloppnåelse, som er vurderingen av hvorvidt effektmålene er oppnådd, det vil si behovstilfredsstillelsen for de aktuelle brukergruppene.

Virkninger, som gjelder andre forventete og ikke forventete positive eller negative virkninger for spesifikke målgrupper og andre interesserte og berørte.

Relevans, som er vurderingen av hvorvidt prosjektet er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergrupper, altså om det er *behov* for det prosjektet leverer.

Levedyktighet, som gjelder det langsiktige, strategiske perspektiv for prosjektet. Dette vil da være om de positive effektene av prosjektet kan vedvare over hele levetiden.

Samfunnsøkonomisk analyse, hvor man ser på lønnsomheten, eller subsidiært kostnadseffektiviteten, av alternative løsninger for å oppnå den ønskede effekt i forhold til det behov som skal tilfredsstilles.

Evalueringen ble gjennomført av et team bestående av:

- Erik Whist, prosjektleder
- Arne Disch
- Jørn Atle Forbord
- Erlend Reigstad

Evalueringsteamet foretok en befaringsreise av RØ i september og har hatt intervjuer med:

- Forsvarsdepartementet
- Forsvarsbygg – både de som hadde ansvaret for planlegging og gjennomføring av prosjektet, og de som nå har ansvaret for forvaltningen av RØ
- Skytefeltadministrasjonen med ansvar drift av RØ
- Ulike militære brukere av RØ
- Åmot og Elverum kommuner
- Representanter for grunneiere
- Representanter for frivillige organisasjoner

- Forsvarets Forskningsinstitut

I vedlegg 1 er listet opp de personer teamet har intervjuet.

I forbindelse med evalueringen har teamet gjennomgått dokumenter som er listet opp i vedlegg 2.

2 Beskrivelse av prosjektet

I 2012 fikk Forsvarsbygg foretatt en ekstern evaluering av gjennomføringen av prosjektet “Regionfelt Østlandet – Evaluering av prosjektgjennomføring”. Denne ble utført av FAVEO og Scanteam, og omtales i denne rapport som “2012 Evalueringen”. Beskrivelsen av prosjektet i følgende avsnitt bygger i stor grad på “2012 Evalueringen”.

2.1 Bakgrunn og hovedkarakteristika

Bakgrunnen for å opprette et eget regionalt skyte- og øvingsfelt for Hærens styrker på Østlandet ble behandlet i St. meld. nr. 16 (1992-93) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*. Meldingen innvarslet overgang til ny forsvarsstruktur gjennom en omfattende omstillingsprosess. For Hærens vedkommende innebar denne en betydelig kvantitativ reduksjon, samtidig som det ble lagt vekt på investeringer i avansert materiell for å øke avdelingenes stridsevne. Meldingen la derfor også stor vekt på utbygging av skyte- og øvingsfelt med nødvendig infrastruktur for å sikre større grad av realisme og effektivitet i den militære utdanning.

St meld nr. 22 (1997-98) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, utdypet behovet for bedre og mer realistiske øvelser som grunnlag for et mer slagkraftig Forsvar, og pekte på de svakheter spesielt Hæren vil få, hvis det ikke legges til rette for samøvelser mellom de våpen som brukes i strid. Disse forutsetninger for mer effektive øvelser ble fulgt opp av konkrete forslag i form av krav om opprettelse av skyte- og øvingsfelt som er store nok til å håndtere slike samøvelser i bataljonsforband.

5. november 1998 la regjeringen frem St. meld. nr. 11 (1998-99) *Regionalt skyte- og øvingsfelt for Forsvarets avdelinger på Østlandet – Regionfelt Østlandet*. Stortingsmeldingen behandlet Forsvarets behov, tre ulike lokaliseringalternativer (Gråfjellet i Åmot kommune, Holmsjøen i Åmot, Trysil og Elverum kommuner, og Gravberget i Elverum og Våler kommuner). Det ble i perioden 1994 – 96 foretatt konsekvensutredninger som omfattet 18 temaer og en alternativanalyse av de tre alternativene.

Forsvarsbygg (den gang Forsvarets bygningstjeneste), prioriterte alternativet Gråfjellet.

I stortingsmeldingen konkluderte regjeringen med å si at

I denne sak, og i dette området, er Regjeringen av den oppfatning at tiltakets karakter bebuder så store og permanente negative konsekvenser for natur, miljø og samfunn at Forsvaret må henvises til andre løsninger, selv om disse ikke tilfredsstiller Forsvarets behov fullt ut.

I strid med regjeringens anbefaling vedtok Stortinget å etablere Regionfelt Østlandet (RØ) i Gråfjellet i Åmot kommune nordøst for tettstedet Rena og i tilknytning til Forsvarets øvrige virksomhet i kommunen i Rena leir og Rødsmoen øvingsområde.

Da Stortinget 23. mars 1999 vedtok bygging av RØ, lå det noen føringer, som ble gjentatt i Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev av 15. april 1999, og hvor følgende utsagn har vært svært viktige rammebetingelser for gjennomføringen av prosjektet:

- *Utover de planer og tiltak som hører med til byggeprosjektet skal følgende emner ivaretas spesielt: a) planprosess og supplerende utredninger, b) forholdet til kulturminnelovgivningen, c) forholdet til ivaretagelse av miljøet, d) avbøtende tiltak.*
- *Rammen for oppfølgende undersøkelser og avbøtende tiltak bør disponeres i samarbeid med Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, Åmot kommune og andre direkte berørte kommuner*

- *Regionfeltet skal ikke benyttes som skarpt skyte- og bombefelt for jagerfly, men fly er forutsatt benyttet som støtte til hæren ved enkelte øvelser. Det skal utarbeides en mal for flybruk som innarbeides i virksomhetsplanen*
- *Det skal innføres en virksomhetsfri periode på til sammen tre måneder innenfor tidsrommet fra St. Hans til 1. november.*

Da Stortinget vedtok utbyggingen var kostnadsoverslaget på 1 080 millioner 1997-kroner.

Følgende overordnede tidsplan var uttrykt fra Stortinget:

- RØ skulle være klart for å tas i bruk i 2005
- RØ skulle være fullt utbygd i 2008

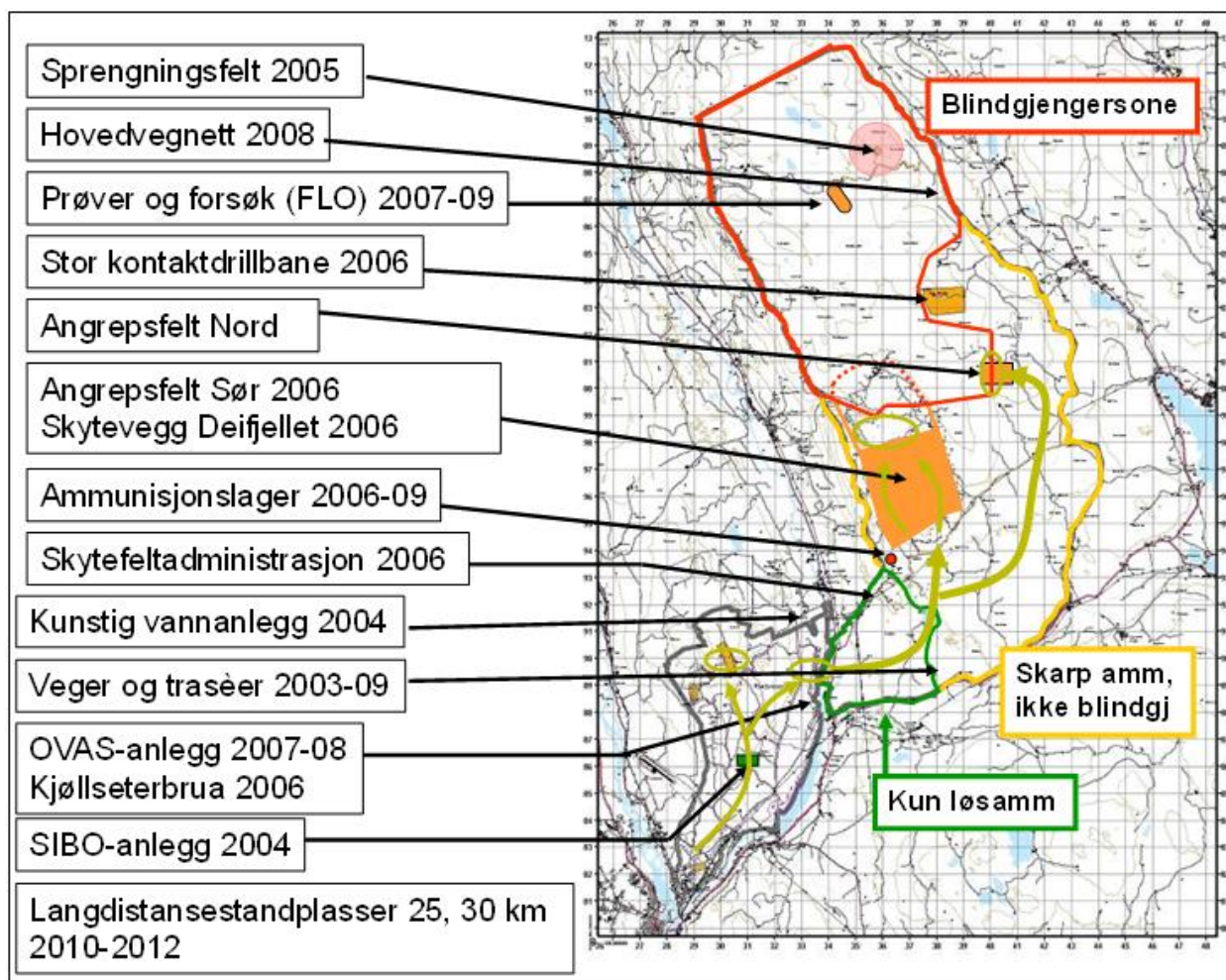
Anleggsarbeidene startet i 2002 og det siste anlegg stod ferdig i 2012.

Da Stortinget gjorde vedtaket i 1999, var arealet for RØ 226 km². I 2000 ble dette endret til 193 km² etter en revidert behovsvurdering fra Forsvaret. På et meget tidlig tidspunkt, og før konsekvensutredningene fra 1994, opererte man med et arealbehov på ca. 500 km². Men dette ble aldri utredet som et reelt alternativ.

RØ er fordelt på tre hovedområder:

- Rød sone: Skyting med skarpt. Risikoområde og målområde for all ammunisjon som kan gi blindgjengere. Sonen benyttes til gruppering, manøvrering og standplasser for skyting. Sonen inneholder faste skyteanlegg, målarrangementer, skytelederhus, mv.
- Gul sone: Skyting med skarpt. Risikoområde når skyting pågår. Målområde for all ammunisjon som ikke kan gi blindgjengere. Sonen vil også bli nyttet til gruppering, manøvrering og standplasser for skyting. Sonen vil kunne nyttes som standplasser for alle våpen.
- Grønn sone: Skarpskyting ikke tillatt. Nyttet til gruppering og manøvrering. Skyting med skarp ammunisjon vil ikke finne sted i denne sonen, kun løsammunisjon.

Kartet under viser de ulike anlegg som inngår, deres lokalisering innenfor RØ og når disse stod ferdige.



Figur 2-1 Regionfelt Østlandet

(Kilde:2012 Evalueringen)

2.2 Prosjektets målsetninger

Totalprosjektdokument (TPDOK), 29. juni 2001, har et målhierarki bestående av

- Overordnet prosjektmål
- Effektmål
- Objekt mål for Regionfelt Østlandet
- Resultatmål for det enkelte delprosjekt (de tre delprosjektene er omtalt i avsnitt 2.4.1)

I denne evalueringen inkluderes overordnet prosjektmål som samfunnsmål, effektmål, og objekt mål som resultatmål, med definisjoner som vist under.

Samfunnsmål som er langsiktig mål og overordnet begrunnelse og uttrykk for den nytte eller verdiskapning som tiltaket skal føre til for samfunnet. TPDOK oppgir følgende samfunnsmål (omtalt som overordnet prosjektmål):

Regionfelt Østlandet skal bidra til at Forsvaret har en effektiv produksjon av stridsevne, virksomhet med optimal driftsøkonomi samt bidra til at de negative konsekvensene for samfunnet blir minimalisert.

Effektmål, som er effekter og mulige gevinster som søkes oppnådd ved å gjennomføre prosjektet, uttrykk for forventet første ordens effekt tiltaket skal føre til for brukerne. TPDOK oppgir følgende effektmål:

Regionfelt Østlandet skal gi plass til følgende hovedaktiviteter:

- *Taktiske samvirkeøvelser med skarpskyting med styrker fra infanteri, kavaleri og artilleri, totalt inntil fire bataljoner, under realistiske ytre forhold.*
- *Andre felttjenesteøvelser med tilsvarende og lavere styrkenivå uten skarpskyting.*
- *Rene skarpskytingsøvelser med styrker opptil bataljonsnivå, med alle hærens våpensystemer unntatt luftvernrakettsystem ROBOT 70.*
- *Skarpskyting med artilleri på lange avstander inn i feltet fra utenforliggende standplasser.*
- *Rakettartilleri (MLRS_Multiple Launch Rocket System) vil bli benyttet med øvingsraketter uten skarpe ladninger.*
- *Prøve- og forsøksvirksomhet med Hærens våpen- og ammunisjonstyper.*
- *Flystøtte til bakkestyrker ved taktiske øvelser, uten avlevering av skarpe våpen.*
- *Skarpskyting, taktiske forflytninger samt rednings- og sikringsstjeneste med helikopter.*

Resultatmål, som er konkrete mål/resultater som skal oppnås i løpet av prosjektet. Disse vil ofte spesifiseres med hensyn på tid, kostnad og kvalitet. TPDOK oppgir følgende resultatmål for hele prosjektet:

- *Prosjektet skal sørge for at nødvendige tillatelser foreligger i henhold til fremdriften i utbygging og drift av feltet*
- *Prosjektet skal arbeide aktivt for at miljø blir tatt hensyn til og innarbeidet på alle nivå i prosjektet slik at kjente ulemper begrenses og uønskede hendelser som kan skade miljø reduseres.*
- *Plan- og miljøarbeidet skal gjennomføres i nært samarbeid med lokale og regionale myndigheter og i åpen dialog med lokale og sentrale interessegrupper*
- *Gjennomføre erstatningsoppgjør ved bruk av makeskifte for de parter som ønsker dette.*
- *Gjennomføre utbyggingen i samsvar med Forsvarets funksjonsbeskrivelse (av juni 2001) og samfunnets rammevilkår*
- *Fullføre utbyggingen innenfor en forventningsverdi på kr 1.412 millioner kroner (2001-kroner).*
- *Etablere feltet til bruk i 2005 og endelig ferdigstillelse i 2008/2009.*

2.3 Prosjektets organisering og gjennomføring

2.3.1 Prosjektets organisering

Prosjektets overordnede styring

Arbeidet med prosjektets overordnede vurderinger av behov og fremdrift ble ledet av Totalprosjektgruppen som ble ledet av stabssjef i Hærstaben. I gruppen satt også ulike hæravdelinger og prosjektdirektør og delprosjektledere i Forsvarsbygg (se under om delprosjektene). Totalprosjektgruppen hadde en direkte tilknytning til Forsvarsdepartementet og fremdriftsrapporteringen ble gjort av Forsvarsbygg.

Forsvarsbygg

Forsvarsbygg var tiltakshaver og prosjekteier med ansvar for planlegging og gjennomføring av prosjektet. Forsvarsbygg er eier av skytefeltet og har ansvar for drift og vedlikehold av dette.

Forsvarsbygg opprettet en egen prosjektorganisasjon på Rena, som ble samlokalisert med Militær Plangruppe RØ (MPRØ), som var underlagt Prosjektgruppe Østerdal garnison (PGØG).

Forsvarsbygg gjennomgikk i prosjektperioden flere endringer i egen organisasjon. I arbeidet med RØ valgte Forsvarsbygg å holde fast på en delprosjektorganisering bestående av:

Delprosjekt 1 Plan og miljø

Delprosjektet har hatt ansvar for å frembringe de planer og tillatelser som er nødvendig for å etablere og drifte RØ i henhold til Stortingsvedtakets forutsetninger. Målsettingen har vært å gjennomføre plan- og miljøarbeidet i nært samarbeid med lokale og regionale myndigheter og i åpen dialog med lokale og sentrale interessegrupper.

Delprosjekt 2 Grunn- og rettighetsserverv

Delprosjektet var ansvarlig for alle arbeider knyttet til forberedelser og gjennomføringen av erverv av nødvendige eiendommer og bruksrettigheter for etableringen av feltet.

Delprosjekt 3 Bygg/øving

Delprosjektets ansvar bestod i detaljplanlegging og utbygging av alle anlegg innen RØ, innenfor de arealer som stilles til rådighet, i henhold til Forsvarets krav, innenfor tildelte økonomiske rammer og til forutsatt tid.

I den kritiske perioden 2003 – 2007 hadde delprosjektene 1 og 2 felles prosjektleder.

Helt fra starten ble kommunikasjon definert som et strategisk satsingsområde for RØ-prosjektet. Innledningsvis ble dette ivaretatt på to måter.

For det første valgte man helt fra starten å bruke strategisk kommunikasjon som et ledelsesverktøy helt fra toppen i prosjektorganisasjonen. Det ble umiddelbart ansatt en egen informasjonsleder direkte tilknyttet prosjektdirektøren i stab. Informasjonslederen hadde to medarbeidere. Informasjonslederen deltok i ledelsesmøter og i statusmøter for de tre delprosjektene.

For det annet utarbeidet man raskt en kommunikasjonsstrategi for RØ med tittelen «Informasjon og Samfunnskontakt». Første versjon forelå i juni 2000. Dette er et helt grunnleggende dokument som senere ble revidert. Denne gir følgende hovedmål for RØs informasjonsstrategi:

- *Informasjonsvirksomheten skal være et aktivt virkemiddel og et strategisk verktøy i arbeidet med å etablere Regionfelt Østlandet innenfor målene når det gjelder tid, kvalitet, omfang og pris.*
- *Informasjon skal bidra til et best mulig forhold til lokalsamfunnet og en prosess med minst mulig konflikt, uro eller andre forhold som kan hemme gjennomføringen av prosjektet.*

Militær bruker

Under prosjektgjennomføringen opprettet Distriktskommando Østlandet *Militær plangruppe* (MPRØ) for blant annet å avklare militær bruk og behov i nært samarbeid med Forsvarsbygg. Denne bestod blant av infanteriet, kavaleriet, artilleri – supplert med ammunisjon.

Militær plangruppe var samlokalisert med Forsvarsbyggs prosjektorganisasjon på Rena leir.

Hovedformålet for Militær plangruppe var å kanalisere ulike brukerinteresser inn mot RØ-prosjektet.

Åmot kommune

Åmot kommune er vertskommune for RØ. Som lokal planmyndighet opprettet Åmot kommune eget prosjektkontor som kommunal fagetat for alle planspørsmål i tilknytning til RØ. Driften av prosjektkontoret ble i hovedsak finansiert av prosjektmidler fra Forsvarsbygg.

Sivilt samfunn

Sivilt samfunn omfattet befolkning og lag og organisasjoner som ble berørt av prosjektet og RØ.

Innledningsvis identifiserte prosjektet en rekke frivillige organisasjoner, som ble gitt mulighet til å delta i ulike samarbeidsorganer og som mottok direkte informasjon fra prosjektet. En av disse var Berørtes interesseorganisasjon (BIO-RØ), som kom til å få en sentral rolle.

BIO-RØ ble stiftet etter stortingsvedtaket i 1999 av personer som hadde slåss mot etablering av RØ i Åmot kommune. Formålet for BIO-RØ var:

- Ivareta berørtes interesser (ikke grunneiere)
- Være «vaktbikkje» i forhold til planlegging, bygging og drift av RØ

BIO-RØ ble direkte finansiert av Forsvarsbygg fra 1999 til 2012 ved avbøtende tiltak (se avsnitt 4.5). BIO-RØ var med i så å si alle samarbeidsorganer og var den viktigste frivillige organisasjon prosjektet forholdt seg til gjennom hele prosessen.

Lokale, regionale og sentrale myndigheter

Dette er alle instanser som skulle gi tillatelser og godkjenne ulike planer.

Samarbeidet med regionale og sentrale myndigheter, som særlig fylkesmannen, fylkeskommunen og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), gjaldt temautredninger i forbindelse med Felles Planprogram og spørsmål knyttet til søknad om utslippstillatelse. Samarbeidet ble dels ivaretatt gjennom samarbeidsorganer som ble etablert under Felles Planprogram og dels direkte i forbindelse med særskilte arbeidsoppgaver (se avsnitt 2.3.2).

Næringslivet som skulle levere ulike tjenester og varer og gjennomføre bygging av de ulike anlegg.

Samarbeidet med næringslivet gjaldt en rekke forhold som temautredninger i forbindelse med Felles Planprogram, reguleringsplaner, prosjektering og gjennomføring av de enkelte anleggene. Forsvarsbygg hadde en klar markedsstrategi hvor det ble lagt vekt på at lokale aktører skulle kunne delta i konkurransen om oppdrag.

Samarbeidsorganer i tilknytning til Felles Planprogram (FPP)

I forbindelse med utarbeidelsen av Felles Planprogram (se under) ble det etablert flere samarbeidsinstanser: Regional faggruppe, Regional samordningsgruppe, Lokal samordningsgruppe og referansegrupper for spesielle temaer.

Samarbeidsrådet i tilknytning til Flerbruksplanen og drift av RØ

I 2005, da det meste av planleggingsarbeidet i regi av Felles Planprogram (se under) var fullført, ble Samarbeidsrådet etablert, slik det var forutsatt i kommuneplanen og utslippstillatelsen. Dette er et avtalefestet sivil-militært rådgivende organ med mandat å gi råd om hvordan Forsvarets virksomhet

best mulig kan ta hensyn til sivile interesser, blant annet i sine årlige aktivitetsplaner for driften av RØ og Rødsmoen. Samarbeidsrådet skulle spesielt knyttes opp til arbeidet med flerbruksplanen, oppfølging av retningslinjene for Rena elv og Løpsjøen og drøfting og evaluering av varslingsrutiner for de mest støybelastede aktiviteter og kommende års planlagte øvingsaktivitet, slik det er forutsatt i utslippstillatelsen.

Samarbeidsrådet er sammensatt av representanter fra

- Forsvarsbygg
- Forsvarets militære organisasjon
- Åmot kommune
- Elverum kommune
- Frivillige organisasjoner og grendeutvalg

Kontaktutvalg

I tilknytning til Samarbeidsrådet er det også et kontaktutvalg som orienteres om Samarbeidsrådets prinsipielle og konklusjoner og som består av ledelsen i Rena leir, ledelsen i Forsvarsbygg og ordfører / rådmann i Åmot kommune.

2.3.2 Prosjektets gjennomføring

Gjennomføringen av prosjektet gikk over 16 år fra stortingsvedtaket i 1999 til grunn- og rettighetservervet var helt sluttført i 2015. Under gis en sammenfattet beskrivelse av prosjektets gjennomføring, og som er oppsummert i tabell 2.1.

Ved oppstart stod prosjektet overfor en meget vanskelig og utfordrende situasjon. Gjennomføringen av RØ-prosjektet var et nybrottsarbeid fordi man aldri tidligere hadde gjennomført planlegging og utbygging av et så omfattende militært skyte- og øvingsfelt. Det var tidligere ikke utarbeidet verken reguleringsplaner eller utslippstillatelser for et øvingsfelt av denne type og størrelse. Alle berørte kommuner, og særlig vertskommunen Åmot, samt Hedmark fylkeskommune, hadde vært motstandere av RØ. Befolkningen var sterkt imot og det var organiserte motstandsgrupper. Alt dette krevde helt nye former for planlegging og samhandling med aktører og interessenter.

I de første årene var prosjektet rettet mot to typer tilretteleggingsaktiviteter, for det første utarbeiding av planer og konsesjonssøknader og for det annet tiltrede til området, begge forhold som måtte være på plass for å kunne starte anleggsarbeidene.

Planer og konsesjonssøknader / utslippstillatelser

I perioden fra mai 1999 til mai 2000 utarbeidet Forsvarsbygg Samlet plan_Regionfelt Østlandet, som forelå 15. mai 2000. Dette var et samlet styringsdokument for prosjektet, som definerer prosjektets innhold, prosjektgjennomføring og la føringer og premisser for hele planprosessen og den endelige bruk av regionfeltet. Samlet plan var et internt styringsdokument for Forsvarsbygg og Forsvaret. Dette ble videre konkretisert i Forenklet forprosjekt og deretter i Totalprosjektdokument (TPDOK), som forelå i juni 2001. Dovre International utførte en ekstern kvalitetssikring(KS2), som forelå i juli 2001 (se nærmere omtale av denne i kapittel 10).

Felles Planprogram (FPP)

Det viktigste innhold i Samlet Plan ble videreført i Felles Planprogram (FPP), som ble utarbeidet i fellesskap av Åmot kommune og Forsvarsbygg med bred deltakelse av andre berørte aktører (se avsnitt 2.3.1.). Felles Planprogram var det grunnleggende felles styringsdokument for Åmot kommune og Forsvarsbygg og involverte alle involverte aktører i prosjektet. Det ble utarbeidet to versjoner av Felles Planprogram. Den første forelå i mars 2000.

Den andre versjonen ble utarbeidet som en følge av St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omlegging av Forsvaret i perioden 2005 – 2012, som forelå 16. februar 2001. En følge av denne ble opprettelsen av Østerdalen Garnison med utgangspunkt i Haslemoen, Terningmoen og Rena leir. Dette innebar blant annet at Ingeniørvåpenet ble overført til Rena leir og at dette også ville ha øvingsbehov i RØ og på Rødsmoen. Vedtaket om Østerdalen Garnison, og særlig Ingeniørvåpenets øvingsbehov, innebar nye forutsetninger for planarbeidet i Åmot. I tillegg fremkom at Forsvaret ville ha behov for å krysse Rena elv i forbindelse med større samøvelser. Det ble da enighet om at Felles Planprogram burde revideres på grunn av nye planforutsetninger fra Forsvaret. En revidert versjon av Felles Planprogram ble derfor utarbeidet med revidert tidsplan og forelå i mars 2002. Tittelen på dette nye dokumentet var «Regionfelt Østlandet og Østerdal garnison i Åmot – Felles Planprogram», hvilket altså viser planprogrammets utvidede perspektiv og at dette ikke bare omfattet RØ, men Forsvarets totale øvingsvirksomhet i kommunen.

Kommuneplanarbeid

I juni 1999 vedtok Åmot kommune å starte revisjon av kommuneplanen. Hensikten var å oppdatere gjeldende kommuneplan og gi rammer for planleggingen av RØ og føringer for fremtidig utvikling av kommunen. Parallelt med revisjonen av kommuneplanen ble det utarbeidet en kommunedelplan for regionfelt-området.

Det ble senere vedtatt også å utarbeide kommunedelplan for Løpsjøen og Rena elv. Kommuneplan og de to kommunedelplanene ble vedtatt 14. november 2002.

Reguleringsplanarbeid

Reguleringsplanarbeidet startet i 2002 etter at kommunen hadde vedtatt kommuneplanen og pågikk til 2005. Det ble utarbeidet åtte individuelle reguleringsplaner for de ulike anleggene. Disse ble konsolidert i to større reguleringsplaner for henholdsvis RØ og Løpsjøen – Rena. Det er disse, som sammen med utslippstillatelsen og NVEs konsesjon etter vannressursloven, som utgjør det offentligrettslige grunnlaget for drift av RØ.

Konsesjonssøknader og utslippstillatelser

Det er Forsvarsbygg som tiltakshaver som hadde ansvaret for å utarbeide søknader om konsesjon etter forurensningsloven. Utslippstillatelse til bygg- og anleggsdrift ble gitt av Fylkesmannen 13. desember 2002. SFT's utslippstillatelse for drift forelå i juni 2004. I forbindelse med denne siste var det betydelig uenighet og store problemer særlig knyttet til støy, bruk av hvitt fosfor, tungmetaller og avrenning, samt virksomhetsfrie perioder. Til tross for dette fikk man i tide på plass anleggskonsesjonen som var nødvendig for å kunne starte anleggsarbeidene og utslippskonsesjonen for å kunne ta i drift i enkelte anleggene.

Tiltrede

For å kunne starte planarbeider, prosjektering og forberedelse av anleggsarbeidene, var det helt avgjørende at tiltakshaver – Forsvarsbygg – fikk forhåndstiltrede til området.

Ekspropriasjonsvedtak ble fattet av Nord Østerdal jordskifterett 8. august 2002. Tiltredelsesavtale for alle eiendommer ble gjort i løpet av høst/vinter 2002/03 slik at øvingsfeltet var klart for byggestart våren 2003. Tiltredelsesavtale innebar fullt tiltrede for Forsvarsbygg uten å ha skjøte.

Prosjektering av ulike anlegg

Prosjektering av ulike anlegg startet i 2002 og fulgte reguleringsplanarbeidet for de enkelte anlegg.

Grunn- og rettighetsserverv

Det er to måter tiltakshaver kan erverve grunn- og rettigheter på: ekspropriasjon med kontanterstatning eller makeskifte med nytt erstatningsareal. Ved stortingsbehandlingen i mars 1999 uttalte Stortinget at

“Flertallet mener at et makeskifte er den erstatningsform som er mest tjenlig når offentlige inngrep finner sted. Dette vil i særlig grad gjelde de som må avstå eiendom og som fortsatt ønsker å drive næring på samme grunnlag som før et offentlig inngrep.”

I løpet av 2000 – 2004 kjøpte Forsvarsbygg opp 160.000 da arealer som utgjorde en arealbank for makeskifte (25 grunneiere). I samme periode 2000 – 2004 forhandlet Forsvarsbygg med de 50 grunneierne som ønsket kontant oppkjøp. Av disse var 25 fritidsboliger og 25 skogseiendommer.

De siste avtalene for kontanterstatning var på plass i løpet av 2008 og dermed var kontanterstatningen fullført. Makeskifte var ferdig i august 2011 ved at kontrollskjønnen da var fullført og skifteplanen vedtatt. Dette innebar en del oppfølgende tiltak, blant annet etablering av veilag, som pågikk frem til 2015.

Av RØs 193 km² ble 40 % anskaffet med kontantkjøp og 60 % ved makeskifte.

Anleggsarbeider

Anleggsarbeidene startet i 2002 med bygging av anleggsveier og pågikk frem til det siste anlegg sto ferdig i 2012.

Tilrettelegging for drift

RØ-prosjektet la grunnlaget for drift av skytefeltet på flere måter.

Reguleringsplanene inneholder planbestemmelser som regulerer virksomheten innenfor hvert planområde. De enkelte reguleringsplaner ble konsolidert i to større reguleringsplaner for henholdsvis RØ og Løpsjøen – Rena. Det er disse, som sammen med utslippstillatelsen og NVEs konsesjon etter vannressursloven, som utgjør det offentligrettslige grunnlaget for drift av RØ.

Utslippstillatelsen har klare bestemmelser om tillatte nivåer på utslipp til vann og grunn samt akseptabelt støynivå og hvordan dette skal reguleres og overvåkes i tillegg til virksomhetsfrie perioder.

I samsvar med Stortingets forutsetninger ble det utarbeidet en Flerbruksplan som regulerer bruken av RØ og som søker å få til en best mulig totalforvaltning av området. Denne tar utgangspunkt i Forsvarets behov for undervisning og øving, men legger også til rette for en god samordning mellom Forsvarets bruk og andre vesentlige sivile brukerinteresser og vernehensyn. Flerbruksplanen, som er utarbeidet i fellesskap av Forsvarsbygg, Åmot kommune og Forsvarets militære organisasjon (FMO) og med innspill fra det sivile samfunn, skal sikre ulike aktørers og interessenters adgang til og

bruk av arealene til ulike tidspunkt. Første Flerbruksplan forelå i 2007 og er senere revidert med jevnlig mellomrom. Siste versjon forelå i 2015.

Miljøoppfølgingsprogrammet samler alle miljøpremissene på et sted for å fange opp overgangen til drift og få et verktøy for å styre virksomheten innen RØ. Det ble utviklet et eget dataprogram, SMART (Sikkerhet, Miljø, Administrasjon, Rekvisisjon for bestilling av felt, Tilbakemelding for avviksrapporing), som er et dataprogram som bringer sammen alle premisser (beslutninger, tillatelser etc.), og som skal være styrende for driften og virksomheten ved RØ. Dette blir nå benyttet i de fleste militære skytefelt i landet. Se nærmere om dette i neste avsnitt.

Tabell 2 – 1 Gjennomføring av planlegging av anleggsarbeider

	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Storingsvedtak	X																
Sivile ulydighetsaksjoner		X	X	X	X	X											
TPDOK			X														
Forhåndstiltrede				X													
Åpning RØ							X										
Samlet plan, felles Planprogram, kommunikasjonsstrategi	X	X															
Etablering samarbeidsorganer	X	X															
Temautredninger		X	X	X													
Kommune- og reguleringsplaner		X	X	X	X	X											
Utslippssøknad og tillatelse			X	X	X												
Miljøoppfølgingsprogram				X	X	X	X										
Driftsprogrammet SMART							X	X									
Flerbruksplan						X	X	X	X								
Prosjektering av ulike anlegg			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Anleggsarbeider				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Ekspropriasjonsvedtak				X													
Forhåndstiltrede				X													
Registrering og taksering			X	X	X	X	X	X	X								
Minnelige forhandlinger					X	X	X	X	X	X							
Kontant erstatning		X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Oppkjøp eiendommer makeskifte		X	X	X	X	X											
Makeskifte					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

2.4 Drift og virksomhet ved Regionfelt Østlandet

Det er Forsvarsbygg som eier og forvalter RØ gjennom Forsvarsbyggs forretningsområde “Forsvarsbygg utleie”. På Rena består Forsvarsbyggs organisasjon av Leder for skyte øvingsfelt Østlandet med to miljørådgivere.

Det er militær bruker som har ansvaret for drift av øvingsfeltet. For dette er det opprettet en egen skytefeltadministrasjon på to personer som har ansvar for å styre og administrere driften av skytefeltet, klargjøre baner og målmateriell for brukerne, samt ivareta sikkerheten ved skarpskyting.

Det ca. 12 ansatte i skytefeltet (åtte sivile og fire yrkesmilitære). Disse har også ansvaret for vedlikehold og daglig drift av de ca. 160 km etablerte eller opprustete veier, alt av snøbrøyting, av målmateriell osv. Forsvarsbygg er ansvarlig for det tyngre vedlikehold via rammeavtaler med entreprenører.

De viktigste militære brukere og aktører av RØ er (se også detaljert oversikt i tabell 2-4):

- Hærens våpenskole (artilleri)
- Hærens våpenskole (manøver)
- Telemark bataljon
- Spesialstyrkene
- FLO – Test og verifikasjon

I tillegg er det andre brukere av feltet som norske sikkerhetsmyndigheter, norsk forsvarsindustri og utenlandske militære leietakere. Men omfanget av dette er svært begrenset.

Dataprogrammet SMART inneholder alle opplysninger for bestiller for bruk av øvingsfeltet som konsesjons- og reguleringsbestemmelser og instruksjoner, muligheter og restriksjoner. Brukernes bestillinger i SMART utgjør grunnlaget skytefeltadministrasjonens godkjenning av bestilling og derpå følgende rapportering.

Planlegging, drift og rapportering av virksomheten i RØ består av følgende aktiviteter:

- All planlegging starter med en kvartalskonferanse hvor man planlegger for et halvår frem i tid
- Ønsker om bruk av skytefeltet sendes inn en uke i forkant gjennom SMART systemet
- Daglige morgenmøter hvor alle dagens brukere er tilstede
- Varslingspliktige aktiviteter (tyngre sprengninger, skyting fra og med 30mm, luftaktivitet og nattaktiviteter) varsles befolkningen gjennom presse og Forsvarets internett side, slik at befolkningen får oppdatert informasjon om planlagte aktiviteter.
- Loggføring av klager fra befolkningen
- Ulike rapporteringsrutiner

Det er etablert et eget overvåkingsprogram for støy. Faste og mobile målestasjoner for utslipp og støy inngår som ledd i dette. Forsvarsbygg rapporterer årlig på støyutslipp og forholdet til grenseverdiene i konsesjonen.

Det er opprettet et eget klagesystem som gjør det mulig for befolkningen å fremme klager på virksomheten i RØ.

Sivilbefolkningens tilgang og bruk av RØ er regulert gjennom Flerbruksplanen, som er utarbeidet av samarbeidsrådet.

Da Stortinget vedtok bygging av RØ i 1999, het det at

Det skal innføres en virksomhetsfri periode på til sammen tre måneder innenfor tidsrommet fra St. Hans til 1. november

Det har vært en utfordring for driften av RØ å forholde seg til beslutningen om virksomhetsfri periode som har innebåret betydelige begrensninger for rasjonell drift av RØ fra et militært brukerperspektiv. Ingen andre skytefelt har noen slik restriksjon.

RØ driftes nå i praksis ca. 8 måneder i året. Det er 3 måneder virksomhetsfritt sommer/ tidlig høst i henhold til utslippstillatelse. I tillegg skal det være virksomhetsfritt jul, påske og alle andre bevegelige helligdager.

Det er en stor ulempe for Forsvaret at feltet bare kan brukes noen få uker i perioden 23. juni- 1. november. I den perioden er det lyst i minst 12 timer, behagelige temperaturer, enkelt å drifte feltet og markas bæreevne og natur og dyreliv ellers er på sitt mest robuste.

I RØ kommer snøen vanligvis ca. 1. november og det er normalt med 1-2 meter snø. Dessuten er det normalt med 10-20 minusgrader i desember-februar og dagslys 6-7 timer. Selv om soldatene skal mestre alle forhold, blir dagene korte og utdanningsutbyttet mindre enn om sommeren. Nord i feltet er det meget krevende å holde veiene åpne og drive virksomhet midt på vinteren. Sent på høsten er ofte tåke også en begrensning for å kunne drive skarpskyting. I juni-september, mens feltet har vært stengt for skarpskyting, er det sjelden tåke.

Fra april og utover til juni brukes feltet mye (og må brukes mye) fordi en snart går inn i virksomhetsfri periode. Da er det snøsmelting og teleløsning som gir noe redusert fremkommelighet. I mai er det yngletid for viltet. Det blir vanskelig å ta særlig hensyn til dette da feltet stenges 23. juni. Konsekvensen av virksomhetsfri periode er at Hæren må overføre aktiviteter som best kunne utføres i RØ til andre skytefelt – særlig Terningmoen - med de kostnader dette innebærer for Forsvaret og de ulemper dette medfører for den berørte befolkning.

Gjennomføringen av virksomhetsfrie perioder har også vært en kilde til betydelige konflikter med lokalbefolkningen. Bestemmelsene om virksomhetsfrie perioder er nå under revisjon i samarbeid mellom Forsvarsbygg, Miljødirektoratet og Åmot kommune.

Den konkrete virksomheten ved RØ består av økter feltet er i bruk. Brukerne bestiller i SMART systemet en eller flere økter etter behov. Døgnet deles i fire økter: morgen, ettermiddag, kveld og natt.

I tabell 2-2 er presentert bruken av RØ i 2014 fordelt på område, bane og brukere. Denne viser at feltets manøverområder brukes i de fleste øktene, faktisk ca. 72 % av antall økter. Dette innebærer at dagens bruk er helt i tråd med hovedtanken bak feltet, nemlig å skape et godt treningsområde for en Hær som ønsker å øve på manøverkonseptet.

Tabell 2 – 2 Økter fordelt på skytefeltets ulike områder i 2014

Område	Antall økter	Prosent økter av total
Manøverområde	715	38,5 %
Angrepsfelt sør	627	33,8 %
RØ-Søndre del	360	19,3 %
RØ-Nordre del	155	8,4 %
TOTAL	1 857	100 %

Tabell 2-3 viser at oppdelingen av feltet har vært meget god. De fleste baner er godt brukt, uten at noen av banene skiller seg ut.

Tabell 2 – 3 Økter fordelt på skytefeltets ulike baner i 2014

Bane	Antall økter	Prosent økter av total
Angrepsfelt sør	251	13,5 %
Samvirkemål 1, 2, 3 og 4	199	10,7 %
Grønn sone	163	8,8 %
Videregående sprengningsfelt	155	8,3 %
Kontaktdrillbane	154	8,3 %
Panservernbane	122	6,6 %
Stormbane	120	6,5 %
Stridsvognbane	120	6,5 %
Skytebane, Korthold bane 1	113	6,1 %
PFA-slette	104	5,6 %
Artilleriområde vest	94	5,1 %
Skytebane, Kortholdbane 2	84	4,5 %
Målområde artilleri	76	4,1 %
Artilleriområde øst	65	3,5 %
Artilleriområde nord	23	1,2 %
Pilstandplasser	14	0,8 %
TOTAL	1857	100,0 %

Tabell 2-4 viser at feltet brukes av mange forskjellige avdelinger, men selvsagt mest brukt av de avdelinger som er lokalisert i Rena Leir. Feltet virker å ha truffet godt på sin allsidighet da det trenes og øves med alle typer avdelinger, fra logistikkvåpenet til operasjonsstøtte og panserkjøreskole.

Tabell 2 – 4 Økter fordelt på skytefeltets ulike brukere i 2014

Bruker	Antall økter	Prosent økter av total
Telemarksbataljonen	526	28,3 %
Hærens våpenskole	260	14,0 %
Forsvarets spesialkommando	224	12,1 %
Artilleri (hurtig reaksjon)	198	10,7 %
Krigsskolen	93	5,0 %
Forsvarets logistikk organisasjon	90	4,8 %
Artilleriskolen	85	4,6 %
Hærens befalsskole	77	4,1 %
Våpenskolen	62	3,3 %
Brigade nord	47	2,5 %
Panserkjøreskolen	41	2,2 %
Operasjonsstøtte RØ	29	1,6 %
Forsvarets kompetansesenter logistikk	22	1,2 %
Andre – 12 brukere med under 20 økter hver	103	5,5 %
TOTAL	1857	100,0 %

Forsvaret betaler leie for RØ til Forsvarsbygg. Inntekten fra grunnleie går til Forsvarsbyggs Skyte- og øvingsfelt og fordeles mellom Forsvarsbyggs forskjellige markedsområder og den sentrale skyte- og øvingsfelt virksomheten. På grunn av RØs størrelse kommer en relativt stor andel av grunnleien fra RØ. På grunn av RØs gode tilstand tilfaller lite av disse inntektene Forsvarsbyggs Markedsområde Østlandet, som omfatter RØ. Leieinntektene knyttet til bygg og anlegg i RØ tilfaller markedsområde Østlandet i sin helhet.

Det er Statskog som forvalter skogsdriften i RØ. De siste årene har det årlige tømmeruttak ligget på rundt 11 – 12 000 kubikkmeter. Nettoverdien har variert fra ca. 150 kr/m³ til ca. 210 kr/m³. Dette innebærer en del arbeid og hogstmaskinentreprenøren tjener ca. 1,5 millioner kroner hver år på hogsten. Hvert år brukes ca. 500 000 kr i investeringer i ny skog.

Inntekten fra salg av jaktkort på småvilt var i 2014 ca. 60 000 kroner og for jakt på elg ca. 500.000 kroner.

Inntektene fra skog og jakt går i sin helhet til Forsvarsbygg sentralt.

3 Metode

3.1 Evalueringsmetodikk

I notatet «Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter i regi av Concept-programmet. Retningslinjer for evaluator» gir oppdragsgiver klare føringer for den metode som skal benyttes. Det skal benyttes en målorientert evalueringsmodell i kombinasjon med en samfunnsøkonomisk analyse, som til sammen sikrer at prosjektet blir vurdert på tre ulike nivåer:

- Operasjonell vellykkethet: Om leveransen foreligger som avtalt – og er produsert på mest mulig kostnadseffektiv måte.
- Taktisk vellykkethet: Om tiltaket gir den forventede nytten, og innebærer en effektiv måte å nå målet på

Strategisk vellykkethet: Om tiltaket samlet sett bidrar til en samfunnsmessig ønsket utvikling over tid, og innebærer en effektiv ressursallokering. Det skal benyttes en evalueringsmodell bestående av fem kriterier som til sammen dekker de tre nivåene av vellykkethet. I tillegg gjøres en enkel samfunnsøkonomisk analyse. Evalueringsmodellen består dermed av seks overordnede evalueringskriterier som er listet i tabell 3.1.

Tabell 3-1 Sammenstilling av evalueringens overordnede evalueringskriterier og tolkningen av disse

Evalueringskriterier	Evalueringsspørsmål
1. Produktivitet	• Ble resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet realisert som avtalt? • Kunne arbeidet vært gjort billigere, raskere eller med bedre kvalitet?
2. Måloppnåelse	• Ble de avtalte effektmålene realisert? • I hvilken grad vurderes prosjektet å ha bidratt til dette?
3. Virkninger	• Vurdering av alle konsekvenser som kan tilbakeføres som resultat av tiltaket, både positive og negative, tilsiktede og utilsiktede, for målgruppen og for andre berørte parter.
4. Relevans	• Er prosjektet i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for viktige brukergrupper? Med andre ord, er det behov for det prosjektet leverer?
5. Levedyktighet	• Vil de positive effektene av tiltaket vedvare over tid? Økonomisk, miljømessig, sosialt, institusjonelt, fordelingsmessig, etc.
6. Samfunnsøkonomisk analyse	• Er tiltaket effektivt i et samfunnsøkonomisk perspektiv? Primært: er tiltaket lønnsomt? Sekundært: er tiltaket kostnadseffektivt?

Sentralt for evalueringen er prosjektets målsetninger. Disse er presentert i avsnitt 2.2 foran. Det kan alltid reises spørsmål ved formuleringen av de enkelte målsetningene. I dette tilfelle gjelder det først og fremst effektmålene, som fremstår mer som resultatmål enn som ønskede effekter av tiltaket. Likevel har evalueringsteamet funnet at prosjektets målhierarki er konsistent og at prosjektets overordnede mål (samfunns mål), effektmålene og resultatmålene er slik at de har egnet seg som grunnlag for evalueringen av prosjektet.

Planlegging- og gjennomføring av RØ prosjektet var et nybrottsarbeid fordi man aldri tidligere hadde gjennomført planlegging og utbygging av et så stort militært skyte- og øvingsfelt i et slikt

naturmiljø og med en slik utfordrende lokalisering i nærheten av et befolket område og med slike friluftsinnteresser. Det finnes derfor ikke noe referanseprosjekt som kunne ha vært benyttet for denne evalueringen av RØ.

Oppdragsgiver ønsker at ved avslutningen av evalueringen skal hvert av de seks overordnede evalueringskriteriene gis en poengscore, som angir evalueringsteamets vurdering av investeringstiltaket vellykkethet. Det skal benyttes en skala fra 1 til 6, der 1 er laveste score (helt mislykket), og 6 er høyeste score (svært vellykket). Score 4 brukes som der resultatet er «helt greit», med andre ord akseptabelt, men ikke noe mer.

Grunnlaget for vurderingen vil være både kvantitativ og kvalitativ informasjon av ulik art. Samlet sett gir dette ikke grunnlag for systematisk gradering av vellykkethet på ordinalnivå, men en vil være henvist til i stor grad å basere poenggivningen på skjønnsmessige vurderinger.

I tabell 3 – 2 er presentert den score skala som oppdragsgiver ønsker skal benytte for de seks evalueringskriteriene.

Tabell 3 - 2 Evalueringskriterier

Evalueringskriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 - 3
Produktivitet	Leverer innenfor styringsramme, tidsplan og med meget god kvalitet, og som i tillegg kommer godt ut på en referansesjekk.	Prosjektet leverer på eller innenfor kostnadsrammen, ikke har større forsinkelser samt med akseptabel kvalitet, på nivå med sammenlignbare prosjekter.	Dersom prosjektet overskrider kostnadsrammen og/eller for øvrig leverer på et uakseptabelt nivå i forhold til sammenlignbare prosjekter.
Måloppnåelse	Svært god / over-oppfyllelse av effektmålene, og der prosjektet fremstår som et treffsikkert virkemiddel for å realisere effektene.	Resultater som anses som akseptable, men ikke noe mer.	Dersom effektene uteblir eller er klart lavere enn det som er akseptabelt.
Virkninger	Tiltaket har betydelige positive virkninger (utover måloppnåelsen) og ingen eller marginale negative virkninger.	Tiltaket ikke har noen andre vesentlige virkninger utover det som gjelder måloppnåelsen.	Overvekt av negative virkninger og dersom de negative virkningene både i omfang og effekt er vesentlig større enn de positive virkningene av tiltaket.
Relevans	Dersom effekt- og samfunns mål er i samsvar med sentrale og høyt prioriterte behov, og tiltaket ikke fører til skjevprioriteringer eller konflikter mellom sentrale interessegrupper som berøres av tiltaket.	Akseptabelt samsvar med behov og prioriteringer.	Dersom tiltaket ikke er i samsvar med sentrale prioriteringer i samfunnet, og/eller fører til konflikter eller vesentlig skjevfordeling mellom sentrale interessenter.
Levedyktighet	Offentlige og sentrale interessenter både har evne og vilje til å videreføre de	Dersom det er usikkert om Offentlige og sentrale interessenter både har evne og	Dersom offentlige og sentrale interessenter ikke har evne og vilje til å videreføre de

Evalueringskriterium	Score 5 – 6	Score 4	Score 1 - 3
Tiltaket bør ha fleksibilitet til å tilpasses endrede behov over tid.	prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.	vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.	prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden og sannsynligheten for at det vil skje i fremtiden er lav.
Samfunns-økonomisk analyse)	Lønnsomme prosjekter (Netto nåverdi > 0).	Når resultatet er omtrent null	Ulønnsomme prosjekter (Netto nåverdi < 0).

3.2 Datainnsamling og analyse

Datainnsamlingen har bestått av gjennomgang av dokumenter (se vedlegg 1 Referanseliste) og intervjuer (se vedlegg 2 med liste over intervjuede personer). Følgende aktører er intervjuet:

- Forsvarsbygg som prosjekteier med ansvar for gjennomføring av prosjektet og forvaltning av RØ
- Militære brukere av RØ
- Forsvarsdepartementet
- Åmot kommune
- Elverum kommune
- Frivillige organisasjoner i Åmot kommune
- Grunneiere
- Forsvarets forskningsinstitutt
- FLO test og verifikasjon

Intervjuguidene var alle bygget over samme lest, basert på evalueringskriteriene, men ble tilpasset noe ut fra intervjuede personers ståsted.

4 Produktivitet

Evalueringskriteriet produktivitet handler om gjennomføringen av selve investeringsprosjektet og om hvorvidt prosjektorganisasjonen har lyktes i å omsette ressurser til leveranser. Produktivitet dreier seg om prosjektets resultatmål – eller nærmere bestemt om målene for henholdsvis tid, kostnad og kvalitet ble nådd som avtalt. Prosjektet hadde syv resultatmål som ble presentert i avsnitt 2.2 foran. Det er oppnåelsen av disse som behandles i dette kapittel.

Planlegging- og gjennomføring av RØ prosjektet var et nybrottsarbeid og det finnes ikke noe referanseprosjekt som kunne ha vært benyttet for denne evalueringen av RØ.

Prosjektet var gjenstand for ekstern kvalitetssikring som er omtalt i kapittel 10.

4.1 Tid

Prosjektet hadde to resultatmål som gjaldt tid og som er behandlet under.

Resultatmål: *Prosjektet skal sørge for at nødvendige tillatelser foreligger i henhold til fremdriften i utbygging og drift av feltet*

Det er tre typer tillatelser som måtte foreligge for å sikre gjennomføringen av prosjektet, og som er behandlet under:

Tiltrede

For å kunne starte anleggsarbeidene som planlagt som grunnlag for gjennomføring av disse i henhold til Stortingets forutsetninger om fremdrift, var det helt avgjørende at man fikk forhåndstiltrede til arealene. Dette fikk man ved ekspropriasjonsvedtak i august 2002 og tiltredelsesavtaler (tiltrede uten skjøte) med alle grunneiere i løpet av 2002/2003.

Kommunale planvedtak

Åmot kommune, som planmyndighet, var den instans som måtte gjøre vedtak om de nødvendige reguleringsplaner for de ulike anleggene. Til tross for betydelig uenighet mellom Åmot kommune og Forsvarsbygg om flere av disse og om forholdet mellom reguleringsplanbestemmelser og utslippstillatelser, fikk man på plass i tide de nødvendige planvedtak for å kunne starte gjennomføringen av de enkelte anleggene.

Utslippstillatelser

Utslippstillatelse for bygg- og anleggsdrift ble gitt uten problemer av fylkesmannen 13. desember 2002.

Når det derimot gjaldt utslippstillatelse for drift av RØ, var det betydelig uenighet mellom Forsvarsbygg og Åmot kommune og i forhold til beboerne. Likevel lyktes man i å få på plass SFTs konsesjon 18. mars 2004. Dette var helt avgjørende for å kunne ta i bruk de enkelte anleggene fra 2005 ettersom disse ble ferdigstilt.

Både Forsvarsbygg og Åmot kommune påklaget SFTs konsesjon til Miljøverndepartementet, som gjorde endelig vedtak først i 2009. Men dette hadde ingen betydning for gjennomføringen av anleggene.

Konklusjon: Dette resultatmål ble fullt ut oppnådd

Resultatmål: *Etablere feltet til bruk i 2005 og endelig ferdigstillelse i 2008/2009.*

Regionfeltet ble høytidelig åpnet i november 2005, slik det var forutsatt av Stortinget. Men på dette tidspunkt var det bare et av anleggene, sprengningsfeltet, som stod ferdig. Da Angrepsfelt Sør ble åpnet i mai 2006 sammen med målmateriell, kom feltet skikkelig i bruk. På dette tidspunkt var hovedveisystemene, skytefeltadministrasjonen og Angrepsfelt Sør altså på plass. Den siste store ferdigstillelsen var Prøve- og forsøksanlegget (PFA) i november 2008. Langdistanseskytebanen på 25 km, Oversetting over vassdrag (OVAS) og nærskytebaner kom deretter. Det aller siste anlegget var 30 km langdistanse skytebane, som ble åpnet i 2012.

Stortingets forutsetning om at RØ skulle være fullt utbygget i 2008 ble ikke overholdt. Men det var ikke noe sterkt press fra militær bruker for å fremskynde denne ferdigstillelsen som Forsvarsbygg og Militær bruker stort sett var enig om.

I forbindelse med planer og konsesjoner / utslippstillatelser var det noen mindre forsinkelser, men ingen av disse hadde noen reel betydning for tidspunktet for igangsettelse og avslutning av anleggsarbeidene. Tiltrede for oppstart av anleggsarbeidene ble sikret i tide, men grunn- og rettighetsserverv ble betydelig forsinket, uten at dette hadde noen betydning for gjennomføringen av anleggsarbeidene.

Under er sammenfattet planlagt og sammenfattet fremdrift for de tre delprosjektene:

Delprosjekt 1 Plan og miljø

- Temautredningene forelå i tide for reguleringsplaner og utslippssøknader
- Reguleringsplanene forelå i samsvar med fremdriftsplanen.
- Endelige utslippstillatelse ble forsinket med tre år på grunn av klagebehandling i Miljøverndepartementet, men dette fikk ingen negative konsekvenser for prosjektet fordi man fikk anledning til å legge til grunn den påklagete utslippstillatelse som forelå i tide.
- Utarbeidelse av Flerbruksplan ble betydelig forsinket (3 år), men dette var aktørene (Åmot kommune og andre interessenter) innforstått med og forsinkelsen fikk ingen negative konsekvenser.

Delprosjekt 2 Grunn- og rettighetsserverv

- Forhåndstiltrede ble løst i samsvar med planene slik at øvingsfeltet var klart for byggestart i 2003.
- Grunn- og rettighetsserverv ble betydelig forsinket
 - Kontanterstatning fullført i 2008
 - Makesifte fullført i 2012

Forsinkelsene med grunn og rettighetsserverv hadde ingen praktisk betydning for gjennomføring av prosjektet, men hadde betydning for kostnadsutviklingen. Faren for en slik forsinkelse var en usikkerhet som ble påpekt i KS2-rapporten.

Delprosjekt 3 Bygg og anlegg

- Komplette ferdigstillelse av RØ ble forsinket ca. 3 år i forhold til opprinnelige planer, men de viktigste anleggene forelå i tide og i henhold til planer.
- Prøve- og forsøksanlegg (erstattet planlagt Hærens forsyningskommando (HFK)-slette) ble ferdigstilt 3 år senere enn planlagt. Årsaken til dette var behovsendring som oppstod underveis og revurderinger/avklaring mht. anleggets nytteverdi og funksjonalitet. Forsinkelsene i ferdigstillelsen fikk ingen signifikante negative konsekvenser for brukerne.

- Kunstig vannanlegg ble redusert i omfang ut fra revurdering av behov og behov for kostnadskutt. Anlegget for strid i bebygd område (SIBO) ble besluttet flyttet til Rødsmoen. Anleggets omfang er betydelig redusert og ble ferdigstilt 5 år før planlagt komplett anlegg.
- Langdistansestandplasser og behov for disse ble revurdert underveis. 30 km standplass ble bygget 3 år senere enn opprinnelig planlagt. Den planlagte standplassen på 35 km er ikke anlagt.

Konklusjon: RØ var først helt fullført i 2012, hvilket altså var en forsinkelse på ca. 3 år. Denne forsinkelsen var i hovedsak forårsaket av omprioritering og behovsendring hos bruker.

4.2 Kostnad

Resultatmål: Fullføre utbyggingen innenfor en forventningsverdi på kr 1.412 millioner kroner (2001-kroner).

Det har vært en utvikling i kostnadsestimatene fra det opprinnelige stortingsvedtaket til St.prp. nr 1 2014-2015 (gul bok i Statsbudsjettet). Forsvarsbygg har laget følgende oppstilling av dette:

Tabell 4-1 Utvikling i kostnadsestimater

	Styrings- mål	Ubunden del av rammen	Samlet bevilgning	Sikkerhets- nivå
Stortingsvedtak 23. mars 1999 (1997-kroner)			1 080	
Samlet plan, mai 2000 (2000-kroner)	1 360	40	1 400	(90/10)
Totalprosjektdokument, mai 2001 (2001-kroner)	1 224	296	1 520	(90/10)
KS2-rapporten, juli 2001 (2001-kroner)	1 597	318	1 915	(90/10)
St.prp.nr 55 2001-2002 (2002-kroner)	1 515	364	1 879	(85/15)
St.prp.nr 1 2002-2003 (2003-kroner)	1 566	382	1 948	(85/15)
St.prp.nr 1 2003-2004 (2004-kroner)	1 595	397	1 992	(85/15)
St.prp.nr 1 2004-2005 (2005-kroner)	1 621	399	2 020	(85/15)
Usikkerhetsanalyse november 2004 (2005-kroner)	1 764	256	2 020	(85/15)
St.prp.nr 1 2014-2015 (2015-kroner)	1 749	306	2 055	(85/15)
St.prp.nr 1 2014-2015 (2015-kroner)	1 832	281	2 113	(85/15)

Underveis i planleggingen har det blitt operert med ulike kroneverdier, dette er normalisert i tabell under. Det er også endret prinsipp for hvilken verdi som legges til grunn for samlet bevilgning – dette har gått fra P90 til P85. Effekten av dette er begrenset.

KS2-rapporten viser til en forventet kostnad på 1 597 millioner kroner, med et tillegg på 50 millioner kroner som ligger utenfor prosjektets rammebetingelser (bevilgningstakt og valutaeksponering er nevnt). Dette var en økning fra totalprosjektdokumentet som begrunnes med «et vesentlig høyere pessimistisk anslag for avbøtende tiltak/kulturminner, samt usikkerhet i arealbehovet for øvingsfeltet. I tillegg kommer usikkerhetsanalysen gjennomført i KS2 frem til en «langt høyere usikkerhetsspredning», som begrunnes med metodikk for korrelasjon.

Prosjektet er blitt gjennomført i en periode med betydelige endringer i Forsvaret, og innholdet i prosjektet har hatt en gradvis utvikling over mange år. Det har derfor vært et utfordrende valg hvilket sammenligningsgrunnlag denne evalueringen skulle ha. Som en følge av endringer i omfanget ble det gjort en ny analyse i 2004, og denne danner sammenligningsgrunnlaget i evalueringen. Men, det er også gjort sammenligninger mot St.prp.nr. 55 (2001-2002), som er det relevante stortingsvedtaket. Kostnadsendringene i ny analyse i november 2004 er oppgitt av Forsvarsbygg å være som følger (alle tall i 2005-kroner):

Tabell 4-2 Endringer i usikkerhetsanalyse 2004

Styringsramme før revidert analyse	1 621	
Bygge- og anleggskostnader OVAS	17	DP3
Arkeologiske utgravinger OVAS	19	DP1
Erverv gul og grønn sone	46	DP2
Jordskifteprosess	11	DP2
Sentrale kostnader i prosjektet	30	Gj.f.
Økning i egen gjennomføring	20	Gj.f.
Kutt BA-prosjekter	-60	DP3
Samling av prosjektviser reserver	-16	DP1, 2 og 3
Ny reservepost Reg.sj. – styringsreserve	76	Reserve
Anbefalt styringsramme etter revidert analyse	1 764	

Dette kostnadsestimatet har så Forsvarsbygg kontert opp til prisnivå i det året investeringen ferdigstilles (2016-kroner) og dette sammenlignes med sluttkostnad i følgende tabell:

Tabell 4-3 Sammenligning av sluttkostnad mot plan

	St.prp. nr. 1 2004-2005 2005-kroner	Analyse nov. 04 2005-kroner	Komp. Prisstigning	Analyse nov. 04 2016-kroner	Sluttkost 2016-kroner
Plan og miljø	326	324	12	336	298
Grunn- og rettighetserverv	384	434	18	451	521
Bygg og anlegg	743	711	27	738	781
Gjennomføring	168	219	8	227	205
Forventet sluttkostnad	1 621	1 688	65	1 753	1 806
Styringsreserve		76	3	79	
Styringsramme	1 621	1 764	68	1 832	
Usikkerhetsavsetning	399	256	25	281	
Kostnadsramme	2 020	2 020	93	2 113	

Her ser man også kostnadsfordelingen (forskjellen mellom analysen i november 2004 i 2016-kroner og sluttkost) mellom de ulike delprosjektene:

- DP1 Plan og Miljø har hatt et underforbruk på 38 millioner kroner
- DP2 Grunn- og rettighetserverv har hatt et overforbruk på 70 millioner kroner
- DP3 Bygg og anlegg har hatt et overforbruk på 42 millioner kroner
- Gjennomføring har hatt et underforbruk på 22 millioner kroner

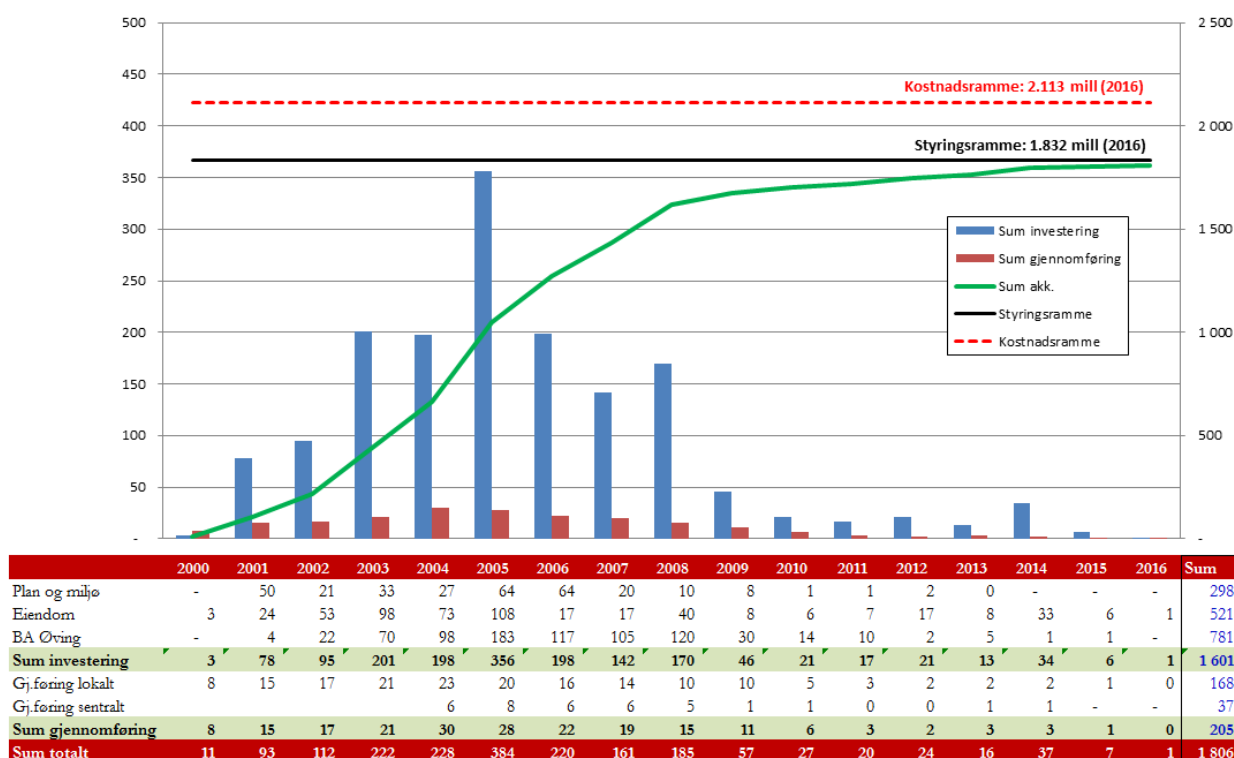
Samlet sett gir dette et overforbruk på 53 millioner kroner (3 %) sammenlignet med forventet sluttkostnad i analysen fra november 2004. Det skal imidlertid nevnes at kostnaden ble 26 millioner kroner under styringsramme og 307 millioner kroner under kostnadsramme. Følgende grunner oppgis som hovedårsaker til overforbruk sammenlignet med forventet kostnad:

- Det ble noe lavere kostnader knyttet til støy og støytiltak i DP1

- Grunn- og rettighetservervet ble større og tok lenger tid med omfattende prosesskostnader, samt at resterende arealer i arealbanken hadde lav verdi for DP2. Dette var identifisert som tredje viktigste bidragsyter til usikkerhet i KS2, med middels grad av styrbarhet.
- For DP3 ble det ble merkostnader for skytevegg i Deifjellet og ammunisjonslager ble dyrere på grunn av dårlig fjell. I tillegg var det noen merkostnader knyttet til elektro og annet for Angrepsfelt Sør.

Sluttkostnaden ligger mellom styringsmål og kostnadsrammen i St.prp.nr. 55 (2001-2002). Det er dermed ingen kostnadsoverskridelse sammenlignet med Stortingets kostnadsramme.

Forbruket av prosjektmidler har hatt følgende profil:



Figur 4-1 Forbruk av prosjektmidler

Kilde: Forsvarsbygg, 2015

Kostnadene er så å si helt ferdigpåløpte. Det gjenstår noen ubetydelige summer for erverv av eiendom og Forsvarsbygg oppgir at det er kontroll på at det ikke vil påløpe andre kostnader som knyttes til investeringen.

Konklusjon: Nesten alle kostnader for Regionfelt Østlandet er påløpt, så sluttkostnaden anses som kjent. Denne er marginalt høyere enn forventet kostnad i usikkerhetsanalysen fra november 2004), uten at det er vesentlige reduksjoner i omfanget som har ledet til dette. Dersom man heller sammenligner med Stortingsproposisjon nr. 55 (2001-2002) så er kostnaden godt under kostnadsrammen på 1 879 millioner 2002-kroner, men over styringsmålet på 1 515 millioner 2002-kroner. Samlet sett vurderer vi prosjektet å være i henhold til plan.

Det at det har vært gjennomført usikkerhetsanalyse i KS2 og i analysen november 2004 som kommer til relativt like resultater – samt at det heller ikke foreligger noen andre indikasjoner som tyder på det motsatte – tyder på at målene har vært tilstrekkelig stramme.

4.3 Kvalitet og omfang

Resultatmål: Gjennomføre utbyggingen i samsvar med Forsvarets funksjonsbeskrivelse (av juni 2001) og samfunnets rammevilkår

Det er bred enighet blant de intervjuede om at RØ oppfyller de behovene som ble angitt i Forsvarets funksjonsbeskrivelse.

Regionfelt Østlandet har stort omfang og en lang historie. I slike prosjekter vil det vanligvis skje større og mindre endringer i omfang og evalueringsteamet har fått innspill fra Forsvarsbygg på dette. Forsvarsbygg nevner at

Underveis i prosjektgjennomføringen [2002-2012] har enkelte forutsetninger og behov endret seg ifht hva som lå til grunn i Behovs- og funksjonsanalysen. Dette har påvirket prosjektgjennomføringen ved at:

- *Behov for delanlegg har blitt endret - nye behov er kommet inn og andre er falt bort*
- *Ønsket rekkefølge på bygging av delanleggene har blitt endret*

Videre nevnes følgende eksempler på endringer:

- *St.prp. nr. 45 – medførte flytting av ingeniørvåpenet til Rena og dermed nye øvingsbehov, deriblant oversettingstrasèer (OVAS) som etter hvert har blitt integrert og gjennomført i prosjekt RØ (berørt både DP 1 og DP3)*
- *Angrepsfelt Nord – delanlegget var planlagt bygd ut etter Angrepsfelt Sør, men Hærens behov for angrepsfeltet var blitt endret underveis og Forsvarsbygg ble anmodet om å stille planlegging og utbygging i bero og anlegget er derfor ikke bygd ut*
- *Delanlegg HFK/PFA var forutsatt bygd ut før Angrepsfelt Sør – pga. oppstått usikkerhet om framtidig behov for HFK/ PFA, ble Angrepsfelt Sør besluttet bygd ut før delanlegg HFK/ PFA. Framtidig behov for HFK/PFA ble senere avklart og anlegget bygd ut med noen justeringer ifht opprinnelig Behovs- og funksjonsanalyse*
- *Langdistansestandplasser – Forsvaret hadde behov for å revurdere antall og plassering – utbyggingen av 25 og 30 kilometerstandplasser ble dermed forsinket ifht opprinnelig planlagt framdrift*

Av disse er det noen endringer i rekkefølge, mens det som gjelder Angrepsfelt Nord er en reduisering av omfanget. I tillegg nevner brukerne av feltet at det burde vært bygget en ferdig ringvei og at noe infrastruktur knyttet til varmemstuer og sanitæranlegg er blitt kuttet. Ringvei var avsatt som opsjon i vedtatt reguleringsplan, men det var ikke satt av midler til denne. Avvik mellom opprinnelig Behovs- og funksjonsanalyse og det som faktisk er bygget ble forankret fortløpende i Totalprosjektgruppen.

Konklusjon: Kvalitet og omfang av regionfelt Østlandet er levert som planlagt.

4.4 Øvrige resultatmål

I tillegg til de resultatmål som er omtalt i de foregående avsnitt, hadde prosjektet også noen ytterligere resultatmål som omhandles i dette avsnitt.

Resultatmål: *Prosjektet skal arbeide aktivt for at miljø blir tatt hensyn til og innarbeidet på alle nivå i prosjektet slik at kjente ulemper begrenses og uønskede hendelser som kan skade miljø reduseres.*

Alle nivåer i prosjektet var involvert i utarbeidingen av utslippstillatelse og reguleringsplanbestemmelser hvilket utgjør grunnlaget for hensyntagen til miljøet i driften av RØ. Gjennom SMART systemet for planlegging og drift av RØ søkte man å sikre hensyntagen til miljø hos alle brukerne av RØ (omhandlet i avsnitt 2.4).

Nå som RØ er i drift, er det etablert et overvåkingssystem som utgjør datagrunnlaget for miljøovervåking og rapportering, og som er beskrevet i avsnitt 2.4. Overvåkingssystemet består av faste og mobile målestasjoner for støy. Det måles og rapporteres på følgende parametere:

- Forurensing til vann og grunn
- Forbruk og deponering av ulike typer ammunisjon, herunder oppsamling av metaller og ammunisjonsrester
- Utslippskontroll fra miljøtekniske anlegg
- Beredskap mot forurensende utslipp
- Avfallshåndtering
- Kjemikalier
- Støyovervåkning

Aktørenes vurdering av miljøovervåkingen er at dette er godt og fungerer bra, men ammunisjonsrapporteringen anses som å være for lav hos militær bruker. Miljødirektoratet, som ga utslippstillatelsen og som mottar Forsvarsbyggs miljøårsrapporter, uttaler at Forsvarsbyggs håndtering av miljøhensyn under planlegging, bygging og drift har vært “eksemplarisk”. Det vises til at Forsvarsbyggs håndtering av støyforhold i tilknytning til skytebaner har bidratt til større bevissthet og forståelse om ulike støykilder.

En viktig del av ivaretagelsen av miljøhensyn er bestemmelsene om de virksomhetsfrie perioder for RØ, som er omtalt i avsnitt 2.4.

Det er to datakilder som sier noe om hvordan befolkningen oppfatter at driften av RØ påvirker befolkningens miljø – spørreundersøkelser og registrerte klager.

Det er blitt foretatt flere spørreundersøkelser for å kartlegge hvordan befolkningen oppfattet miljøkonsekvensene av RØ og da særlig med hensyn på støy. I følge den siste opinionsundersøkelsen i 2012 var det 8 % av innbyggerne i kommunen som oppgav at de vurderte støyen totalt sett fra Forsvarets øvingsvirksomhet som meget eller en del plagsom. Dette er betydelig lavere enn tidligere undersøkelser.

Tabell 4 – 4 viser nedgangen i klager knyttet til militær aktivitet i RØ fra 2008 til 2014 og at de fleste klagenes gjelder støy fra fly og helikopter. Denne viser at det i 2014 kun ble mottatt seks klager mot 96 i 2009..

Tabell 4 – 4 Mottatte klager etter årsak 2008 - 2014

Årsak klage	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	%
Støy fly/helikopter	28	52	41	45	15	19	3	203	52,3
Støy skyting	28	23	14	27	8	8	2	110	28,4
Andre klager	26	21	7	9	5	6	1	75	19,3
TOTAL	82	96	62	81	28	33	6	388	100,0

Konklusjon: Dette resultatmål er oppnådd

Resultatmål *Plan- og miljøarbeidet skal gjennomføres i nært samarbeid med lokale og regionale myndigheter og i åpen dialog med lokale og sentrale interessegrupper*

“2012 Evalueringen” vurderte hvordan dette resultatmål ble oppnådd under planlegging og gjennomføring av prosjektet, som blant annet konkluderte følgende: (side 6 og 7):

- *Samarbeid med lokale, regionale og sentrale myndigheter fungerte godt*
- *Forsvarsbygg hadde en kommunikasjonsstrategi og en vektlegging av sitt informasjonsarbeid som sikret at alle aktører langt på vei fikk all den informasjon om RØ-prosjektet de hadde behov for*
- *Åmot kommune inntok en ansvarlig og konstruktiv holdning i forhold til prosjektet samtidig som de søkte å ivareta befolkningens interesser.*
- *Forsvarsbygg bidro til at Åmot kommune fikk ressurser til å ivareta sine oppgaver og roller med betydelig støtte til det kommunale prosjektkontoret*
- *Forsvarsbygg bidro til at sivilbefolkningen fikk artikulert sine interesser gjennom en egen organisasjon. Berørtes interesseorganisasjon (BIO-RØ) ble, uten betingelser, finansielt støttet av Forsvarsbygg*
- *Frivillige organisasjoner og særlig BIO-RØ var pågående talerør for sivil befolkningens interesser og bidro til løsninger som tok hensyn til disse. Påvirkningen fra interesseorganisasjoner medførte, ut fra en helhetsvurdering til forbedrede løsninger.*
- *Samarbeidet med entreprenører og leverandører fungerte meget godt*

Samarbeidet med lokale myndigheter og dialogen med lokale og sentrale interessegrupper under drift av RØ, sikres i Samarbeidsrådet gjennom den felles utarbeiding og oppdatering av Flerbruksplanen.

Det er bred enighet blant de intervjuede om at det både under planlegging og gjennomføring og nå under drift av RØ har vært og er et nært samarbeid med berørte, selv om det er ulike oppfatninger av hvilken betydning og innflytelse dette faktisk har hatt og har.

Ved Stortingsbehandlingen i 1999 besluttet Stortinget at det skulle innføres en bevilgning for avbøtende tiltak for å redusere ulempene med RØ-etableringen. I 2004 ble det inngått en intensjonsavtale med Åmot kommune om fordeling av 140 millioner til avbøtende tiltak. Intensjonsavtalen innebar en tredeling av ansvar og at midlene skulle disponeres som følger:

- En andel av midlene disponeres av FB alene.
- En andel av midlene disponeres i samråd mellom FB og Åmot kommune. Åmot kommune har ansvar for nødvendige avklaringer overfor øvrige lokale og regionale myndigheter.

- En andel av midlene skal årlig avsettes til disponering for Åmot kommune.
- Søknader om midler til avbøtende tiltak fra lag, organisasjoner og privatpersoner i Åmot kommune og omkringliggende områder stiles til Åmot kommune.

Tabell 4 – 5 viser hvordan midlene som ble disponert lokalt av Åmot kommune (ikke av Forsvarsbygg) er blitt disponert. Formålet pengene ble brukt til varierer svært. Særlig viktig var de midlene som ble gitt direkte til de tre grendeutvalgene, Osen 10 millioner kroner, Deset 5 millioner kroner, og Haugedalen 1 millioner. kr. Betydningen av disse midlene er omtalt i avsnitt 6.3.

Tabell 4 – 5 Avbøtende tiltak administrert av Åmot kommune, 2004 – 2012

TILTAK	Ramme
Grendefond Osen, lokale tiltak	10 000 000
Tiltak Rena sentrum city	7 600 000
Skog/utmarksfond	6 000 000
Grendefond Deset, lokale tiltak	5 000 000
Kommuneadministrasjon	4 200 000
Tiltak Rena elva	3 240 000
Bio-Rø, driftsstøtte	2 600 000
Tiltak helseoppfølging og tilflytting	2 500 000
Natur/kultur	2 200 000
Tiltak Rena syd	2 010 000
Tiltak Osen Skole	2 000 000
Avbøtende tiltak i Elverum	1 800 000
Brannbil Åmot brannvesen (RØ-beredskap)	1 500 000
Oppgradering Hovdmoen skytefelt	1 400 000
Utvikling bredbånd	1 180 000
Grendefond Haugedalen, lokale tiltak	1 000 000
Skolefond	1 000 000
Avbøtende tiltak Stor-Elvdal	900 000
Avbøtende tiltak Rendalen	900 000
Avbøtende tiltak Trysil	900 000
Støtte til kommunedelplaner	700 000
Støtte til Rena sentrum fjernvarme	550 000
Tiltak Glomdalsmuseet	500 000
Tiltak Osmundsand	250 000
TOTAL	59 930 000

Åmot kommune, representanter for grendeutvalgene og frivillige organisasjoner har uttalt at avbøtende tiltak har vært svært positive, særlig for grendeutvalgene og for støtte til BIO-RØ til driftsmidler og til støtte av sekretariatet.

Konklusjon: Dette resultatmål er oppnådd

Resultatmål *Gjennomføre erstatningsoppgjør ved bruk av makeskifte for de parter som ønsker dette.*

Fra Stortinget ble det i 1999 presisert at makeskifte var den mest tjenlige erstatningsform.

De viktigste karakteristika ved grunnervervet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det var 75 eiendommer som ble berørt av RØ, og hvor det ble foretatt grunn og rettighetsverv.

- Av de 75 eiendommene var det:
 - 25 som ønsket makeskifte
 - 50 grunneiere som ønsket kontant oppkjøp, av disse var
 - 25 fritidsboliger
 - 25 skogseiendommer
 - Av RØs 193 dekar ble 60 % anskaffet ved makeskifte og 40 % med kontantkjøp
 - I løpet av 2000 – 2004 kjøpte Forsvarsbygg opp 160.000 da arealer som utgjorde en arealbank for makeskifte med de 25 grunneierne som ønsket dette. Alle de som ønsket det fikk 100 % nye arealer som erstatning.
 - I 2004 ble det besluttet av jordskifteretten å inkludere i skiftet alle tredjeparter som er eiere innenfor skiftefeltet, men som ikke skulle avstå areal til Forsvarsbygg, men som måtte flytte eiendom for å få til gode løsninger for direkte berørte, dvs bedre arrondering. Dette grepet var en samfunnsfordel, men kostet i tid og penger:
 - FB måtte taksere mye mer areal enn forutsatt
 - Følgkostnader var:
 - Rettighetsavklaringer
 - Ny grensemerking
- Samfunnsfordelen var at parseller ble flyttet slik at man fikk bedre drift av disse
- Kontanterstatningen var fullført i 2008
 - Verd jordskifterettens kontrollskjønn i 2012 var makeskiftet fullført. Men det er fortsatt noen rettstvister som gjenstår i forbindelse med veirett
 - Kostnaden for grunnerverv ble på ca. 500 millioner kroner. Overforbruket på DP2 Grunn- og rettighetsserverv var på ca. 70 millioner kroner

Konklusjon: Dette resultatmål er oppnådd

4.5 Organisering og styring og dets betydning for gjennomføring av prosjektet

Totalprosjektdokument (TPDOK) har en detaljert beskrivelse av prosjektets organisering og styring. Kvalitetssikringsrapporten fra behandler dette og konkluderer med at

Organisasjonen er enhetlig og har en struktur som i hovedsak er velegnet i forhold til prosjektgjennomføringen.

Totalprosjektet beskriver de fleste sidene av prosjektets overordnede styringsystem på en meget god måte.

KS2- rapporten har så en del konkrete anbefalinger for ytterligere å styrke prosjektets organisering og styring. Disse ble i det alt vesentlige fulgt opp.

2012 *Evalueringen* vurderte organisering og styring av prosjektets planlegging og gjennomføring både på et overordnet og felles nivå og for de tre delprosjektene. De viktigste konklusjoner i forhold til dette er som følger:

- *Prosjekt- og delprosjektledelsen fungerte meget godt. Prosjektet var preget av en åpen, konstruktiv, inkluderende og løsningsorientert prosjektkultur, samt god kommunikasjon internt og eksternt med til dels meget krevende interesser. Interaksjonen mellom delprosjektene fungerte godt*
- *Prosjektstyring av tid, kostnad og kvalitet fungerte stort sett godt.*
- *Samarbeid med lokale, regionale og sentrale myndigheter fungerte godt*
- *Prosjektet viste høy gjennomføringskompetanse.*
- *Prosjektet holdt «stø kurs» på tross av strukturelle endringer i prosjektets omgivelser - i Forsvaret og i Forsvarsbygg*
- *Prosjektet viste stor fleksibilitet og tilpasningsevne til endringer i brukerbehov i prosjektets gjennomføringsfase*
- *Brukermedvirkningen fungerte i hovedsak meget godt*
- *Kommunikasjon/samarbeid fungerte meget godt*
- *Prosjektets organisering i tre delprosjekter var hensiktsmessig og fungerte godt*
- *Miljøstyringen i prosjektet var, gitt anleggenes formål og funksjonalitet, særdeles vellykket.*

Se for øvrig kapittel 10 som også omhandler konkurransestrategi.

Når det gjelder dagens organisering og styring av RØ, nå som det er i drift, er det evalueringsteamets vurdering at organiseringen har vært hensiktsmessig og at prosjektet har blitt bra styrt.

4.6 Konklusjon produktivitet

Den samlede vurderingen på produktivitet er 5.

Prosjektet har i det alt vesentlige oppnådd sine resultatmål. Det er heller ingen indikasjoner på at disse målene ikke har vært stramme nok. Men ettersom det var noen forsinkelser og kostnaden ble noe høyere enn forventet kostnad P50, settes altså score til 5. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at forsinkelsen dels kom som følge av ønsker fra bruker, og at merkostnaden sammenlignet med forventet kostnad er, tross alt, svært begrenset sammenlignet med mange andre forsvarsprosjekter, samt at prosjektet er levert godt under kostnadsrammen. Det trekkes opp at prosjektet er levert med høy kvalitet.

5 Måloppnåelse – effektmål

Evalueringsens vurdering av måloppnåelse gjelder hvorvidt Regionfelt Østlandet har oppnådd effektmålene, dvs. de ønskede effekter for aktuelle brukergrupper.

Totalprosjektdokument av 29. juni 2001 oppgir åtte effektmål for prosjektet. Under er måloppnåelsen for hver av disse vurdert.

Effektmål: *Taktiske samvirkeøvelser med skarpskyting med styrker fra infanteri, kavaleri og artilleri, totalt inntil fire bataljoner, under realistiske ytre forhold.*

Fra Hærens Utdanningsdirektiv nr. 1 (UD1) defineres taktisk samvirke på følgende måte:

«Taktisk samvirke er evnen til kombinasjon av de ulike våpen og troppearter for å slå fiendtlige landstyrker, skape avgjørelse eller sette premissene for forhandlinger. Dette inkluderer å ta eller sikre landområder, og å oppnå midlertidige fysiske eller psykologiske fordeler. Evnen til å kombinere direktevirkende våpen og krumbaneild med manøver, beskyttelse, etterretning og logistikk, samt integrering av fellesoperativ ild, er kjernen i taktiske samvirkeoperasjoner. Brigadenivået er det laveste nivået dette kan gjøres på en effektiv måte.»

Omfanget av dette effektmålet virker å henge igjen fra før konsekvensutredningen av skytefeltet da man snakket om et arealbehov på ca. 500 km², men som aldri var et reelt alternativ. I 1994 ble målsetningen endret fra å drive manøverøvelser på brigadenivå ned til bataljonsnivå. Korrekt omfang av dette effektmålet burde derfor vært samvirkeøvelser på bataljonsnivå.

De intervjuede påpeker at Regionfeltet ikke er stort nok til å øve med inntil 4 bataljoner. Erfaringsmessig er det ikke mulig å trene i større forband enn bataljonstridsgruppe. Dette henger sammen med feltets størrelse og sikkerhetsavstander ved bruk av skarpe våpen. For eksempel ved bruk av skarp krumbaneild og manøvrerende infanteri og kavaleri samtidig legger sikkerhetsmalene store begrensninger på muligheter og rom til manøvrering.

Redusert manøvreringsevne er motstridende til ønsket om å trene «under realistiske ytre forhold». Samtidig som at skytefeltet oppleves som trangt under øvelser med større enheter og dermed påvirker samvirkemulighetene, settes det også spørsmålsteget ved at målmateriellet er statisk. Ved å ha statiske mål til trening vil for eksempel skytterne på de ulike vognene lære seg å se etter jordvoller da de skjønner at målene vil dukke opp i forkant av disse. Det oppleves også som lite utviklende at feltets begrensninger gjør det slik at øvelsene stort sett blir like fra gang til gang. For eksempel vil artilleriets observasjonsposter ligge på omtrent samme sted hver gang, på grunn av sikkerhetsmalenes begrensninger, noe som gjør at soldatene kan «pugge» koordinater og målbestemmelser og dermed ikke få noen utfordringer på neste øvelse. Dermed kommer man raskt i en situasjon der soldatene ikke utfordres til å tenke nytt da de samme scenarioene gjennomføres ved flere øvelser. Dette minsker realismen i de ytre forhold for noen av treningsformålene.

Konklusjon: Målet er oppfylt med tanke på å drive samvirkeøvelser med ulike våpen og troppearter, men kun med skarpskyting opp til bataljonstridsgruppe størrelse. Hva angår felttjenesteøvelser uten skarpskyting henvises til effektmålet under.

Effektmål: *Andre felttjenesteøvelser med tilsvarende og lavere styrkenivå uten skarpskyting.*

Til dette formålet virker skytefeltet å være godt utbygd. Nordre del av skytefeltet er satt av til slike typer øvelse, og brukes flittig til dette formålet.

Spørsmålet blir dermed ikke om feltet er godt til dette formålet, men heller om Forsvaret kunne utnyttet skytefeltet på en bedre måte. Bruk av den nordlige delen av skytefeltet kan sette begrensninger på skarpskyting i resten av feltet, noe som gjør at utnyttingsgraden går ned. Det har vært tilfeller hvor noen soldater som øver på skigåing i nordre felt forårsaker at skarpskyting i søndre del av feltet må utsettes eller kanselleres. Dette går dermed direkte ut over soldatenes øvingsmengde, noe som igjen kan innebære en lavere stridsevne.

Ved felttjenesteøvelser uten skarpskyting har man muligheten til å rekvirere grunn utenfor feltet, slik at feltet i større grad kan brukes til skarpskyting. Hvis Forsvaret heller hadde åpnet skytefeltets nordre del til skarpskyting, eksempelvis artilleriskyting, kunne manøvreringsevnen under skarpe øvelser, som nevnt under forrige punkt, forbedres betydelig.

Det må også nevnes at siden Hærens Taktiske Treningssenteret er lagt til Rena leir er det svært gode muligheter for å drive øvelser uten skarpskyting, men med fortsatt høy grad av realisme. Dette er dog ikke en effekt av selve regionfeltet, men heller synergien fra det faktum at Rena Leir ligger like ved.

Alle begrensningene på realiseringen av dette effektmålet er en følge av Forsvarets egen prioritering. Det er derfor evalueringsteamets oppfatning at ved å justere noe på disse begrensningene vil man kunne oppnå en større effekt i fremtiden.

Konklusjon: Målet er oppnådd

Effektmål *Rene skarpskytingsøvelser med styrker opptil bataljonsnivå med alle hærens våpensystemer, unntatt luftvernrakettssystem ROBOT 70.*

Dette målet er i stor grad oppnådd. Alle Hærens våpensystemer, med unntak av 40 mm AGL (automatisk granatkaster), kan brukes i feltet.

Utfordringen er mer det faktum at skytefeltets instruksverk henger etter utviklingen. Når det kommer inn nye våpensystemer eller manøvreringsønsker, tar det lang tid før dette blir skrevet inn i skytebaneinstruksene. For eksempel er det ikke lov å gjennomføre skyting i bevegelse i henhold til instruksene, men dette gjøres allikevel. Det er også eksempler på at andre typer våpen og ammunisjon ikke er nevnt i skytebaneinstruksene, men er jevnlig i bruk. Eksempelvis brukes det en type innlegg i stridsvognen LEO2 som gjør det mulig å skyte med et mye mindre kaliber enn vanlig, 27 mm mot vanlig 120 mm prosjektiler. Dette er ikke fanget opp i instruksverket.

Konklusjon: Målet er oppnådd

Effektmål *Rene skarpskytingsøvelser med styrker opptil bataljonsnivå med alle hærens våpensystemer, unntatt luftvernrakettssystem ROBOT 70.*

Det finnes to artilleristandplasser utenfor feltet på henholdsvis 25 og 30 km. Ifølge de militære brukerne er det viktig at disse finnes slik at man har muligheten til å trene og øve på langdistanseskyting, men de brukes svært lite. Bruken så langt har ligget på 1 til 2 ganger i året. Dette vil trolig endre seg med den nært forestående anskaffelsen av nytt artilleriskyts.

Konklusjon: Målet er oppnådd

Effektmål *Rakettartilleri (MLRS_Multiple Launch Rocket System) vil bli benyttet med øvingsraketter uten skarpe ladninger.*

MLRS-systemet er blitt anskaffet men ble aldri tatt i bruk på Rena. Systemet ligger nå på lager og avventer videre skjebne. Det er ikke lenger et mål å ta våpensystemet i bruk.

Konklusjon: Dette mål er ikke oppnådd

Effektmål Prøve- og forsøksvirksomhet med Hærens våpen- og ammunisjonstyper.

PFA-sletta i skytefeltet er ikke ferdig instrumentert, men dette kan ikke tillegges RØ-prosjektet. Forsvarsbygg leverte i henhold til omfanget som var beskrevet i Forsvarets behovs- og funksjonsanalyse, men leveranser som i ettertid skulle gjøres av bruker (FLO) har ikke blitt gjort. Tanken var at FLO skulle gjenbruke instrumenter fra Hjerkinns skytefelt, men denne tanken viste seg å ikke være gjennomførbar. Mye av materiellet på Hjerkinns skytefelt ble gammelt, noe av materiellet kunne ikke brukes da topografien i RØ ikke er lik det man hadde på Hjerkinns skytefelt, samt at behovet i RØ ble økt, blant annet økte antallet mikrofoner fra 20 til 30 stk. Dette er flere enn beholdningen ved Hjerkinns skytefelt. I tillegg opplevde FLO Test & Verifikasjon at deres organisasjon ble nedbemannet samtidig som hovedoppdraget også ble endret. Tidligere het enheten «Test og Utvikling», men ble endret til «Test og Verifikasjon». Dette innebærer en kraftig endring i fokus, som nå heller mer mot verifisering av materiell som FLO anskaffer for Hæren. Siden RØ ble bygd har Hæren hatt mange store anskaffelser og oppdragsmengden for FLO Test og Verifikasjon har dermed vært vedvarende høy. I tillegg til at instrumenteringen ikke har hatt tilstrekkelig prioritet hos FLO, har disse andre faktorene bidratt til at innkjøp og montering av instrumentene fortsatt gjenstår.

Konklusjon: Det er evalueringsteamets vurdering at prosjektet har levert det de skulle og siden det drives prøver- og forsøksvirksomhet på PFA-sletta er således effektmålet oppnådd.

Effektmål Flystøtte til bakkestyrker ved taktiske øvelser, uten avlevering av skarpe våpen.

Det gis flystøtte til bakkestyrker ved taktiske øvelser, men det er en del begrensninger knyttet til hvilken retning man kan komme fra. Treningen kan likevel gjennomføres med godt utbytte og innenfor realistiske rammer. Men denne er kun gjennomførbar med N-S akse på fly, ikke Ø-V. All flystøtte sperrer derfor for mange andre aktiviteter. Sikkerhetsmessige grunner gjør slik at det ikke er mange som kan forflyttes samtidig når man driver med slik virksomhet.

Konklusjon: Det kan gis flystøtte til taktiske øvelser, men kun langs en nord-sør korridor. Dette legger noen skranker for forflytning av enheter på bakken, men målet er i stor grad oppfylt.

Effektmål Skarpskyting, taktiske forflytninger samt rednings- og sikringstjeneste med helikopter.

Skarpskyting og taktiske forflytninger med helikopter gjennomføres i dag og fungerer fint, men redningshelikopter har aldri vært brukt.

Konklusjon: Effektmålet er oppnådd, fordi selv om redningshelikopter ikke har vært brukt hittil, er det ingen ting som tyder på at feltet som sådan skulle legge noen skranker for dette. På de områdene hvor helikopter har vært brukt har dette fungert utmerket.

Samlet score for måloppnåelse:

De aller fleste effektmålene har blitt helt eller delvis oppnådd, og kun ett effektmål er ikke oppnådd. Det som ikke er oppnådd er at MLRS skulle brukes med øvingsraketter uten skarpe ladninger. MLRS ble aldri tatt i bruk, og målet har heller igjen henvisning til noe særskilt effekt. Evalueringsteamet vurderer derfor ikke denne manglende måloppnåelsen til å være særlig viktig. Det at taktiske samvirkeøvelser med skarpskyting med opptil 4 bataljoner ikke kan gjennomføres tillegges heller ikke stor vekt. Omfanget av antall bataljoner virker å henge igjen fra tidligere vurderinger da feltet var tenkt å være opptil 500 kvadratkilometer stort. Feltet virker derimot til å

være godt tilpasset taktiske samvirkeøvelser med skarpskyting med opptil bataljonstridsgruppe størrelse. Det er en del ulike begrensninger ved gjennomføring av øvelser med flystøtte. Der med trekkes effekten noe ned også ved dette effektmålet.

På bakgrunn av dette er konklusjonen at prosjektet har en meget god oppnåelse av effektmålene.

Samlet vurdering for måloppnåelse: 5

6 Virkninger

I dette kapitlet vil virkninger utover de som er blitt beskrevet i kapitlet om måloppnåelse bli analysert. Dette omfatter virkninger eller konsekvenser for brukere og andre berørte som kan tilbakeføres til prosjektet. Dette kan være tilsiktede og utilsiktede, både positive og negative virkninger av prosjektet.

Det ble ikke laget noen KS1 for RØ. Dette betyr at man ikke fremskaffet en alternativanalyse som denne etterevalueringen kan forholde seg til.

6.1 Virkninger for Forsvaret

Forsvaret har i all hovedsak fått på plass det man ønsket, nemlig et stort øvingsfelt som er lett tilgjengelig for de viktigste landbaserte styrkene i Sør-Norge.

Hæren har et multi-funksjonelt øvingsområde for alle de viktigste våpengrenene – infanteri, artilleri, kavaleri/mekaniserte stridsvogngrupper, ingeniørvåpenet, sanitet og spesialstyrker.

Området tillater samhandlingsøvelser opp på bataljonsnivå - den opprinnelige målsetningen om at fire bataljoner kan øve samlet er ikke mulig: Dersom man skal ha skarpe øvelser, med de sikkerhetsmalene som nå brukes, er det ikke mulig for mer enn en bataljon å manøvrere i feltet i dag. Dersom man bygger ut flere angrepsfelt er det potensielt mulig å ha flere avdelinger på skarpe øvelser samtidig.

Det som kanskje er den største gevinsten er den fysiske nærheten til Rena leir, som gjør at gjennomføring av øvelser innebærer minimalt med forflytningskostnader og tap av tid, og tillater at behov som plutselig oppstår kan ofte tilfredsstilles med minimal planleggingstid.

Området tillater samhandling mellom bakkestyrker og flystyrker. Man regner også med at når F-35 jagerflyene er på plass på Ørlandet flystasjon vil de bruke RØ som ett av sine øvingsfelt, slik at luftforsvaret vil antageligvis øke sin bruk av RØ. Men det er begrensninger på RØ for jagerfly: Man kan bare bruke Nord-Sør akse, og foreløpig kan man ikke bruke skarpe bomber.

Forsvaret valgte å eie hele området og ikke leie Grønn og Gul sone. Dette betyr at Forsvaret har større kontroll med fremtidige utgifter og troligvis også større fleksibilitet med hensyn til bruk og fremtidige endringer i deler av området. Angrepsfelt Nord ble for eksempel ikke utbygd slik man opprinnelig hadde tenkt seg, men det betyr at man har den muligheten dersom man ønsker det.

Nærhet til Rødsmoen øvingsfelt og SIBO (strid i bebygd område) i selve Rena leir, hvor man har investert bortimot NOK 500 millioner i taktisk treningssenter, gjør det mulig å foreta mer komplekse øvelser spredd over et større område. Komplementariteten til Rena leir og Rødsmoen øker dermed også verdien av RØ.

Fordi RØ ligger så nær Rena leir, er det også mulig å dra nytte av det elektroniske kampsystemet da dette rekker inn i søndre del av RØ. Etter hvert som IT systemene forbedres kan man forvente at rekkevidden av slike elektronisk-baserte øvingsressurser vil øke og dermed ytterligere øke verdien av RØ som øvingsfelt uten at man må investere slike ressurser i særlig grad i selve RØ-området.

For Østerdalsområdet betyr RØ også at Østerdalen garnisonsområde har fått et ekstra bein å stå på, og som gjør at de ca. 2.000 arbeidsplassene som det militære nærværet i dette området betyr, er tryggere.

Over tid har man også fått et bedre forhold til samfunnet rundt, slik at konfliktene er blitt færre og bedre håndtert. Man har permanente strukturer for dialog med både kommunale myndigheter og viktige aktører i sivilsamfunnet slik at man har kanaler for kontinuerlig dialog og dermed større muligheter for å kunne forebygge og håndtere uenigheter dersom deler av RØ foreslås endret eller det skjer vesentlige endringer i bruken av RØ.

Dette er alle langsiktige gevinster som var som forventet. Det som er forskjellig fra de opprinnelige planene skyldes nok i hovedsak at våpensystemer har utviklet seg slikt at man tar i bruk utstyr og våpensystemer som ikke var opprinnelig påtenkt. Feltets størrelse og fleksibilitet har medført at man har vært i stand til å tilpasse øvingsfeltets utforming og bruk på en slik måte at også ikke-forutsette våpensystemer kan brukes i realistiske øvelser.

Det som er den største negative virkningen av konsesjonsbestemmelsene for feltet, er kravet om virksomhetsfrie perioder. Fordi Forsvaret har hatt og vil fortsette å ha mer kontinuerlige utenlandsoppdrag, må mannskapene kunne trene året rundt for å forberede seg til de stadige rotasjonene som utenlandsoppdrag medfører. Det er også sannsynlig at den økende profesjonaliseringen også av styrkene hjemme betyr et mer kontinuerlig øvelsesregime. Virksomhetsfrie perioder setter viktige skranker for dette.

Når man har opplæringsbehov i disse virksomhetsfrie periodene, har man flere alternativer. Man kan redusere omfanget eller realismen i opplæringen og holde seg innenfor støygrensene og bruke deler av RØ til slike reduserte øvelser. Dette er ikke tilfredsstillende som forberedelse til skarpe oppdrag ute eller hjemme.

I stedet har man vanligvis brukt Terningmoen øvingsfelt, som paradoksalt nok ikke har like strenge begrensninger som RØ, på tross av at feltet er mye tettere på befolkede områder og dermed påvirker langt flere sivile. Det er selvfølgelig også dyrere, med forflytningskostnader, forflytningstid som betyr man får mindre tid til faktisk øving, osv.

Et annet poeng er at det opprinnelige argumentet for virksomhetsfrie perioder – å ikke forstyrre småviltet i yngleperioden – betydde at det egentlig var mai-juni som var den tiltenkte «stilleperioden». At dette nå er forflyttet til høsten har derfor mer med friluftsinnteresser å gjøre.

Et annet uforutsett negativt aspekt ved RØ som har vært nevnt tidligere, er at størrelsen på nedslagsfeltet gjør at realismen i noen av skyteøvelsene er begrenset – mannskapene lærer seg å forholde seg til de samme faste parametrene i stedet for varierte og utfordrende mål.

Adgangen til å manøvrere utenfor veinettet er nok også atskillig mer begrensende enn mange hadde forestilt seg, noe som gjør at realismen i samhandlingsøvelsene ikke er slik man skulle ønsket.

Dersom intensiteten i feltet økes opp mot de nivåene som faktisk var forutsatt, vil det nok oppstå flere uenigheter rundt flerbruksplanene, og også omkring virksomhetsfrie perioder. Her vil nok forsvarrets interesser komme i økende motsetninger til interessene til en del lokalsamfunnsaktører. Sammen med mulige fremtidige utslippsproblemer utgjør dette troligvis den viktigste utfordringen for Forsvarets evne til å kunne utnytte RØs potensiale fullt ut.

6.2 Virkninger for Forsvarsbygg

Gjennomføringen av RØ-prosjektet var et nybrottsarbeid fordi man aldri tidligere hadde gjennomført planlegging og utbygging av et så stort militært skyte- og øvingsfelt. Dette betyr at for Forsvarsbygg innebar prosjektet at man høstet erfaringer som var meget viktige for institusjonens utvikling og løsning av andre større oppgaver som utbyggingen av kampflybasen på Ørlandet og

utvikling og drift av samtlige øvrige skytefelt i Norge. De viktigste virkningene for styrking av Forsvarsbyggs egen kompetanse var:

- Kompetanse knyttet til anleggstekniske tiltak i skyte- og øvingsfelt som veibygging på myr, rensemetoder i forbindelse med fangvoller, rensing av tungmetaller. Dette er nedfelt i Forsvarsbyggs «Håndbok for skyte- og øvingsfelt».
- Hvordan få til kommunikasjon og samarbeid med lokale institusjoner – først og fremst vertskommunen og en negativt innstilt befolkning, samt organiseringen av dette
- Utarbeiding av reguleringsplaner og utslippssøknader
- Behandling av utslipp og støy og utarbeiding av miljøovervåkningsprogram. Miljødirektoratet uttaler at Forsvarsbygg i dag er den institusjon i Norge som har høyest kompetanse på ulike former for militær støy.
- Nye og langt bedre metoder for ulike typer støy fra skytefelt
- Utvikling av dataprogrammet SMART, som er et dataprogram som bringer sammen alle premisser (beslutninger, tillatelser etc.), og som skal være styrende for driften og virksomheten ved RØ. Dette inneholder alle opplysninger for bestiller for bruk av øvingsfeltet, hvilket er grunnlaget skytefeltadministrasjonens godkjenning av bestilling og derpå følgende rapportering. Dette blir nå implementert nasjonalt i de fleste skytefelt i landet.

Gjennom arbeidet med RØ – fra planlegging til ferdigstillelse – har Forsvarsbygg fått en unik kompetanse på komplekse militærområder. Hvorvidt erfaringene med prosesser som makeskifte vil kunne overføres til andre oppgaver, er uklart. Men utbyggingen av Ørlandet flystasjon er forventet å kunne bygge på erfaringer når det gjelder samhandling med mange aktører og særlig samarbeidet med sivilsamfunnsinteresser; behovet for grundige men fleksible og inkluderende planprosesser; mye og godt informasjonsmateriale til alle berørte parter; bredt faglig samarbeid med kommunale og fylkeskommunale myndigheter.

Det området hvor man kanskje kunne ha forventet mer samarbeid og læring, er med andre NATO land – både for å avklare hvilke behov de anså som viktige dersom de skulle kunne få maksimalt ut av å bruke RØ for opplæring av egne styrker, men også de erfaringene de har når det gjelder utforming av deler av feltet, og da særlig ting som tekniske løsninger. Det har vært dialog og diskusjoner, men av mindre omfang og mindre strukturert enn man kunne ha forventet.

6.3 Virkninger for befolkningen

Den mest positive langtidsvirkningen for befolkningen er antageligvis den mer forutsigbare sysselsettingen som det integrerte leir-og-øvelsesfeltet åpner for. RØ i seg selv er ingen stor arbeidsgiver og vil aldri bli det, men fordi øvelsesfeltet er der, er det mer sannsynlig at Rena leir også forblir en sentral forlegning for styrkene i Sør-Norge. Dette er ingen selvfølge i en tid hvor Forsvaret må effektivisere og dermed også utnytte eksisterende infrastruktur best mulig. I Forsvarssjefens fagmilitære råd, *Et forsvar i endring*, offentliggjort 1. oktober 2015, er et av hovedpunktene «*Kraftsamling av baser og virksomheter*», hvor Rena leir er en av de man mener skal beholdes (s. 26).

Osen grendeutvalg har opplevd et økonomisk oppsving ved en god anvendelse av sine midler fra dette samme fondet, noe som ser ut til å ha lagt grunnlaget for langsiktige investeringer og dermed levedyktige ringvirkninger over tid.

Det er i prinsippet bedre tilgang til deler av RØ-området enn det man tidligere hadde da innkjørselsveiene var stengt av grunneierne. Veinettet er nå mye bedre, og adgangen spesielt i virksomhetsfrie perioder ganske åpen. Et område hvor det råder en del uenighet er imidlertid om forutsigbarheten for adgangen er blitt bedre eller verre. På den ene siden varsles det lokalt om større øvelser og avstengninger, på den annen side opplever noen at øvelser vedtas plutselig og at bommer man hadde forventet var åpne faktisk er stengt.

Det ser også ut til at flere militære bosetter seg i Rena. Kommunen strever med å skape nok og interessante arbeidsplasser for medfølgende ektefeller, slik at dette er fremdeles en utfordring. Men det ser likevel ut til at det er flere familier som skaffer seg bopel i Rena-området, og bidrar dermed til å skape et bedre grunnlag for en rekke fellestjenester som skole og helse, økt skatteinngang og nye kunnskaper og impulser for kommunens langsiktige utvikling. Det er grunn til å tro at Forsvarets etablering har begrenset en negativ befolkningsutvikling i Åmot.

De negative konsekvensene av RØ har først og fremst vært støyproblemene. Dette var for så vidt forventet, men de negative virkningene er mindre sjenerende enn mange hadde trodd. På østsiden av RØ, som er det området som er mest åpent mot sivile bosettinger, har støyproblemet visstnok ikke vært så ille som fryktet, og andelen av befolkningen som opplever problemer i forbindelse med RØ har jo sunket over tid. Dette skyldes nok noe at øvelsesintensiteten hittil er lavere enn opprinnelig planlagt. Noen mener at fallet i antall klager er delvis et resultat av resignasjon – man opplever at klager ikke fører frem og gir da opp over tid. Men brukerundersøkelsene er ikke avhengig av innmelding av klager men er mer bredt baserte undersøkelser og burde derfor reflektere befolkningens faktiske oppfatninger.

Den største støyplagen kommer fra fly, og kanskje særlig helikoptre under nattøvelser. Det er uavklart hvorvidt støynivået kan bli en større utfordring når F-35 jagerflyene tas i bruk.

6.4 Virkninger for kommunen

Virkningene for kommunen er i stor grad tilsvarende virkningene for befolkningen generelt. Det er mye sysselsetting og aktivitet i forbindelse med Rena leir, og at de militære stort sett forblir i området også på øvelser fordi RØ ligger så tett opptil gjør at det blir lite finansiell «lekkasje» ut av kommunen på grunn av øvelsene: Mannskapene forblir i området.

Det blir også noe slitasje på kommunens infrastruktur. Når Telemark Bataljon skal på manøvrer utenfor området eller til utlandet, for eksempel, er det store mengder tungt utstyr som skal forflyttes på veinettet ned til Rena togstasjon. Selv om Forsvaret kompenserer for eventuelle ødeleggelser betyr det likevel en del ekstrakostnader for kommunen.

Med større bosetting i Åmot kommune får kommunen større skatteinntekter, tilgang til mer arbeidskapasitet og kompetanse i form av arbeidssøkende ektefeller, flere elever i skolen, osv.

RØ prosjektet bidro til en kraftig bedring i Åmot kommunes planleggingskapasitet. Dette nyter kommunen fremdeles godt av. En ting er at mye av kompetansen som ble skapt fremdeles eksisterer hos kommuneansatte. Men selv i tilfeller hvor de personene som ble opplært av prosjektet har forlatt kommuneadministrasjonen sier flere av de som har kommet inn senere at de har fått god opplæring og innsyn i planprosessene av de personene de har overtatt etter.

Kanskje av større verdi er at kommunen nå har et planverk som er mye mer detaljert og solid enn i de fleste andre kommunene på Åmots størrelse. Man har også kunnskap om nødvendige prosesser for oppdatering og vedlikehold av disse grunnleggende planinstrumentene som utgjør et solid grunnlag for kommunens styring og drift.

Den forbedrete arronderingen av skogarealene (se neste punkt) medfører antageligvis også mer kostnadseffektiv og dermed mer bærekraftig drift av kommunens skogarealer, slik at langsiktige arbeidsplasser i skogen og bearbeidingsindustrien med de sysselsettings- og skatte-effekter dette har er blitt mer positive.

Alt i alt har Åmot kommune fått flere ben å stå på fordi Rena leir er mer verdifull på grunn av RØs nærhet. Dette gjør at Åmot, i motsetning til flere av nabokommunene, er blitt en slags vekstkommune med muligheter for videre utvikling fremover dersom man er i stand til å utnytte det potensialet som ligger i det store militære nærværet.

6.5 Virkninger for grunneierne

Hovedresultatet for grunneierne er at selve arronderingen av skogen er blitt mye bedre.

Mange småeiere solgte seg ut. De skogteigene som lå inne i øvingsfeltet er kjøpt ut, mens en del småeiendommer på utsiden av øvingsfeltet ble kjøpt av staten i forbindelse med at det ble opprettet en arealbank for makeskiftet. Dette muliggjorde at også skogområder i Rena området skiftet hender og ble inkorporert i større og mer sammenhengende teiger.

For de større grunneierne som har ønsket å fortsette med skogdrift har makeskiftet derfor ført til større og mer leddrevne skogområder.

Man har fått en enklere og mer oversiktlig eierstruktur i skogen. Dette har riktignok medført en sentralisering av eierskapet, men dette er nok realistisk gitt de utfordringene skogbruket står overfor. Man har også fått løst gamle grensetvister med bedre grensemerking. Den oppdaterte matrikkelen gjør derfor at usikkerhet omkring eierskap er fjernet, slik at investeringer er bedre fundert. Alt dette medfører at den langsiktige avkastningsevnen har økt.

På den annen side opplever noen av grunneierne negative effekter av at rike opplevelsesmuligheter som man hadde i RØ området nå er borte. Noen grunneiere så på eiendommen som en integrert naturressursbase, slik at skogdrift, husdyrhold med beite og seterdrift, jakt, fiske og rene naturopplevelser skapte synergier som det nå ikke er mulig å gjenskape.

6.6 Virkninger for næringslivet

Virkningene for næringslivet var først og fremst under planleggingen og gjennomføringen av prosjektet da flere lokale entreprenører hadde betydelige kontrakter.

Nå som RØ er ferdig utbygget er RØ forholdsvis uviktig sammenliknet med Rena leir. I dag har RØ kun en rammeavtale for vedlikeholdstjenester som skaper et par arbeidsplasser. Selv om Forsvaret muligens vil legge ut noen flere oppdrag på anbud, vil det i realiteten bety at noen arbeidsplasser som nå er direkte ansettelser hos Forsvarsbygg istedenfor blir kontraktarbeid. Om det vil bety noe særlig for næringslivet er vanskelig å si.

Igen så er det den mer forutsigbare tilstedeværelsen av store militære enheter på Rena som er viktig. Mens sentraliseringen av innkjøp til Forsvaret gjør at det lokale næringslivet ikke har mange muligheter for å kunne levere til Rena leir, burde det være flere muligheter å kunne tilby tjenester av

forskjellig slag i Rena senter. Igjen så er dette bare en indirekte effekt av RØ, men ikke uvesentlig nettopp fordi mannskaper tilbake fra øvelser og manøvrer og nærområder kan utgjøre et interessant marked for en rekke småbedrifter.

6.7 Andre virkninger

Gjennomføringen av RØ har hatt eller kommer sannsynligvis til å ha en del andre langsiktige – positive og negative – virkninger på en del andre områder også.

Når det gjelder **kulturminnevern** var dette til å begynne med sett på som en utfordring. Dette gjaldt særlig i de sørlige deler av RØ, hvor det meste av anleggene ville komme og arbeidet ville starte først. Innenfor DP 1 ble det etablert et eget kulturminneprosjekt, hvor det ble registrert 3 000 kulturminner i RØ, hvorav 2 200 ble automatisk fredet. Kulturminneprosjektet (utenom Rena elv) utgjorde 90 millioner kroner (22,5 registrering og 67,5 utgravinger). Dette utgjorde 30,2 % av DP1s totale sluttkostnad på 298 millioner kroner. Denne betydelige innsatsen innen kulturminnevern åpnet for ny forståelse av hvordan landskapet over større områder har vært brukt (ikke bare enkeltstående kulturminner), og bidro til å forbedre metoder og anerkjennelse av betydningen av denne type omfattende registrering og kulturminnevern for større landskapsområder.

Et annet område hvor gjennomføringen av RØ har gitt positive resultater gjelder metoder for **støymåling og støyforvaltning**. Kompetansen knyttet til dette i forskningsinstitusjoner, som SINTEF, og forvaltningsorganer, og da særlig Miljødirektoratet, ble videreutviklet og styrket. Miljødirektoratet uttaler at Forsvarsbygg i dag er den institusjon i Norge som har høyest kompetanse på militær støy.

En konsekvens av virksomhetsfrie perioder er at Hæren må overføre aktiviteter som best kunne utføres i RØ til andre skytefelt, og da særlig Terningmoen. Dette medfører ekstra-kostnader for Forsvaret og ulemper for den berørte befolkning i området rundt dette skytefeltet. Fordi det er større befolkningstetthet rundt Terningmoen enn rundt RØ er nok dette netto en økt belastning for sivilsamfunnet i Østerdalen totalt sett.

Fordi RØ nå er operativt er **Hjerkinn skytefelt** nedlagt og tilbakeført til naturen. Dette er en miljøgevinst når det gjelder Hjerkinn området.

Til slutt må nevnes noen av de sannsynlige langsiktige **negative miljøkonsekvensene** av RØ. Mens Hjerkinn skytefelt stort sett var fjell og det derfor var relativt enkelt å lokalisere og samle sammen ammunisjonen og man kunne være trygg på at det ikke var noen vesentlig avrenning av for eksempel tungmetaller, er store deler av målområdene i RØ myr og annen ”myk” natur. Ammunisjonen synker ned og er både vanskelig å lokalisere og hente opp. Det er rimelig å anta at deler av den brukte ammunisjonen brytes ned og miljøgifter derfor kan komme ned i grunnvannet. Det er satt opp gode målestasjoner ved alle vannløp ut av skytefeltet slik at en slik forurensning nok vil bli oppdaget og forurensningsformene klarlagt. Men på det tidspunktet må nok Forsvaret identifisere best egnede avbøtende tiltak da det nok vil forbli vanskelig å unngå kilden til forurensningen inne i skytefeltet.

6.8 Konklusjon om virkninger

For **Forsvaret** betyr RØ at man har et meget godt treningsområde for større samhandlingsøvelser. Delvis fordi feltet er heleid av Forsvaret men også på grunn av feltets beskaffenhet har man en fleksibilitet som gjør at man også med nye våpensystemer forventer at man kan bruke RØ til

realistiske trenings- og opplæringsformål. Dette betyr at RØ bidrar til Norges forsvarsevne i tråd med Forsvarssjefens nylig publiserte fagmilitære råd. Hovedutfordringen er at mulige utslipp, økt støynivå med innfasing av F-35 jagerflyene, og uenigheter om hvordan virksomhetsfrie perioder skal forstås, kan sette skranker for feltets bruk. Gitt erfaringene hittil kan man forvente at slike positive løsninger vil bli identifisert.

Gjennom RØ har **Forsvarsbygg** skaffet seg betydelig kompetanse for utvikling, gjennomføring og drift av andre skytefelt og særlig for utbygging av ny kampflybase på Ørlandet. Forsvarsbygg fikk også utviklet en tung kompetanse på metoder for støyforvaltning, herunder støymåling.

For **befolkningen** er hovedvirkningen av RØ at Rena leir vil forbli en stor forlegning med mye aktiviteter fordi det ligger så mange synergier i RØ-feltets nærhet til leiren. Dette skaper sysselsetting i det militære området, gjør at enkelte militærfamilier bosetter seg i Rena, og dermed bidrar til en samfunnsdynamikk som er positiv. Adgangen til RØ-området er blitt fysisk bedre på grunn av det gode veinettet, mens faktisk adgang er variabelt spesielt utenfor de virksomhetsfrie periodene. Støyproblemene oppleves somt mindre enn tidligere fryktet.

For **kommunen** er noen virkninger sammenfallende med de for befolkningen: Det er noe økt sysselsetting og bosetting gjennom at RØ gjør Rena leir mer aktiv. RØ i seg selv er ikke et skatteobjekt, slik at øvingsfeltet utgjør ikke en inntektskilde for kommunen. Den viktigste langtidsvirkningen er nok det forbedrede planverket Åmot kommune nå har, samt den kompetansen kommunens ansatte har når det gjelder arealplanlegging og håndhevelse av de respektive planer og retningslinjer. Det er også trolig at økt bosetting tilfører kommunen mer arbeidskapasitet og kompetanse som er positivt for Åmot kommunes fremtid.

Grunneierne er trolig den gruppen i sivilsamfunnet som har kommet best ut av RØs opprettelse og drift. De mindre eierne som ikke hadde skogdrift som en viktig levevei og egentlig ikke ønsket å ha et slikt ansvar fikk anledning til å selge seg ut til en pris de ellers ikke ville fått. De større grunneierne fikk også en meget god finansiell og/eller områdekompensasjon via makeskifte som de ellers ikke ville fått i stand, og har endt opp med mye mer rasjonelle skogteiger med høyere forventet avkastning. Det som er blitt tapt er det mer integrerte naturressursgrunnlaget som teiger inn mot fjellet tilbød, med husdyrhold/beiter, seterdrift, jakt og naturopplevelser som nå ikke lenger er mulig i samme grad.

Næringslivet ser få ringvirkninger av selve øvingsfeltet da det nå kun foreligger en rammeavtale for noen vedlikeholdsarbeider inne i feltet. De mer direkte virkningene for næringslivet kommer fra Rena leir.

Det er overveiende positive langtidsvirkninger for de fleste aktørgruppene, slik at evalueringens konklusjon er at endelig karakter med hensyn til Røs.

Samlet vurdering for virkninger: 5

7 Relevans

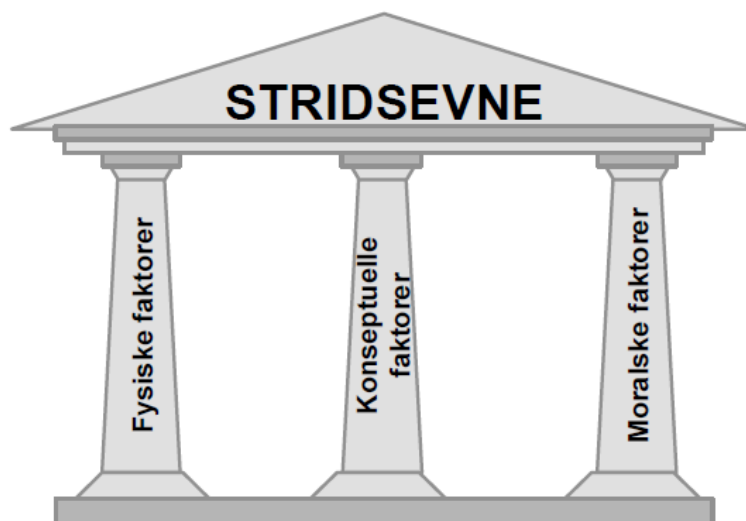
Vurderingen av i hvilken grad et prosjekt er relevant, er i prinsippet et spørsmål om hvorvidt dette er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet og for sentrale brukergrupper. Hvorvidt disse fremdeles er relevante kan endres over tid, dersom behovene eller etterspørselen etter de ytelser eller goder som prosjektet ga opphav til endrer seg. Slike vurderinger kan være vanskelige fordi brukernes og samfunnets behov kan være uavklart eller motsetningsfylt. Denne typen vurderinger må bygge på kunnskap både om politiske prioriteringer, marked, trender, lover og bestemmelser, etc.

7.1 Prosjektets relevans i forhold til overordnede mål

I totalprosjektdokumentet for prosjektet, datert 29.juni 2001, vises det til følgende overordnede mål for prosjektet:

«Regionfelt Østlandet skal bidra til at Forsvaret har en effektiv produksjon av stridsevne, virksomhet med optimal driftsøkonomi samt bidra til at de negative konsekvensene for samfunnet blir minimalisert».

For å skjønne hva som menes med «effektiv produksjon av stridsevne» er det naturlig å legge Forsvarets Fellesoperative doktriner til grunn. I Forsvarets Fellesoperative doktriner fra 2014 (FFOD2014) er følgende figur presentert for å beskrive stridsevne:



Figur 7-1, Stridsmodellen (kilde: FFOD2014)

Med følgende definisjon tilknyttet:

«Stridsevne er en militær styrkes kampdyktighet og evne til å lykkes med sine operasjoner. Den består av konseptuelle, moralske og fysiske faktorer. Disse faktorene er overlappende og utøver gjensidig og forsterkende påvirkning på hverandre. Fleksibilitet, som er sentralt i Forsvarets operative grunnlag, har ulik betydning for disse faktorene».

Siden 1990-tallet har de konseptuelle faktorer i Hæren vært konsentrert rundt operasjonskonseptet «manøverkrigføring». Frem til slutten av den kalde krigen var Forsvarets operasjonskonsept sterkt knyttet til beredskap og evne til å ta imot allierte forsterkningsstyrker (Høiback og Ydstebø, 2012), men etter 1990 har denne konseptuelle tenkningen skiftet mot mer manøvrering og fleksibilitet. Som

det heter i Utdanningsdirektiv 1 for Hæren: Hæren har valgt det manøverorienterte konseptet som sin hovedinnretning.

De fysiske faktorene omfatter alle kampsystemer og delsystemer bestående av personell, materiellsystemer/våpenplattformer med tilhørende forsyningsstøtte etc., mens de moralske faktorene handler om vilje og samhold.

Dette gjenspeiles i *Stortingsmelding 11 (1998-99) Regionalt skyte- og øvingsfelt for Forsvarets avdelinger på Østlandet – Regionfelt Østlandet* hvor det listes opp følgende faktorer der Regionfelt Østlandet kan hjelpe med å nå målsetningen om bedre stridsevne:

- Gjennomføring av koordinerte angrepsoperasjoner i tilstrekkelig store forband, med hurtige forflytninger og bruk av skarpe våpen, vil øke Hærens slagkraft betydelig. De vil også gi avdelingene økt evne til egenbeskyttelse, noe som er avgjørende for en liten, motorisert hær.
- Øving og tilvenning i bruk av alle skarpe våpen under feltmessige forhold vil høyne avdelingenes generelle beredskapsevne og potensiale som er viktige elementer under håndtering av krisesituasjoner. Soldatenes kammoral vil bli styrket, fordi de vil ha økt tro på sin egen dyktighet og avdelingens stridsevne.
- Realistiske øvelser med skarp ammunisjon er en forutsetning for å kunne opptre med trygghet og fasthet under internasjonale militære operasjoner.
- Som følge av kortere transporter og samlokalisering av øvingsfasiliteter oppnås store tids- og ressursbesparelser som igjen kan utnyttes til å gi lengre øvingstid og bedre øvingsopplegg. Dette vil direkte forbedre utdanningsnivået for den enkelte og avdelingen.

Spørsmålet om relevans blir som nevnt ovenfor todelt: for det første hvorvidt målene er i samsvar med samfunnsmessige behov, og for det andre om etableringen av Regionfelt Østlandet er et tiltak som kan bidra til å realisere disse målene.

Svaret på det første spørsmålet avhenger av hvilket perspektiv en ser dette i. Det faktum at Norge har valgt å ha et Forsvar, er solid forankret i norsk politikk, og det gir liten mening å stille spørsmål ved denne prioriteringen ved evalueringen av et enkeltprosjekt. Når det gjelder hvor relevant prosjektet er i forhold til realiseringen av de enkelte målene, er det nokså åpenbart at muligheten for påvirkning fra et enkeltprosjekt blir mindre jo lenger opp i målhierarkiet man kommer.

I denne evalueringen er lagt til grunn en tilnærming der tiltaket vurderes i forhold til følgende hovedområder: forsvarsstrategisk tenkning (det konseptuelle i stridsevnen), og de ulike våpengreners og nivåers behov (den fysiske faktorene i stridsevnen). Det betyr at den siste delen av stridsevne, de moralske faktorene, er valgt bort som evalueringskriterium med hensyn til relevans. De moralske faktorene er tett knyttet mot lederskap og profesjonsidentitet, og evalueringsteamets vurdering er at en evaluering av disse faktorene ikke er en del av mandatet. Man må også huske på at et skytefelt i seg selv ikke gir noe stridsevne. Her har evalueringsteamet etter beste evne prøvd å isolere skytefeltets relevans fra andre opplagte faktorer som også påvirker stridsevnen.

Oppnåelsen av prosjektets effektmål ble diskutert i kapittel 5. I dette kapittel vurderes disse målenes relevans.

De aller fleste effektmålene som ble drøftet opp i kapittel 5 er svært relevante også i dag, med et par unntak. Det er flere som har påpekt at skytefeltets begrensning hva angår avlevering av skarpe våpen fra fly er en stor ulempe, og gjør feltet mindre relevant for noen brukergrupper. Blant annet er artilleriet skadelidende da de ikke får trent og/eller sertifisert sine Joint Terminal Attack Controllers

(JTAC). Man kan også tro at F-35 som i fremtiden blir stasjonert på Ørlandet vil ønske å kunne bruke RØ til å slippe skarpe våpen. Dette henger sammen med kort flyvetid sammenlignet med for eksempel Halkavarre skytefelt i Finnmark.

På generell basis kan man påstå at skytefeltet er mer relevant i dag enn i 1999 da man vedtok byggingen. Dette henger sammen med at Rena leir har vokst betraktelig. Blant annet har ingeniørvåpenet flyttet til leiren i ettertid. Det er en bredere sammensetning av troppearter i Rena leir i dag enn i 1999 og skytefeltets relevans har dermed økt med tanke på muligheter for gode samvirkeøvelser.

Effekt målet som beskriver bruken av MLRS oppleves i dag som irrelevant. Systemet har aldri vært i bruk på Rena og ligger per i dag på lager. Det finnes ingen planer for å ta dette i bruk, ei heller lignende systemer.

7.2 Prosjektets relevans i forhold til forsvarsstrategisk tenkning

Da Regionfelt Østlandet ble planlagt, hadde man allerede valgt å innrette seg etter manøverkonseptet. Man hadde skjont at kravet om økt mobilitet innebar at avdelingene må kunne operere i større bredde og dybde og med langt raskere forflytninger enn tidligere, samtidig som at det stilles skjerpede krav til samordnet bruk av systemer fra ulike våpenarter i tid og rom. Aktuelle våpensystemer krever operatører med høyt kunnskaps- og ferdighetsnivå. Beslutninger må tas raskere og kan ha mer omfattende konsekvenser. Dette innebærer skjerpede krav, særlig til trening av befal i sammensatte operasjoner.

Til sammenligning har man det tidligere skytefeltet på Hjerkin, som ble utbygd i en tid hvor man hadde et mer statisk forsvarskonsept. Hjerkin var dermed ikke dimensjonert og utbygd til at en bataljonstridsgruppe kunne øve skarpskyting og manøvrering samtidig.

Erfaringen så langt er at Regionfelt Østlandet er meget relevant med tanke på de skjerpede krav som stilles til befal og avdelinger i et manøverkonsept. Selv om angrepsfeltene muligens er litt mindre enn man kunne ønske seg, mener avdelingene på Rena at man tross alt får et meget godt treningsutbytte. Det foreligger dog noen ønsker om en omdisponering av arealer i feltet (ref. kapittel 5) som følge av trange kår i forbindelse med skarpskyting sett opp mot bruken av sikkerhetsmalene. Dette henger strengt tatt ikke sammen med skytefeltets størrelse, men heller hvilke bruksmønstre Forsvaret ønsker å prioritere.

Hvis man ser på fremtidig relevans virker det som om feltet vil holde mål også i fremtiden. Forsvarssjefens fagmilitære råd ga i oktober 2015 sine råd om fremtidig struktur, både en anbefalt struktur og en struktur basert på dagens budsjettnivå. I begge scenarioene er Rena leir og Telemark bataljon ønsket videreført, selv ut til årene 2024-2028. Dette tidsrommet defineres som mellomlang sikt. Telemark bataljon er foreslått videreført som en mekanisert bataljonstridsgruppe, som i dag, og vil mest sannsynlig ha samme behov for trening som i dag. Man kan derfor anta at skytefeltet er relevant også på mellomlang sikt.

Regionfeltet er bygget i et 50-års perspektiv. På så lang sikt er det vanskelig å spå noe om både struktur, våpensystemer, teknologisk utvikling osv., men ved å se på fortiden kan man gjøre noen kvalifiserte gjetninger. All tidligere erfaring, samt historiske eksempler, viser klart at for å vinne en krig trenger man en hær som kan holde områder og lende, godt betegnet av det engelske uttrykket «boots on the ground». I den konteksten er det sannsynlig at regionfeltet også vil være relevant om 50 år. Med andre ord, hvis det finnes hæravdelinger på Østlandet i fremtiden, vil regionfeltet bli brukt og dermed oppfylle relevanskriteriet.

Ifølge Bård Gran i Høiback og Ydstebøs bok «krigens vitenskap» er det vanlig å dele opp operative konsepter i tre: posisjonskonsept, utvekslingskonsept, og manøverkonsept. Som nevnt er det manøverkonseptet Hæren har valgt som sitt primære konsept, men det betyr ikke at man kan glemme de andre konseptene. Av de andre konseptene er det utvekslingskonseptet som kanskje vil stille strengere krav til Regionfelt Østlandet enn manøverkonseptet. Det er lite trolig at dette konseptet noen gang kommer til å bli Hærens hovedkonsept, men det setter uansett noen andre krav til et skytefelt enn de to andre konseptene. I utvekslingskonseptet vektlegges blant annet det å «ramme» fienden, og teorien hviler på forestillingen om at ildkraft kan være en erstatning for manøvrering. Dette stiller store krav til langtrevende våpensystemer og store nedslagsområder. Det er mulig å skyte med artilleri fra 30 km i RØ i dag, men store nedslagsområder er det mindre av. Siden utvekslingskonseptet vektlegges i liten grad i dag og mest sannsynlig også vil gjøre det i fremtiden legger vi liten vekt på dette i vurderingen av RØs relevans. Vi konkluderer dog med at RØ er meget relevant for dagens primære forsvarskonsept, manøverkonseptet.

7.3 Prosjektets relevans i forhold til ulike våpenartene og nivåenes behov

Med nivåer menes for eksempel batteri (eskadron/kompani), bataljon, brigade. De forskjellige våpenartene, kavaleri/artilleri/infanteri, har noe ulikt behov, og dette kommer også frem når man setter de sammen til bl.a. en bataljonstridsgruppe. Disse ulikhetene er ikke så vesentlige som de utfordringer de møter når de trener sammen, som nærmere drøfter under. Først behandles definisjonen på et regionfelt og hvorvidt RØ dekker de generelle behovene som er identifisert.

I «NOU 1996:8 – Forsvarets skyte- og øvingsfelt» er følgende definisjon gitt for hva et Regionfelt skal være:

«Et Regionfelt er et skyte- og øvingsfelt som kan brukes av alle forsvarsgrener. Regionfeltet bør tillate skytning med alle Hærens våpen, samt levering av skarpe våpen fra fly. Feltet skal som et minimum ha kapasitet til øvelser på bataljonsnivå med støtteelementer. Det bør eksempelvis være mulig å øve en til to manøverbataljoner (inf/ kav) støttet av en til to artilleribataljoner samt støtteelementer fra øvrige våpengrener i samvirke og koordinert våpenvirkning mot felles mål. Det bør være mulig å gjennomføre manøver med brigade ved bruk av regionfelt samt rekvirert grunn i naturlig tilknytning til feltet. Regionfeltet bør ha en sentral beliggenhet i regionen og omfatte norske gjennomsnittslende med åpent lavland, skogsområder, åser og vassdrag. Det bør utgjøre et areal fra 200 til 300 km² avhengig av muligheter og utnyttelsesgrad i feltet»

RØ dekker derfor det aller meste av de behovene som er listet opp i definisjonen, med noen unntak. Det nevnes at det skal kunne brukes av alle forsvarsgrener. Det kan man ikke i RØ. Her er det først og fremst Hæren som øver, med noe støtte av fly – dog med unntak av skarpe våpen. I tillegg skal man kunne skyte med alle Hærens våpen. Det kan man i RØ, med ett hederlig unntak: 40 mm granatkaster. Ellers tilfredsstiller RØ alle krav til størrelse på øvingsområde, men det må nevnes at hvis det skal øves med mer enn 1-2 bataljoner krever det rekvirering av et større areal enn det som er avsatt til skytefelt. Det er ikke nevnt manøvrering med skarpskyting i definisjonen, men her kan RØ levere muligheter for skarpskyttingsøvelser med en bataljonstridsgruppe.

Alle enheter ønsker selvfølgelig å ha et øvingsområde i umiddelbar nærhet for å slippe både transportutgifter og tapt tid på forflytning. I stortingsmelding 16 i 1992/93 sluttet Stortinget seg til det prinsipp om at hver av Forsvarets avdelinger skal ha tilgang til et fast skyte- og øvingsfelt. Det skulle ikke være et krav å ha dette i umiddelbar nærhet, men her har alle avdelingene på Rena vært heldige. De kan gjøre klar alle vogner etc. i leiren og kjøre direkte ut i feltet. Beliggenheten er derfor svært relevant for å få utnyttet tiden til trening og øving på en optimal måte.

I tiden før RØ ble opprettet var det liten mulighet for å gjennomføre samøvelser i bataljonsforband, og ikke minst skarpe skyteøvelser med en manøvrerende bataljonstridsgruppe. Disse utfordringene

ble tatt opp i *St.meld. nr. (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, samt at *St. meld. nr. 11 (1998-99) Regionalt skyte- og øvingsfelt for Forsvarets avdelinger på Østlandet – Regionfelt Østlandet*, varslet en omfattende omstillingsprosess med en betydelig kvantitativ reduksjon av Forsvaret, men med en økt investeringsvilje i avansert materiell. Behovet for slike samøvelser har ikke blitt mindre med årene, men man opplever at RØ dekker dette behovet i tilfredsstillende grad. Som nevnt over opplever noen avdelinger at deres behov i en slik skarp samøvelse ikke fullt ut blir tilfredsstilt, og dette skaper en mindre enn optimal situasjon. Spesielt opplever artilleriet at deres krumbaneild medfører store begrensninger på bruken av feltet da sikkerhetsmalene begrenser hva de andre avdelingene kan gjennomføre av operasjoner, samt at mulighetene for trening av soldatene på observasjonspost også begrenses ved at de samme posisjonene må brukes hver gang.

Hvis man ser på fremtidige behov innen de fysiske faktorene, er det nærliggende å ta opp avstandsproblematikken nevnt i punktet over. Man vil i fremtiden få mer høyteknologisk materiell som kan leveres fra større avstander. Da vil det bli utfordrende å kunne øve i RØ, som har en maksimal leveringsavstand på 30 km. Etablering av standplass på over 30 km må skje med grunnlag i egen planprosess. Det er usikkert hvor stort behovet for å skyte skarpt på maksimale lengder er, og om dette vil representere et reelt problem. De positive sidene med mer høyteknologisk ammunisjon er at det vil være lettere å styre presist mot et konkret mål, sammenlignet med «gammeldags» artilleriammunisjon som har en mye større tilfeldig spredning. Muligheten for å øve med mindre sikkerhetsmaler vil da medføre at man kan øve med flere avdelinger og våpen samtidig. En annen positiv fremtidsutsikt er at forsvarsmateriell i fremtiden mest sannsynlig kommer til å være mer autonomt enn i dag. Man ser for seg selvmanøvrerende vogner med fjernstyrte våpenstasjoner hvor det kreves minimalt med tilstedeværelse av militært personell. Man vil da kunne øve med minimale sikkerhetsavstander og dermed kunne utnytte Regionfeltet på en optimal måte. I så måte vil man kunne argumentere for at RØ er stort nok til å kunne dekke våpengrenenes behov også på lang sikt.

7.4 Konklusjon om relevans

Det synes klart at investeringen i Regionfelt Østlandet var et relevant tiltak på et riktig tidspunkt. Først og fremst gjelder det omleggingen av Forsvaret til å bli et mindre og mer slagkraftig forsvar etter slutten på den kalde krigen. Avdelingene skulle utstyres med bedre materiell samtidig som man innså at man måtte trene mer på samspillet mellom de ulike våpengrenene opp til og med brigadenivå.

Forsvarets behov har ikke endret seg mye siden RØ ble vedtatt. Hæren holder fortsatt fast på manøverkonseptet, og RØ oppfattes å være blant de beste øvingsfeltene i Nord-Europa. Man kan således fastslå at RØ har opprettholdt sin relevans siden oppstarten, og det er planer om fortsatt utvikling av feltet for å bedre dekke fremtidige behov.

På bakgrunn av dette er konklusjonen at prosjektet er svært relevant i forhold til de overordnede målene om å øke Forsvarets stridsevne.

Samlet vurdering for relevans: 6

8 Levedyktighet

Levedyktighet, gjelder det langsiktige, strategiske perspektiv for prosjektet. Dette vil være om de positive effektene av prosjektet kan vedvare over hele levetiden og om nytten for samfunnet er positiv på sikt. Levedyktigheten må vurderes ut fra aktørers fremtidige betalingsvillighet til å vedlikeholde og til å drifte øvingsfeltet samt brukernes evne til å betale for tjenestene. Det vil også være viktig å se på miljøvirkningene av øvingsfeltet over tid og hva eventuelle nye miljøkrav kan få av betydning. Levedyktighet vil også måtte relateres til relevans og hvorvidt behovet for regionfeltet vil være til stede i fremtiden.

8.1 Levedyktighet for måloppnåelse av effektmålene

Som nevnt tidligere er effektmålene fortsatt meget relevante, og evalueringsteamet ser ingen grunn til at dette vil endre seg i fremtiden. Hva angår PFA-sletta og manglende instrumentering hindrer ikke det god fremtidig utvikling av dette området i RØ. Slik evalueringsteamet er fortalt forventes det en utvikling på dette området i nær fremtid da en prosjektidé angående dette nettopp er overlevert Forsvarsdepartementet. Det man ikke har løst per i dag, men som sletta ikke setter noen begrensninger for, er utvikling av systemer for å verifisere fremtidig artilleriammunisjon. For eksempel vil fremtidig artilleriammunisjon være mer styrt mot punkter, kanskje så små områder som 2x2 meter eller mindre, samtidig som ammunisjonen kan styres i lufta. Dette må man kunne verifisere, og en verifikasjon av blant annet ammunisjonens flyveegenskaper vil kreve investeringer i høyteknologisk materiell.

Når det gjelder de andre effektmålene er det kun begrensningen i skarpe våpen fra fly som skiller seg ut. Dette ble også drøftet i kapittel 7 angående relevans.

8.2 Levedyktighet for de positive virkningene

Selve fundamentet for fortsatt drift av RØ meget solid. Det er et øvingsfelt som ligger optimalt til for de fleste landbaserte styrkene i Sør-Norge, det har et areal og beskaffenhet som Forsvaret er fornøyd med tilfredsstillende både dagens og morgendagens forventede opplærings- og trenings-behov. Det er kostnadseffektivt å drive sammenliknet med realistiske alternativer, og utgjør dermed også et attraktivt øvingsområde som Norge kan tilby sine NATO allierte. Dette siste er en viktig forsvarspolitisk ressurs, gitt at Norges territorielle forsvar i stor grad avhenger av en sterk og troverdig NATO støtte.

Det er derfor all mulig grunn til å tro at RØ feltet vil bli brukt i hvert fall i de 50 årene som et slikt felt har som forventet levetid når man gjør samfunnsøkonomiske kalkyler.

De negative aspektene ved RØ-feltet – mulige negative miljøeffekter, og uforsvarlige støynivåer – er mer knyttet til militær aktivitet generelt enn til RØ spesifikt. I Sør-Norge er det ikke mange realistiske alternativer – de ble jo utredet i forbindelse med valget av RØ. Levedyktigheten av RØ henger derfor mer sammen med i hvilken grad Forsvaret får anledning til å fortsette med skarpe øvelser i Sør-Norge enn at RØ feltet synes å ha svakheter som øvingsfelt.

Det andre som kan undergrave feltets positive virkninger er dersom Forsvaret må kutte såpass kraftig i sine budsjetter for aktiviteter i Sør-Norge at RØ må nedlegges eller i hvert fall reduseres kraftig. Det er ingen ting som tyder på at dette vil skje i de kommende årene.

8.3 Levedyktighet for drift og vedlikehold

Forsvarssjefens fagmilitære råd (2015) inneholder få budsjettall, men er klar på at man ønsker å videreføre Rena og Terningmoen baser, i tråd med den generelle trusselvurderingen hvor det innledende hovedtema er «en klar styrking av evnen til å forsvare Norge og allierte mot trusler». En kontinuerlig profesjonalisering og dermed et bedre trent Forsvar er derfor et hovedtema. Dette betyr at øvingsfelt som kan bidra til dette, får økt strategisk verdi i tiden som kommer. RØ – som Forsvarets viktigste treningsfelt i Sør-Norge – oppfyller helt klart dette kriteriet.

Den prinsipielle betalingsvilligheten for å opprettholde og eventuelt forbedre RØ er derfor ganske sikkert til stede. Den utfordringen RØ står overfor er dels budsjettets overordnede størrelse, men også dens struktur, og hvordan betaling for RØ bruken kanaliseres.

Forsvarsbygg eier og drifter feltet, og får bevilgninger for vanlig drift og vedlikehold av infrastrukturen såsom forlegninger, veinettet, osv. RØ er derfor bare en av flere militære installasjoner som Forsvarsbygg må sørge for å drifte. Avhengig av hva som skjer med tildelingen til Forsvarsbygg over budsjettet kan man derfor oppleve at Forsvarsbygg må prioritere og kanskje ikke alltid vil ha de midlene til rådighet som RØ egentlig trenger. Selv om det avgjøres på de årlige budsjettene hvilke installasjoner som skal tildeles midler så burde man likevel ha en plan for oppfølgingsinvesteringer.

En utfordring i denne forbindelse er at de midlene som Forsvarsbygg mottar fra utenlandske og nasjonale brukere av RØ ikke pløyes direkte tilbake i RØ, men går inn i Forsvarsbyggs regnskap som inntekt, eventuelt overskudd, som da tilbakeføres til Forsvarsdepartementet.

Dette er for så vidt i henhold til vanlige offentlig forvaltningspraksis – at man ikke øremerker innkomne midler men bruker statens inntekter i henhold til de prioriteringene politikerne setter. Men det skaper en viss usikkerhet med henhold til langsiktig driftsbudsjetter, fordi vedlikeholds- og drifts-midlene er gjenstand for årlige budsjettforhandlinger og –avgjørelser. Langsiktigheten er derfor potensielt sårbar overfor politiske omprioriteringer (eller – som noen frykter – at driften av F-35 jagerflyene og fregattene sammen blir så store at det minsker tilgjengelige midler på andre områder som RØ).

Når det gjelder forbruksmateriale, som målskiver osv., er dette Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) sitt ansvar. Dette betyr at et viktig område for den daglige driften av RØ ligger under en annen del av Forsvaret, som igjen må prioritere innen de forskjellige feltene de har ansvar for. Fornying av målmateriale var et område hvor flere av de intervjuede uttrykte bekymring fordi mangel på forsyning kan ha umiddelbare konsekvenser for hvor godt man kan utnytte feltet. At det blir noe etterslep på vedlikehold av veier er en ting – at man ikke har brukbart målmateriale for øvelsen den dagen man trenger noe helt annet.

Dette er derfor kilder til usikkerhet som RØs driftsansvarlige må ta hensyn til og som de har liten eller ingen styring med.

I tillegg kommer de mer generelle interne budsjettprosessene, som i prinsippet skal føre til at de forskjellige operative enhetene prioriterer egne budsjetter så godt som mulig. Dette kan også skape en del usikkerhet opp mot bruken av RØ fordi øvingsintensitet er en variabel man kan bruke som salderingspost når budsjetter ikke strekker til for alle ønskede tiltak. Kontroll med budsjetter nedenfra opp mot overordnede målsetninger om et effektivt forsvar ovenfra er derfor ikke alltid like lett å samordne, og vil kreve at man holder et øye med «det store bildet» for å sørge for at RØ fremover blir brukt på en optimal måte.

I kapittel 9 argumenteres det for at det høy vilje til å bruke feltet. Dette kan delvis begrunne med at det er lavere kostnader for personell i Rena leir ved å bruke RØ enn å reise til andre skytefelt. Også for annet personell i det sentrale østlandsområdet er RØ gunstig plassert.

I dagens situasjon er det i stor grad mulig å drive drift og vedlikehold av RØ i virksomhetsfrie perioder. Dersom det blir mindre bruk av virksomhetsfrie perioder så kan det tenkes en konflikt mellom militær drift og vedlikehold/utvikling. RØ er imidlertid så stort i areal at vi ikke forventer at dette skal bli noen stor problemstilling.

8.4 Konklusjon om levedyktighet

I prinsippet burde det ikke være noen tvil om RØs levedyktighet. RØ og dets tilknytning til Rena leir og komplementariteten til Rødsmoen og Terningmoen øvelsesområder betyr at RØ er av stor strategisk betydning for Norges forsvarsevne. RØ er fortsatt ett av kun fire felt i Norge som har kapasitet til å dekke komplekse og sammensatte øvelser. Det som kan true levedyktigheten rent finansielt er dels at flyvåpen og marinen må ha så store midler til drift av sine nye våpensystemer at hæren får mindre ressurser til sine øvelser.

Den intern budsjettprosessen betyr også at RØ kan bli sårbar overfor interne allokeringsprosesser i Forsvarsbygg, FLO og de største brukerne av RØ – at de bruker færre ressurser på RØ enn feltet trenger for å kunne fungere optimalt.

De eksterne problemene som RØ kan stå overfor er dersom sivilsamfunnsaktører legger større skranker på bruken av RØ – for eksempel ved å få til en mer rigid forståelse av virksomhetsfrie områder, eller at miljøbelastningen anses for å bli for høy (støy og forurensing). Det er imidlertid lite som tyder på dette vil skje, og at de sosiale og miljøutfordringene som RØ eventuelt står overfor derfor nok kan håndteres.

Gitt vurderingene over, mener derfor evalueringsteamet at Levedyktighet skal scores til 5.

9 Samfunnsøkonomisk analyse

9.1 Samfunnsøkonomisk analyse av et forsvarsprosjekt

Det er tre hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser, henholdsvis nyttekostnadsanalyser, kostnad-virkningsanalyse og kostnadseffektivitetsanalyser. Virkningen av dette tiltaket er ikke uavhengig av hvordan prosjektet utformes, og det er dermed ikke aktuelt å benytte kostnadseffektivitetsanalyse. For et forsvarsprosjekt er det forbundet med en viss kompleksitet å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Virkninger av slike prosjekter vil av sin natur være vanskelige å prissette fordi det eksisterer minimalt med markedspriser eller andre kalkylepriser for nyttevirksomheter, og dette derfor utelukker en ren nyttekostnadsanalyse. Det gjenstår da en variant av kostnads- virkningsanalyse. Også alternativkostnaden er en utfordring, spesielt ettersom forsvarspolitikken kan sees på som et dynamisk «spill» der de trekk og tiltak man gjør påvirker adferden til allierte og potensielle motstandere. Det er for eksempel mulig å havne i et suboptimalt fangens dilemma med opprustning fra to parter (e.g. den kalde krigen), men uten at man kan vite hva situasjonen ville vært uten opprustning (e.g. alliert side før andre verdenskrig).

Det kan argumenteres for at betalingsvillighet for tiltaket viser samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men i en evaluering av et allerede gjennomført prosjekt blir dette en tautologi. Spørsmålet blir da om man ville valgt å gjøre det samme på nytt i en kontrafaktisk situasjon der man hadde mulighet til å gjennomføre et identisk eller tilsvarende tiltak nå. Slike rene utsettelsesrealopsjoner finnes sjeldent, omgivelsene har nødvendigvis endret seg. Evalueringsteamet vil imidlertid argumentere for at betalingsvillighet for tilsvarende tiltak i dag er det nærmeste man kommer en verifikasjon av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Når det gjelder nyttesiden er det to hovedvirkninger, begge disse er ikke-prissatte:

- Trening av styrker gir bedre kampevne.
- Økt forsvarskraft kan redusere sjansen for krig.

Bedre kampevne kan redusere tap av (egne) liv i militære operasjoner, innenlands og utenlands. Selv om det finnes kalkylepriser for statistiske liv, vil det være svært utfordrende å kalkulere hvilken mengdebesparelse en bedre kampevne kan gi.

Den potensielle lønnsomheten for et tiltak som reduserer sannsynligheten for krig eller andre alvorlige konsekvenser kan være svært høy (konsekvens), både ved at man unngår tap av liv og helse og ved å unngå materielle tap. Men for å kvantifisere denne fullt ut trenger man også netto endring i sannsynlighet for at noe inntreffer, noe som vanskelig kan kvantifiseres.

Det kan gjøres kvalitative vurderinger, herunder pluss/minus-metoden og analyse av realopsjoner som brukes i KVV/KS1.

Kostnadssiden er mer håndterbar å analysere. Investeringskostnaden er behandlet i kapittel 4, hovedfunnet herifra er at disse er omtrent som planlagt.

Kostnadene for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU) av selve feltet er av begrenset størrelse. Det betales en husleie til Forsvarsbygg som skal dekke dette beløpet, samt avskrivninger. Avskrivninger dekker investeringskostnaden, med unntak av kostnader under plan og miljø, grunn- og rettighetsverv (inkludert skytevoller) og målmateriell.

Husleien utgjør ca. 36,6 millioner kroner/år. Driftselementet utgjør ca. 2,8 millioner kroner, vedlikehold ca. 18,5 millioner kroner, forvaltning ca. 4,4 millioner kroner og utvikling ca. 40 000 kroner. Avskrivninger utgjør ca. 10,7 millioner kroner. En begrenset andel av investeringskostnadene, anslagsvis 10 %, er ikke aktivert i skrivende stund, så det forventes at denne øker noe.

Prosjektet var planlagt før husleiemodellen ble innført, så det er ikke noe å sammenligne mot her, men i og med at investeringskostnaden traff bra, så bør husleiekostnaden treffe noenlunde det man i så fall burde ha planlagt med.

Det er uenighet blant de intervjuede om husleiemodellen er hensiktsmessig, men denne er felles i Forsvaret og en diskusjon av denne har liten relevans i en evaluering av Regionfelt Østlandet. Det er identifisert noen mindre utslag av suboptimalisering (hytter som står tomme som kunne vært i bruk), men også andre modeller ville hatt svakheter.

I tillegg til selve driften av feltet så er det betydelige kostnader knyttet til den militære bruken av feltet. Øvelser gir høye kostnader, både knyttet til lønn og materiell – betydelig høyere enn de begrensede FDVU-kostnadene. Det eksisterer ikke noen samlet oversikt over kostnader for militær bruk, men en tilnærming er å se på bruken av feltet. Det er høy etterspørsel med mye bruk av feltet.

Det har også vært noen negative virkninger knyttet til natur og miljø, samt støy. Disse er av begrenset omfang og betydelig mindre enn det mange fryktet da Regionfelt Østlandet ble planlagt.

Det er noen driftsinntekter i feltet (jfr. avsnitt 2.4). Disse knytter seg til jakt og fiske, skogbruk, private aktører som tester ammunisjon og lignende, samt utenlandske militære leietakere. Det er begrensede inntekter det er snakk om, for uttak av skog har det dreid seg om inntekter på mellom 1,5 millioner kroner og 2,5 millioner kroner per år, med potensial for kanskje 50 % til. Jakt og fiske er nok mer å betrakte som en positiv virkning for de som tidligere har hatt jakt- og fisketerreng i området, samt nye interesserte, enn som en inntekt av betydning. De private brukerne genererer heller ikke betydelige inntekter, men det antas at de oppnår positive virkninger.

Når det gjelder utenlandske militære leietakere så er nok effekten av at Norge har noe å tilby i NATO-sammenheng en langt høyere verdi enn de inntekter utleie til utenlandske styrker genererer. Regionfelt Østlandet gir noe unikt, først og fremst at det er store områder med lite befolkning i nærheten, variert terreng og muligheter for øvelser med vinterforhold.

9.2 Realopsjoner

Det opereres i DFØs *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* med fire typer realopsjoner og fire kriterier for at det skal foreligge en realopsjon. Investeringer vurderes opp mot disse for å styrke beslutningsgrunnlaget med henhold til robusthet og fleksibilitet

Tabell 9 -1 Typer og kriterier for realopsjoner

Type realopsjon	Kriterier for at det skal foreligge en realopsjon
• Vente og se før investeringen gjennomføres • Gjennomføre oppfølgingsinvesteringer (f. eks. trinnvis gjennomføring eller pilot) • Avslutte et tiltak	• Det er betydelig risiko for at man velger feil løsning på nåværende tidspunkt • Det er sannsynlig at man får ny informasjon som støtter beslutningsprosessen • Det er handlingsrom når man på ny skal ta beslutning

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Variere produksjonen eller produksjonsmetodene | <ul style="list-style-type: none"> • Det er betydelig kostnad forbundet med å komme tilbake til utgangspunktet, det vil si å reversere en investering |
|---|--|

Regionfelt Østlandet har en unik egenskap at det er et stort område (193 km²) som er i Forsvarets eie. Dette gir en god fleksibilitet for å dekke endrede behov og nye behov gjennom oppfølgingsinvesteringer. Dette kan knytte seg til grad av militær beredskap, ny teknologi og andre endringer i rammebetingelsene. Behovet for nye investeringsmidler vil variere med hvilke nye tiltak som skal gjennomføres og det økonomiske og juridiske handlingsrommet vil nok også variere. Vi regner dette som en betydelig latent verdi i tiltaket.

Regionfelt Østlandet kan i prinsippet også avsluttes. Dersom dette skulle bli aktuelt så vil man kunne selge ut hele eller deler av eiendommen til opprinnelig bruk, primært skogsdrift og andre utmarksformål. Deler av verdien vil da komme som inntekt. Totalt sett er dette en realopsjon med begrenset verdi, da man bare hadde fått dekket deler av anskaffelseskostnaden.

De andre realopsjonene er ikke relevante nå etter at investeringen er gjennomført.

9.3 Konklusjon om samfunnsøkonomisk analyse

Det at feltet brukes mye tyder på at det er formålstjenlig. Dette må også sees i sammenheng med lokaliseringen – nærhet til Rena leir gjør det relativt rimeligere for leirens brukere å benytte Regionfelt Østlandet (begrensede reisekostnader, og fleksibilitet for å ta ledige tidspunkt i bruk på kort varsel). Gjennomføring av øvinger er mer kostnadseffektivt enn det ellers ville vært, dersom regionfeltet hadde hatt en mindre sentral plassering så ville sannsynligvis øvingsomfanget vært mindre. Det er usikkert om dette ville gitt høyere eller lavere totale øvingskostnader, men kvaliteten ville vært lavere med lavere omfang.

I samtaler med Forsvarsdepartementet uttrykkes det at så lenge hæren holder til på Rena så ville man også ha bygget Regionfelt Østlandet i dag. Det at hæren er mindre i antall og omfang (kvantitet) og i større grad skal ha høy kvalitet brukes som et argument for at regionfeltet har blitt viktigere. Dette er en god indikasjon på at det også i dag ville vært betalingsvillighet for tiltaket, og at nyttevirkningene som oppnås vurderes å overstige kostnadene.

Høyeste karakterer, 5 og 6, skal etter malen tildeles prosjekter med netto nåverdi $>>0$. Selv om det ikke er mulig å kalkulere netto nåverdi i dette tilfellet, så er det overveiende sannsynlig at nåverdien er sterkt positiv, jfr. betalingsvilje, og det gis derfor karakter 5.

10 Årsaksforklaringer og læringspunkter

Et sentralt formål med evalueringene er å samle lærdom som kan komme til nytte i senere prosjekter.

Regionfelt Østlandet fremstår som et vellykket prosjekt i forhold til de evalueringskriterier som prosjektets planlegging, gjennomføring og drift er vurdert mot, slik det er analysert og konkludert i de respektive kapitler og sammenfattet i kapittel 11 under.

Når evalueringsteamet konkluderer med å si at dette er et vellykket prosjekt, legger vi til grunn følgende:

For det første er prosjektets resultatmål i det alt vesentlige oppnådd. Når det gjelder tid, stod alle de viktige anleggene ferdige innen 2008, som forutsatt fra Stortinget. Riktignok var det noen anlegg som ble fullt ferdigstilt på et senere tidspunkt, men dette var ikke anlegg hvor en forsinket ferdigstilling, vanskeliggjorde at brukernes fikk dekket sine øvingsbehov. Når det gjelder kvalitet, inneholder RØ i det alt vesentlige de anlegg som var forutsatt i Totalprosjektdokumentet og i samsvar med Forsvarets funksjonsbeskrivelse av 2001 (også omtalt som behovs- og funksjonsanalyse). Når det gjelder kostnad, er prosjektet blitt litt dyrere enn planlagt (forventet verdi), men godt innenfor usikkerhetsavsetningen. Generelt har det vært god kostnadsstyring i prosjektet og tilleggene skyldes i noen grad faktorer man har begrenset styring på – og da spesielt grunn- og rettighetsverv.

For det annet er det evalueringsteamets oppfatning at alle prosjektets effektmål i det alt vesentlige og med ett unntak, nå blir realisert i driften av RØ. Disse var utformet i samarbeid mellom militær bruker og Forsvarsbygg og på en slik måte at militære brukere og prosjektansvarlige forstod hva disse innebar og hadde eierskap til disse. Det var aldri noen som tok til orde for å revidere effektmålene under planlegging og gjennomføring av prosjektet.

For det tredje kan prosjektet vise til en rekke positive virkninger for berørte grupper og det som tidligere ble sett på som negative virkninger er i det alt vesentlige overkommet.

For det fjerde var prosjektet relevant i forhold til ulike behov den gang det ble vedtatt og denne relevansen er like sterk i dag, om ikke sterkere.

For det femte fremstår det som høyst sannsynlig at RØ vil være et levedyktig skytefelt både for Hæren og norsk Forsvar i overskuelig fremtid.

Vurdert under ett fremstår RØ prosjektet som vel designet. Behovene var klare og forankret i aksepterte forsvarspolitiske vurderinger, prosjektets effektmål var konsistente i forhold til behovene og resultatmålene konsistente og logiske virkemidler for å kunne oppnå effektmålene.

Når det gjelder forklaringen av den høye grad av oppnåelse av prosjektets resultatmål, og da særlig med hensyn på tid, kvalitet og kostnad, mener evalueringsteamet at dette først og fremst skyldes fem forhold: Prosjektets egen interne organisering, forholdet til militær bruker, forholdet til vertskommunen Åmot, og forholdet til den berørte befolkning og til grunneierne. Videre var planlegging på alle nivåer meget god og man hadde gode prosesser som sikret åpen deltakelse fra alle involverte aktører.

Prosjektets interne organisering fremstår som meget god. Man hadde en sterk og helhetlig organisasjon og en oppdeling i tre delprosjekter som viste seg å være meget formålstjenlig. Man hadde styringssystemer for prosjektet under ett og for hvert av de tre delprosjektene som gjorde det mulig å styre på tid, kvalitet og kostnad. Det ble foretatt jevnlig risikovurderinger og tilpasninger av fremdriftsplanene.

Forsvarsbygg og militær bruker ved Militær plangruppe (MPRØ) var samlokalisert i Rena leir og samarbeidet tett med konkretiseringen av de ulike anleggene, både med hensyn på behov og utforming (prosjektering).

Forholdet til Åmot kommune som vertskommune og planmyndighet var utfordrende. Kommunen hadde vært motstander av å få RØ til kommunen. Forsvarsbygg kunne ha valgt å gjennomføre planleggingen av RØ som en statlig reguleringsplan, men valgte i stedet å akseptere kommunen som planmyndighet. Dette var utfordrende, men fremstår i dag som utvilsomt helt riktig. For å sikre det helt nødvendige samarbeid med kommunen og at denne kunne utføre sine oppgaver, gjorde man tre viktige ting. Forsvarsbygg og kommunen utarbeidet Felles Planprogram, som var et felles forpliktende styringsdokument for gjennomføringen av den nødvendige regulerings- og kommuneplanleggingen, man utarbeidet i fellesskap oppdragsbeskrivelsene for alle temautredningene som skulle gjennomføres og som bidro til felles kunnskap og problemoppfatning, og Forsvarsbygg finansierte den nødvendige styrking av kommunens planleggingskompetanse og kapasitet.

Forholdet til befolkning og dem som ville bli mest direkte berørt var ved prosjektstart meget anstrengt med motstandsgrupper og lenkegjenger. Prosjektet taklet dette på flere måter. Man hadde en velutviklet kommunikasjons- og informasjonsstrategi, man støttet finansielt befolkningens initiativ til å organisere seg gjennom Berørtes interesseorganisasjon RØ (BIORØ) og man hadde en sjenerøs bevilgning til avbøtende tiltak, hvor berørte grendeutvalg også fikk penger. Det må også nevnes at Forsvarsbygg opprettet ulike samarbeidsorganer med ulike aktører hvor også BIO-RØ og andre interesseorganisasjoner var medlemmer.

Innledningsvis greide man å forhandle frem med grunneierne tiltrede til området, hvorpå grunn- og rettighetsservervet kunne ta den tid dette måtte trenge i rettsapparatet uten at dette hadde noen innflytelse på gjennomføringen av selve prosjektet.

Det må også nevnes at dette var et prosjekt med muligheter for økonomisk sjenerøsitet i forhold til kommunen og befolkningen, blant annet ved betydelige bevilgninger til avbøtende tiltak, som ikke alle var like direkte knyttet til direkte negative virkninger av utbyggingen av RØ.

Når det så gjelder driften av RØ, er det to forhold som må nevnes. For det første fikk man utviklet det GIS-baserte virksomhetsverktøyet SMART som er helt avgjørende for en forsvarlig drift og forvaltning av skytefeltet. For det annet fikk man etablert Samarbeidsrådet som er et avtalefestet sivilt-militært rådgivende organ med mandat å gi råd om hvordan Forsvarets virksomhet best mulig kan ta hensyn til sivile interesser, blant annet i sine årlige aktivitetsplaner for driften av RØ og Rødsmoen. En særlig viktig oppgave for Samarbeidsrådet er å utarbeide og revidere Flerbruksplanen for RØ, som skal sikre sivilbefolkningens tilgang til området.

Kvalitetssikringsrapporten

Dovre International gjennomførte kvalitetssikringen av RØ prosjektet, som ble gjort i to omganger. I løpet av mars 2001 ble det gjennomført en kvalitetssikring av styringsdokumentet for RØ. Man konkluderte da med at det ikke ville være hensiktsmessig å fortsette kvalitetssikringen før RØ hadde fått utarbeidet et selvstendig styringsdokument for prosjektet samt et kostnadsestimat med den nødvendige konsistens og struktur. Forsvarsbygg oppdaterte da styringsdokumentet (Totalprosjektdokument – TPDOK) som ble oversendt kvalitetssikrer 3. mai 2001. Dovre International foretok så den endelige kvalitetssikring og kvalitetssikringsrapporten forelå 20. juli 2001.

KS2-rapporten følger i stor grad standard mal for disse, med temaene

- Grunnleggende forutsetninger

- Gjennomførings- og kontraktsstrategi
- Suksesskriterier/fallgruver
- Usikkerhetsanalyse
- Organisering og styring

Forsvarsbygg har uttrykt at KS2 rapporten hadde størst virkning på hvordan prosjektet ble rigget med hensyn på følgende forhold.

- *Prosjektstyring*
- *Usikkerhetsstyring*
- *Kommunikasjon/informasjon*
- *Kontraktstrategi*
- *Nøkkelpersonell (særlig stab/støtte)*

Videre så uttaler de at:

Tror vi kan si at rådene i rapporten i all hovedsak ble fulgte opp og at den hadde betydning for at det gikk som det gikk.

Evalueringssteamet er i stor grad enige Forsvarsbyggs vurdering og at rådene i KS2 er fulgt, samt at dette hadde betydning for prosjektets gjennomføring. Ett unntak er på kontraktsstrategi, der det var en anbefaling å organisere arbeidet i større kontrakter. Dette ble ikke gjennomført i den grad KS2 anbefalte. Den valgte kontraktsstrategien synes i alle fall delvis å være en konsekvens av at man ønsket velvilje lokalt og derfor ville gi lokale leverandører mulighet til å konkurrere.

Evalueringssteamet har vært i kontakt med det lokale leverandørmarkedet i Rena og fått informasjon som tilsier at den valgte kontraktsstrategien sannsynligvis var bedre enn anbefalingen i KS2.

Kontraktene var passe store til at man fikk noe konkurranse lokalt. Hvis de hadde vært så store som anbefalt så ville det sannsynligvis bare vært en lokal entreprenør som kunne levere i særlig grad og denne ville da ha priset seg opp ettersom tilreisende entreprenører har høyere kostnader knyttet til transport og rigg. Dette sannsynliggjøres også som følge av erfaringer fra utbyggingen av Rena leir.

11 Konklusjoner

RØ-prosjektet hadde syv resultatmål. Av disse ble følgende fem fullt ut oppnådd:

- *Prosjektet skal sørge for at nødvendige tillatelser foreligger i henhold til fremdriften i utbygging og drift av feltet*
- *Prosjektet skal arbeide aktivt for at miljø blir tatt hensyn til og innarbeidet på alle nivå i prosjektet slik at kjente ulemper begrenses og uønskede hendelser som kan skade miljø reduseres.*
- *Plan- og miljøarbeidet skal gjennomføres i nært samarbeid med lokale og regionale myndigheter og i åpen dialog med lokale og sentrale interessegrupper*
- *Gjennomføre erstatningsoppgjør ved bruk av makeskifte for de parter som ønsker dette.*
- *Gjennomføre utbyggingen i samsvar med Forsvarets funksjonsbeskrivelse (av juni 2001) og samfunnets rammervilkår*

Oppnåelsen av de to øvrige to resultatmålene var ikke fullstendig:

Resultatmål *Fullføre utbyggingen innenfor en forventningsverdi på kr. 1.412 millioner (2001-kroner)* ble ikke helt oppnådd fordi man hadde en liten kostnadsoverskridelse på 53 millioner 2016- kroner.

Resultatmål *Etablere feltet til bruk i 2005 og endelig ferdigstillelse i 2008/2009* ble ikke helt oppnådd.

Regionfeltet ble åpnet i november 2005, men da var det bare et av anleggene, sprengningsfeltet som stod ferdig. I mai 2006 ble andre anlegg fullført og feltet kom skikkelig i bruk. Men RØ var først fullt fullført i 2012, selv om alle de viktigste anleggene var på plass i 2008. Denne forsinkelsen var i hovedsak forårsaket av omprioritering og behovsendring hos bruker.

RØ prosjektet hadde åtte effektmål. Av disse blir fire effektmål fullt ut oppnådd:

- *Andre felttjenesteøvelser med tilsvarende og lavere styrkenivå uten skarpskyting.*
- *Rene skarpskyttingsøvelser med styrker opptil bataljonsnivå, med alle hærens våpensystemer unntatt luftvernrakettssystem ROBOT 70.*
- *Skarpskyting med artilleri på lange avstander inn i feltet fra utenforliggende standplasser.*
- *Skarpskyting, taktiske forflytninger samt rednings- og sikringstjeneste med helikopter.*

Tre effektmål ble delvis oppnådd:

Effektmål *Taktiske samvirkeøvelser med skarpskyting med styrker fra infanteri, kavaleri og artilleri, totalt inntil fire bataljoner, under realistiske ytre forhold* blir oppnådd med tanke på å drive samvirkeøvelser med ulike våpen og troppearter, men kun med skarpskyting opp til bataljonsgruppe størrelse. RØ er ikke stort nok til å romme fire bataljoner.

Effektmål *Flystøtte til bakkestyrker ved taktiske øvelser, uten avlevering av skarpe våpen* blir oppnådd ved at det gis flystøtte til bakkestyrker ved taktiske øvelser, men det er en del ulike begrensinger ved gjennomføringene av øvelsene som gjør at man ikke kan snakke om full måloppnåelse.

Effektmål *Prove- og forsøksvirksomhet med Hærens våpen- og ammunisjonstyper* er i begrenset grad oppnådd fordi den nødvendige instrumentering som skulle sikre oppnåelsen av dette effektmålet ikke er anskaffet.

Det er kun ett effektmål som i hele tatt ikke er oppnådd. Effektmålet *Rakettartilleri (MLRS_Multiple Launch Rocket System) vil bli benyttet med øvingsraketter uten skarpe ladninger* er ikke oppnådd fordi MLRS-systemet, som er anskaffet, aldri er tatt i bruk på Rena. RØ prosjektet har i liten grad hatt de negative

virkningene, som først og fremst var knyttet til støy, slik kommunen og befolkningen fryktet. Derimot har prosjektet hatt en god del positive virkninger for berørte og ulike aktører.

Forsvaret har fått et meget godt treningsområde for større samhandlingsøvelser og med den nødvendige fleksibilitet for nye våpensystemer med nye trenings- og opplæringsbehov. For Forsvaret er derfor den viktigste virkning av RØ dets bidrag til Norges forsvarsevne. Gjennom RØ har Forsvarsbygg skaffet seg betydelig kompetanse for utvikling, gjennomføring og drift av andre skytefelt og særlig for utbygging av ny kampflybase på Ørlandet. For befolkningen er hovedvirkningen av RØ at denne bidrar til at Rena leir vil forbli en stor forlegning med sysselsetting i det militære området. Tilgangen til det friluftsområde hvor RØ er, er også blitt forbedret. For kommunen bidrar RØ til økt sysselsetting og bosetting. Kommunens plankompetanse er blitt betydelig styrket. Kontantoppgjøret for de grunneierne som ønsket dette var godt. For de grunneierne som ønsket å fortsette med skogsdrift innebar makeskiftet at arronderingen av skogen ble mye bedre med større og mer sammenhengende teiger. Virkningene av RØ for det lokale næringslivet var først og fremst under gjennomføringen av prosjektet da Forsvarsbygg i sin markedsstrategi søkte å motivere lokale entreprenører til å komme med tilbud på ulike kontrakter. Virkningene for næringslivet er nå begrenset til mindre vedlikeholds- og skogsforvaltningskontrakter. På to viktige samfunnsområder hadde gjennomføringen av RØ spesielle virkninger. Den meget omfattende registrering og vern av kulturminner over et stort område var et nybrottsarbeid som bidro til å forbedre metoder og anerkjennelse av betydningen av denne type omfattende registrering og kulturminnevern for større landskapsområder. Videre ble metoder for støymåling og støyforvaltning fra ulike støykilder betydelig forbedret.

Det synes klart at investeringen i Regionfelt Østlandet var et relevant tiltak på et riktig tidspunkt. Først og fremst gjelder det omleggingen av Forsvaret til å bli et mindre og mer slagkraftig forsvar etter slutten på den kalde krigen. Avdelingene skulle utstyres med bedre materiell samtidig som man innså at man måtte trene mer på samspillet mellom de ulike våpengrenene opp til og med brigadenivå. Forsvarets behov har ikke endret seg mye siden RØ ble vedtatt. Hæren holder fortsatt fast på manøverkonseptet, og RØ oppfattes å være blant de desidert beste øvingsfeltene i Nord-Europa. RØ har opprettholdt sin relevans siden oppstarten, og det er planer om fortsatt utvikling av feltet for å bedre dekke fremtidige behov. Prosjektet fremstår som klart relevant i forhold til de overordnede målene om å øke Forsvarets stridsevne.

Det burde ikke være noen tvil om RØs levedyktighet. RØ og dets tilknytning til Rena leir og komplementariteten til Rødsmoen og Terningmoen øvelsesområder betyr at RØ er av stor strategisk betydning for Norges forsvarsevne. Det som kan true levedyktigheten rent finansielt er dels at flyvåpen og marinen må ha så store midler til drift av sine nye våpensystemer at hæren får mindre ressurser til sine øvelser. Den interne budsjettprosessen betyr også at RØ kan bli sårbar overfor interne allokeringsprosesser i Forsvarsbygg, FLO og de største brukerne av RØ – at de bruker færre ressurser på RØ enn feltet trenger for å kunne fungere optimalt.

Den samfunnsøkonomiske analyse av RØ konkluderer med at ettersom feltet brukes mye, tyder dette på at investeringen var formålstjenlig. Dette må også sees i sammenheng med lokaliseringen – nærhet til Rena leir gjør det relativt rimeligere for leirens brukere å benytte Regionfelt Østlandet (begrensede reisekostnader, og fleksibilitet for å ta ledige tidspunkt i bruk på kort varsel).

I avsnitt 3.1 er beskrevet hvordan man for de enkelte evalueringskriterier skal gi score for evalueringskriteriene fra 1 til 6, hvor 1 indikerer at prosjektet er mislykket i forhold til vedkommende evalueringskriterium og 6 indikerer at det er særdeles vellykket. Tabell 11.1 sammenfatter evalueringsteamets karaktergivning.

Tabell 11-1 Karaktergivning for evalueringskriteriene

1. Produktivitet	2. Måloppnåelse	3. Virkninger	4. Relevans	5. Levedyktighet	6. Samfunns- økonomi
5	5	5	6	5	5

Vedlegg 1. Personer som er intervjuet

Navn	Funksjon	Organisasjon
Thomas Getz	Fagsjef eiendom og miljø	Forsvarsbygg
Jan Inge Kvaal	Sjef skytefeltadministrasjon RØ	Forsvaret
Gunnar Sætersmoen	Skytefeltadministrasjon RØ	Forsvaret
Arne Christian Omsted	Manøverskolen Rena leir	Forsvaret
Lars Olde Skaug	Assisterende operasjonsoffiser, Telemarkbataljonen	Forsvaret
Erik Moe	Artilleriskolen, Hærens våpenskole, Rena leir	Forsvaret
Bjørn Høye	FLO – Test og verifikasjon	Forsvaret
Arne Fedje	Ansvarlig Hærens Skyte- og øvingsfelt	Forsvaret
Geir Erik Olsen	Leder skyte- og øvingsfelt	Forsvarsbygg (utlånt fra Forsvaret)
Jan-Rune Samuelsen	Miljøkoordinator	Forsvarsbygg
Silje Østerås	Arealplanlegger	Forsvarsbygg
Anders Martinsen	Prosjektsjef byggefase	Forsvarsbygg
Arnbjørn Langseth	Regionscontroller	Forsvarsbygg
Are Vestli	Utviklingsavdelingen	Forsvarsbygg
Ulf Erik Owren	Tidligere eier	Galten AS, maskinentreprenør
Egil Wedul		Åmot utmarksråd
Espen Bangshaug		Åmot Jakt- og Fiskeforening
Alf Lau		BIORØ, berørtes interesseorganisasjon
Per Sjølie	Grunneier	
Espen Andre Kristiansen	Ordfører siste fire år	Åmot kommune
Jesper Engel	Enhetsleder for landbruk	Åmot kommune

Jan Inge Røe	Avtroppende næringssjef (også grunneier og nabo til RØ)	Åmot kommune
Mari Solbrekken	Arealplanlegger	Åmot kommune
Berit Bøhn	Var aktiv i BIORØ, var aktiv i «Stopp RØ», har sittet i kommunestyret. Var med fra starten i Osen Grendeutvalg, har sittet i Samarbeidsrådet, grunneier	
Jon Skjervold	Avdelingssjef	Forsvarets Forskningsinstitutt
Odin Standal	Seksjonssjef for investeringsstyring	Forsvarsdepartementet
Tore Kvalvik	Nestleder program for investeringer	Forsvarsdepartementet

Vedlegg 2. Referanseliste

<i>Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter.</i> Volden, G. og K. Samset (2013). Concept-rapport nr. 30
<i>Evaluering av prosjekter. Vurdering av suksess.</i> Samset, K. (2014). Fagbokforlaget
<i>St. meld. Nr. 16 (1992-93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98.</i>
<i>St. meld. nr 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002</i>
<i>St. meld. Nr. 11 (1998-99) Regionalt skyte- og øvingsfelt for Forsvarets avdelinger på Østlandet – Regionfelt Østlandet</i>
<i>Innst. S. nr. 129 (1998-99) Innstilling fra forsvarskomiteen om regionalt skyte- og øvingsfelt for Forsvarets avdelinger på Østlandet – Regionfelt Østlandet</i>
<i>Forsvarsdepartementets bestillingsbrev av 15. april 1999</i>
<i>Regionfelt Østlandet – Forenklet forprosjekt,</i> Forsvarets bygningstjeneste, 2001
<i>Regionfelt Østlandet, Samlet Plan,</i> Forsvarets bygningstjeneste, 2000
<i>Regionfelt Østlandet, Felles Planprogram,</i> 2000
<i>Kvalitetssikringsrapport (KS-2),</i> Dovre International AS, 2001
<i>Regionfelt Østlandet, Totalprosjektdokument (TPDOK),</i> Forsvarsbygg 2001
<i>Regionfelt Østlandet og Østerdal Garnison i Åmot, Felles Planprogram</i>
<i>St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omlegging av Forsvaret i perioden 2005 – 2012</i>
<i>Regionfelt Østlandet – Evaluering av prosjektgjennomføring,</i> FAVEO – Scanteam, 2012
<i>Et forsvar i endring,</i> Forsvarssjefens fagmilitære råd, 2015
<i>Utdanningsdirektiv 1 (UD1)</i>
<i>Forsvarets Fellesoperative Doktrine (FFOD)</i>
<i>Forsvarets behovs- og funksjonsbeskrivelse for RØ,</i> Forsvarets bygningstjeneste, 2001
<i>Hærens Utdanningsdirektiv nr. 1 (UD1)</i>
<i>Krigens vitenskap,</i> Høiback og Ydstebø, 2012

NOU 1996:8 – Forsvarets skyte- og øvingsfelt

NOU 2012:16 – Samfunnsøkonomiske analyser

Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, DFØ