



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av
Forsvarsdepartementets
forvaltningspraksis og sporbarheten
i de faglige tilrådninger som gis

Dokument nr. 3:9 (2006–2007)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 78

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjoner@dss.dep.no
www.publikasjoner.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-80-3

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer
Foto: Scanpix, Forsvarets mediesenter



Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvalt- ningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis

Dokument nr. 3:9 (2006–2007)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:9 (2006–2007)
*Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis
og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis.*

Riksrevisjonen, 1. juni 2007.

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	8
2.1	Sporbarhet i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO	8
2.2	Fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål i FMO	12
2.3	Sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer	17
3	Riksrevisjonens bemerkninger	20
4	Forsvarsdepartementets svar	22
5	Riksrevisjonens uttalelse	25
	Vedlegg: Rapport	27

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis

1 Innledning

Forsvarets regnskap for 2003 ble ikke godkjent av Riksrevisjonen,¹ og for 2004 kunne ikke Riksrevisjonen bekrefte at regnskapet for Forsvarets militære organisasjon (heretter FMO) ikke inneholdt vesentlige feil eller mangler.² I forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005) fattet Stortinget 5. april 2005 følgende vedtak:

”Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særskilt undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis.”³

I Innst. S. nr. 145 (2004–2005) viste flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen til at dersom Stortinget og dets kontrollerende organ Riksrevisjonen skal ha mulighet til å følge beslutningsprosessene i Forsvaret, forutsetter det at prosessene kan etterspores. At prosessene fram til vedtak er sporbare, ble av flertallet betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis og særlig der fagmyndighet er tillagt ytre etater.

Videre framholdt flertallet:

”Muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjør en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets side og bryter med de forutsetninger vårt demokratiske system er bygd på.”⁴

Flertallet i komiteen la under behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005) også vekt på statsrådens opplysningsplikt overfor Stortinget. Hvilke krav som stilles til den informasjonen regjeringen gir Stortinget, kan bl.a. utledes av Frøilandutvalgets rapport, Dokument nr. 14 (2002–2003) og Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Kontroll- og konstitusjonskomiteen fastslo i Innst. S. nr. 210 (2003–2004) at de opplysninger

regjeringen legger fram for Stortinget, må være korrekte, i den forstand at det er samsvar mellom opplysningene og den underliggende realitet. Ifølge innstillingen skal relevante faktaopplysninger framlegges. Videre har regjeringen ansvar for å opplyse om usikkerhet opplysninger er beheftet med, og alvorlige faglige motforestillinger skal framgå av saken selv om disse er i strid med regjeringens forslag. Regjeringen har også plikt til å legge fram viktige opplysninger som kommer den i hende *etter* at en sak er fremmet for Stortinget.⁵

Formålet med denne revisjonen har vært å undersøke Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis, både i prosessen fram mot beslutninger og i iverksettingen og oppfølgingen av beslutninger. Dette er belyst ved å undersøke sporbarheten i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO, sporbarhet ved fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål i FMO og sporbarhet i to større beslutningsprosesser: omorganisering av FLO/IKT og innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 *Forsvarets logistikkorganisasjon*.

Undersøkelsen berører også i noen grad styringsmessige forhold knyttet til forvaltningspraksis mer generelt, jf. vedtaket i Stortinget. Det er her tatt utgangspunktet i prinsippet om mål- og resultatstyring, jf. Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgingsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85), og St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93). Stortinget har også gjennom bevilgingsreglementet § 9⁶ stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. Finansdepartementet har konkretisert dette

1) Dokument nr. 1 (2004–2005).

2) Dokument nr. 3:8 (2004–2005).

3) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 37; votering i sak nr. 1, 5. april 2005.

4) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33.

5) Ifølge Frøilandutvalget gjelder denne plikten som hovedregel bare fram til Stortinget har truffet vedtak. Men dersom det etter at Stortinget har truffet vedtak i en sak, inntreffer nye begivenheter eller framkommer nye opplysninger som er av avgjørende betydning, og som er egnet til å reise spørsmål ved Stortingets vedtak, må regjeringen etter omstendighetene kunne ha en plikt til å informere om dette, jf. Dokument nr. 14 (2002–2003), s. 44.

6) Tidligere § 2 og § 13.

i reglement for økonomistyring i staten⁷ med tilhørende bestemmelser.⁸

Et utkast til rapport ble i brev av 12. mars 2007 forelagt Forsvarsdepartementet. Departementet har i brev av 11. april 2007 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp. Departementets kommentarer er innarbeidet i rapporten og i oppsummeringen av undersøkelsen. Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter tidsperioden 2002–2006. Den er basert på en analyse av aktuelle stortingsdokumenter, styringsdokumenter, notater, utredninger, rapporter og korrespondanse. For å gi supplerende opplysninger til dokumentanalysen, er det gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen, FMO ved Økonomi- og styringsavdelingen i Forsvarsstaben, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), FLO/IKT, tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold og tidligere sjef for Forsvarsstaben, Svein Ivar Hansen.

For å belyse hvilken informasjon som er videreformidlet til Stortinget, er aktuelle stortingsproposisjoner og -meldinger med tilhørende innstillinger og referater fra forhandlinger gjennomgått. Det samme er interpellasjoner, referater fra spørretimer i Stortinget fra og med sesjon 2002–2003 til og med sesjon 2006–2007 og referater fra de åpne kontrollhøringene i Stortinget 21. februar og 4. mars 2005.

2.1 Sporbarhet i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO

2.1.1 Hovedtrekk i den løpende styringsdialogen
Forsvarsdepartementets styringsdialog overfor FMO er formalisert gjennom bestemte styringsdokumenter, rapporter og en fastsatt møtestruktur med formelle styringsmøter mellom departementets ledelse og forsvarssjefen. I tillegg kommer den løpende, uformelle dialogen, med blant annet integrerte samarbeidsprosesser.⁹

Ved behandlingen av St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden*

2002–2005, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002), vedtok Stortinget en organisatorisk integrering av forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i Forsvarets overkommando i Forsvarsdepartementet. Samtidig ble det vedtatt å opprette en Forsvarsstab til støtte for forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef for FMO.¹⁰ Den nye organisasjonen trådte i kraft 1. august 2003. Forsvarsdepartementet har etter dette revidert departementets retningslinjer for etatsstyring. Det framgår av retningslinjene at departementet tilstreber økt grad av uformelle, integrerte arbeidsprosesser hvor etatene deltar direkte i utarbeidelsen av styringsdokumentene.¹¹

2.1.2 Styringsdialogen om bruk av tildelte midler

I undersøkelsen er det foretatt en gjennomgang av økonomirapporteringen fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben, og av Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet. Videre er styringsdialogen knyttet til rapporteringen undersøkt.

Sporbarheten i økonomirapporteringen

Undersøkelsen viser mangler ved sporbarheten i økonomirapporteringen. Dette gjelder både rapporteringen fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet og fra kapitleierne Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben.

Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet består av to resultat- og kontrollrapporter per år, og i tillegg månedsrapporter. I 2004 og 2005 ble månedsrapportering gitt uten at vanlige krav til journalføring ble fulgt. Sporbarheten er bedret i 2006, ved at rapporteringen ligger som vedlegg til følgeskriv og dermed journalføres.

Undersøkelsen viser at det for flere måneder i 2004 og til dels også 2005 ikke foreligger månedsrapport fra Hæren og/eller FLO til Forsvarsstaben. Forsvarsstaben har bekreftet at én årsak kan være mangelfulle arkiveringsrutiner, men har også påpekt at kapitleierne i 2004 kun skulle rapportere dersom det var avvik. Dette er senere erstattet med et tydelig krav om månedlig rapportering. I mai 2005 innførte Forsvarsstaben månedlig arkivering av rapporteringen for lettere å finne fram til nødvendig informasjon og sikre at den er sporbar i ettertid. Før mai 2005 oppbevarte ikke Forsvarsstaben rapporteringen på en systematisk måte. I under-

7) Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

8) Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.

9) Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring, s. 7.

10) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 37.

11) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i Forsvarssektoren 9. mars 2005, s. 12.

søkelsen er det derfor anført at det kan stilles spørsmål ved sporbarheten i økonomirapporteringen i Forsvarsstaben i 2004 og fram til mai 2005.

Forsvarsdepartementet tar til etterretning at sporbarheten i alle deler av den månedlige økonomirapporteringen ikke har vært god nok, spesielt for 2004, men også til dels for 2005. Departementet ser at månedsrapportene skulle ha vært journalført på vanlig måte for å sikre sporbarhet.

Forsvarsdepartementets oppfølging av økonomisk status

Reglement for økonomistyring i staten stiller krav om risikostyring og intern kontroll i statlige virksomheter, jf. reglementet § 14 og bestemmelsene punkt 2.4. Videre framgår det av reglementets § 4 at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Når det gjelder risikobildet ved inngangen til 2004, har Forsvarsdepartementet i intervju vist til at departementet var klar over at det samlet sett var omfattende endringer i 2003/2004: nytt lønns- og regnskapssystem, full innføring av horisontal samhandel og etablering av integrert strategisk ledelse, samtidig som det ble satt ambisiøse omstillingskrav.¹² Det framgår videre av referat fra etatsstyringsmøtet i desember 2003 at Forsvarsstaben vurderte 2004 som et vanskelig år, blant annet på grunn av et stramt driftsbudsjett og store omstillinger i FMO.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet gjennom 2004 løpende fikk rapportering fra Forsvarsstaben om store utfordringer – blant annet knyttet til pålitelighet i tallgrunnlag og prognoser – og dermed om en uoversiktlig økonomisk situasjon. Undersøkelsen viser videre at det i rapporteringen til Forsvarsdepartementet fram til og med august 2004 ble varslet om "rød lampe" på målet om gjennomføring i henhold til budsjett. Etter dette rapporterte Forsvarsstaben om gjennomføring innenfor vedtatt budsjett, men at usikkerheten fremdeles var stor.

Undersøkelsen viser samtidig at det i 2004 ikke foreligger økonomirapport hver måned fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet. Den tallmessige rapporteringen ble dessuten ikke gitt i sammenliknbare størrelser, og i flere rapporter mangler opplysninger om forbruk og prognose

per kapittel. Forsvaret hadde i 2004 et merforbruk på ca. 1 mrd. kroner, som først ble avdekket i januar 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall har i forbindelse med merforbruket i 2004 uttalt: "Når overskridelser på over 1 mrd. kroner synes å komme overraskende på ledelsen, kan etter flertallets syn, ikke kontakten mellom de ulike deler av Forsvarets organisasjon fungere på en tilfredsstillende måte."¹³ På bakgrunn av det foreliggende risikobildet, både ved inngangen til og gjennom 2004, stilles det i undersøkelsen spørsmål ved at Forsvarsdepartementet i løpet av 2004 ikke fulgte opp at regnskapsrapporteringen ble avgitt i henhold til fastsatte krav – både til frekvens og innhold. Videre er det stilt spørsmål om departementets oppfølging av økonomistatus gjennom 2004 var tilstrekkelig tett og systematisk.

Forsvarsdepartementet erkjenner i sitt svarbrev at det i 2004 var mangelfull økonomisk kontroll innenfor viktige ledd i FMO, og viser i den forbindelse til St.meld. nr. 29 (2004–2005) *Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004*.

Forsvarsdepartementet framholder imidlertid at departementet gjennom hele budsjettåret 2004 var svært oppmerksom på risikoen for merforbruk, og at departementet på hvert etatsstyringsmøte ble forsikret om at også etaten var oppmerksom på dette. Dette var også en av årsakene til at departementet, med basis i at det ble rapportert¹⁴ om risiko for merforbruk i mai 2004, påla forsvarssjefen å iverksette nødvendige tiltak for å balansere budsjettet. Forsvarssjefen iverksatte tiltak som gjorde at forsvarssjefen gjennom den påfølgende styringsdialogen rapporterte om at budsjettet samlet sett ville gå i balanse.

Undersøkelsen viser at i tiden etter 2004 har det i rapporteringen, både fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet og fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben, vært en utvikling mot hyppigere rapportering, og i 2006 ble det rapportert hver måned. Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet er etter hvert også blitt mer detaljert og systematisk, med rapportering gitt i sammenliknbare størrelser. Dette gir et bedre grunnlag for departementets oppfølging av økonomisk status i FMO.

Undersøkelsen viser at det også i rapporteringen fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben har

12) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

13) Innst. S. nr. 276 (2004–2005), s. 10.

14) Resultat- og kontrollrapport nr. 1 2004 oversendt Forsvarsdepartementet 24. mai 2004.

skjedd en positiv utvikling, i form av en fylldigere rapportering med noe mer substansiell informasjon. Undersøkelsen viser imidlertid at rapporteringen ikke er standardisert, ved at innholdet i rapporteringen fremdeles er varierende. Forsvarsstaben vurderer kvaliteten på rapporteringen som vesentlig bedret fra 2004 og fram til 2006, men opplyser at staben fremdeles arbeider med å forbedre den, og påpeker behovet for bedre analyser av dataene for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon. Dette gjelder både på kapitelnivå og på tvers av kapitlene. Forsvarsstaben viser i den forbindelse til at man ut fra de kravene som foreligger ikke har kommet langt nok med å utarbeide et standardisert oppsett som legger til rette for at Forsvarsstaben kan foreta analyser på tvers av kapitler.¹⁵

Til tross for det betydelige merforbruket i 2004 har Forsvarsdepartementet ikke initiert noen gjennomgang eller særskilt evaluering av rapporteringsrutinene fra kapitteleierne til Forsvarsstaben. Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet heller ikke anser dette som sitt ansvar, da departementet forholder seg til Forsvarsstabens samlede rapportering.¹⁶ Kvaliteten på Forsvarsstabens rapportering til departementet må imidlertid ses i sammenheng med kvaliteten på rapporteringen fra den enkelte kapitteleier. På bakgrunn av overskridelsene i 2004 er det derfor i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvarsdepartementet etter 2004 burde sørget for en særskilt evaluering av rapporteringsrutinene fra kapitteleierne til Forsvarsstaben.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svar til at det etter merforbruket i FMO i 2004 er iverksatt en rekke tiltak for å bedre rapportering og oppfølging av budsjettstyringen og regnskapsutviklingen gjennom året. Disse tiltakene er det redegjort for i St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret*. Tiltakene ble nedfelt i en egen tiltaksliste – *Tiltaksliste for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning* – som nå inngår i den månedlige økonomirapporteringen til departementet. Departementet viser også til at det har vært en positiv utvikling i økonomirapporteringen. Dette har ifølge departementet utviklet seg med basis i en dialog mellom departementet og Forsvarsstaben hvor en har kommet fram til en standardisering av innhold og presentasjon av rapporteringen. I denne dialogen har også rapporteringen fra kapitteleierne til For-

svarsstaben vært et tema, siden dette danner grunnlaget for rapporteringen fra Forsvarsstaben til departementet.

Når det gjelder 2005 og 2006, hevder departementet at det er etablert god kontroll med forbruket i FMO. Som elementer i denne forbedrede kontrollen nevner departementet blant annet elektroniske støttesystemer, en bedre oppfølging av faktureringsstakten i etaten, forbedrede rutiner og større fokus på økonomioppfølgingen enn tidligere. Videre er tiltakslisten for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning etablert som en del av den månedlige økonomirapporteringen til departementet. På bakgrunn av den forbedrede kontrollen stiller Forsvarsdepartementet spørsmål ved grunnlaget for Riksrevisjonens spørsmål om departementet burde sørget for en full gjennomgang av rutinene for regnskapsrapportering etter 2004.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen etter 2004, både når det gjelder sporbarhet og kvalitet. Det var imidlertid gjennom 2005 sterkt fluktuierende prognoser, og i 2006 vesentlige avvik fra budsjett ved et mindreforbruk på vel 2,4 mrd. kroner, hvorav en vesentlig del av mindreforbruket gjelder investeringsmidler. På bakgrunn av merforbruket i 2004, sterkt fluktuierende prognoser gjennom 2005 og mindreforbruket i 2006, er det i undersøkelsen anført at det kan stilles spørsmål om Forsvarsdepartementet har oppnådd en tilstrekkelig kontroll med bruken av bevilgede midler.

Forsvarsdepartementet erkjenner i sine kommentarer til rapporten at det også i 2005 var betydelige utfordringer på prognosesiden i FMO. Dette var bakgrunnen for at både departementet og Forsvarsstaben hadde fokus på prognosene i gjennomføringen av 2006-budsjettet. Departementet påpeker at prognosene, særlig på driftssiden, hadde en positiv utvikling i 2006, men at det fremdeles er et forbedringspotensial. Ifølge departementet var prognosekvaliteten i 2005 også årsaken til at Forsvarsstaben høsten 2005 iverksatte en spesiell oppfølging av forbruket for å sikre balanseringen av budsjettet og dermed regnskapet. Ifølge departementet viser gjennomføringen av de to siste års budsjetter at FMO har gjenvunnet god kontroll med økonomistyringen i de deler av organisasjonen hvor det sviktet i 2004.

Forsvarsdepartementet framholder at mindreforbruket på investeringssiden i 2006 ikke kan til-

15) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

16) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

skrives dårlige prognoser eller manglende kontroll med bruken av bevilgningene. Departementet viser til at det tidlig i 2006 var prognostisert et mindreforbruk på investeringer, og dette var et tema for diskusjon og tiltak gjennom hele 2006. Departementet påpeker videre at en analyse av investeringsporteføljen viser at FLO hadde en stor andel oppdrag som var planlagt forpliktet og utbetalt i 2006, men som ikke ble omsatt som forutsatt. Dette indikerer ifølge departementet at manglende gjennomføringsevne snarere var et resultat av feilprioriteringer og/eller ressursmangel på merkantil og teknisk side i FLO, enn av generell mangel på oppdrag. Departementet erkjenner samtidig ansvar for manglende produksjon av beslutningsgrunnlag med påfølgende oppdrag til FLO. Ifølge departementet er det imidlertid usikkert om høyere oppdragsmengde ville ha resultert i høyere omsetningsevne, siden den primære flaskehalsen i investeringsprosessen, etter departementets syn, var mangel på ressurser i FLOs investeringsorganisasjon.

2.1.3 Sporbarhet ved utarbeidelse av de årlige budsjettforslag og iverksettingsbrev i perioden 2004–2006

Det sentrale dokumentet i Forsvarsdepartementets etatsstyring er iverksettingsbrevet til de underlagte etatene.¹⁷ Iverksettingsbrevet må ses i sammenheng med departementets budsjettproposisjon (St.prp. nr. 1 for Forsvarsdepartementet). Iverksettingsbrevet utarbeides gjennom formelle og uformelle prosesser.¹⁸ Formålet med det integrerte arbeidet er at Forsvarsdepartementet og underliggende etat i uformelle prosesser skal legge best mulig til rette for det formelle arbeidet.¹⁹ Den formelle styringsdialogen mellom departementet og etaten skal i henhold til Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring dokumenteres.²⁰

Undersøkelsen viser at det foreligger en grunnstamme av formell dokumentasjon av prosessen fram mot budsjettforslag og iverksettingsbrev i perioden 2004–2006. Sporbarheten i 2004-prosessen er likevel mangelfull, ved at dokumenter som Riksrevisjonen har etterspurt, ikke kan framlegges fordi de ikke er gjenfinnbare. Dette gjelder for det første foreløpig iverksettingsbrev med påfølgende kommentarer fra FMO.

Forsvarsdepartementet oversendte ikke foreløpig iverksettingsbrev for 2004 formelt, men oversendte likevel utkast som Forsvarsstaben kommenterte uformelt. Denne dialogen er i ettertid ikke sporbar. For det andre pågikk det sommeren 2003 en diskusjon mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando (senere Forsvarsstaben) om hvilke materiell- og EBA-investeringer²¹ som skulle utsettes for å balansere budsjettet for 2004. Dette er dokumentert gjennom brevveksling. Forsvarsdepartementet har imidlertid ikke kunnet framskaffe departementets siste forslag²² før det ble besluttet endelig hvilke materiell- og EBA-investeringer som skulle utsettes eller reduseres i omfang. Forsvarsstaben stilte seg i brev²³ kritisk til forslaget fra departementet. Det er dermed uklart hvordan Forsvarsstabens faglige råd ble håndtert. Særlig på bakgrunn av at det var ulike syn i denne saken, stilles det i undersøkelsen derfor spørsmål om kravet til sporbarhet er tilfredsstillende ivaretatt. Undersøkelsen viser imidlertid at ett vesentlig faglig råd fra forsvarssjefen i diskusjonen om materiellinvesteringer sommeren 2003 ble tydelig kommunisert til Stortinget. I St.prp. nr. 82 (2002–2003) *Bygging av Skjold-klasse missiltorpedobåter* ble det meddelt at forsvarssjefen hadde anbefalt å utsette denne investeringen.

Forsvarsdepartementet slutter seg i sitt svarbrev til at dialogen mellom departement og etat skal nedfelles formelt i vesentlige saker, og særlig dersom det foreligger ulike syn. Departementet framholder at dette er ivaretatt, også på de områdene revisjonen omfatter.

Forsvarsdepartementet slutter seg ikke til at sporbarheten i 2004-prosessen var mangelfull. Forsvarsdepartementet viser til at departementet i 2003 ikke hadde etablert en praksis med å utarbeide foreløpig iverksettingsbrev til FMO, og påpeker i den forbindelse at integrert strategisk ledelse ble etablert i august 2003. Etter en gjennomgang i departementet av prosedyrene rundt utarbeidelsen av iverksettingsbrev ble det fra og med 2004 besluttet å utarbeide foreløpige iverksettingsbrev for å forberede etaten på det endelige iverksettingsbrevet så tidlig som mulig. Forsvarsdepartementet gjør også oppmerksom på at et foreløpig iverksettingsbrev ikke er et krav i økonomiregelverket. Forsvarsdepartementet kan

17) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 11. april 2007, s. 7.

18) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i Forsvarssektoren 9. mars 2005, s. 13.

19) Intervju med Forsvarsdepartementet 16. januar 2007.

20) Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring, s. 7.

21) EBA er en forkortelse for eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret.

22) Datert 25. august 2003.

23) Datert 10. september 2003.

imidlertid se at dersom utkastene og kommentarene mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben hadde vært journalført, ville sporbarheten vært bedre.

Departementet påpeker videre at det gjentatte ganger har prøvd å etterspore dokumentet om kutt i materiell- og EBA-investeringer, som Forsvarsstaben refererer til i sitt brev datert 10. september 2003. Forsvarsdepartementet framholder at det uformelt kan ha blitt gitt en arbeidsversjon av en "kutt- og frysliste" til Forsvarsstaben for eventuelle kommentarer. Hvis det ikke er snakk om en feilreferanse i Forsvarstabens brev, ser Forsvarsdepartementet i etterkant at det ville ha vært en fordel for sporbarheten om listen var blitt oversendt formelt til Forsvarsstaben. Departementet framholder imidlertid at sluttresultatet av prosessen er solid dokumentert ved det endelige oppdragsskrivet fra departementet.

Det framgår av St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* at det gjennom tiltakene skissert i proposisjonen ble tatt betydelige grep for å få kontroll over Forsvarets utgifter og bidra til å gi rom for større investeringer.²⁴ Undersøkelsen viser at det gjennom prosessen fram mot budsjettforslagene for både 2005 og 2006 ble foretatt reduksjoner på investeringsiden for å balansere budsjettene. Dette har skjedd etter en prosess hvor forsvarssjefen og Forsvarsstaben har stilt spørsmål ved realismen i kravene til effektivisering som departementet har lagt til grunn. Det framgår av brev og møtereferater at forsvarssjefen har akseptert en reduksjon på investeringsiden, men samtidig påpekt konsekvenser i form av problemer med å realisere vedtatt forsvarsstruktur. Forsvarssjefen framholdt i et etatsstyringsmøte i juli 2005 at "organisasjonen er fundamentalt ute av økonomisk balanse", og "midlertidige krisetiltak kan ikke rette opp en strukturell ubalanse".²⁵ Forsvarssjefens synspunkter i prosessen fram mot budsjettforslagene for 2005 og 2006 er godt dokumentert, og undersøkelsen viser at hensynet til sporbarhet således er tilfredsstillende ivarettatt. At det har skjedd en utvikling mot bedre sporbarhet sammenliknet med prosessen fram mot 2004-budsjettet, bekreftes også ved at foreløpige iverksettelsesbrev for 2005 og 2006 er blitt oversendt og besvart formelt.

Undersøkelsen viser imidlertid at sporbarheten på ett punkt er blitt svakere: Utkast til St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble kommentert formelt av Forsvarsstaben. Dialogen om utkast til St.prp. nr. 1 for påfølgende år har imidlertid kun skjedd uformelt – ifølge Forsvarsdepartementet på grunn av fortroligheten i materialet. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om uformell oversendelse ivaretar hensynet til sporbarhet på en tilfredsstillende måte. I sine kommentarer til rapporten sier Forsvarsdepartementet seg enig i at uformell oversendelse ikke ivaretar kravet til formell oversendelse. Departementet er også enig i at uformell oversendelse ikke ivaretar hensynet til sporbarhet. Forsvarsdepartementet understreker videre at bakgrunnen for at utkastene til St.prp. nr. 1 ikke formelt er forelagt etaten siden 2003, er at det tidligere har oppstått til dels alvorlige lekkasjer som har medført diskusjon rundt et budsjett som ennå ikke var forelagt Stortinget. Departementet fant på denne bakgrunnen i 2004 å måtte innskjerpe tidligere praksis med formell forespørsel om kommentar til det helhetlige budsjettet, og gå over til en uformell oversendelse til noen få, utvalgte ledere for uformell kvalitetssikring. Etter departementets syn har ikke dette konsekvenser for sporbarheten ettersom det gjelder et dokument som i sin natur er politisk, og hvor det ikke er noe formelt krav om foreleggelse.

2.2 Fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål i FMO

Nedbemanningsmål var et sentralt virkemiddel i omstillingen av Forsvaret i langtidsperioden 2002–2005, og årsverksstyring benyttes også i den videre omstillingen i perioden 2005–2008. Undersøkelsen omhandler sporbarheten i dialogen mellom FMO og Forsvarsdepartementet om nedbemanningsmål og årsverksstyring for FMO generelt og FLO spesielt.

2.2.1 Sporbarheten i diskusjonen om justering av nedbemanningsmålet for FMO – høsten 2003

I St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* ble det satt som mål at antallet årsverk i Forsvaret innen 31. desember 2005 skulle være redusert med minimum 5000 i forhold til antallet per 1. september 2000. Forsvarssjefen ba i november 2003 Forsvarsdepartementet om at nedbemanningsmålet for omstillingsperioden måtte justeres ettersom FMO blant annet gjennom St.prp. nr. 1 (2003–2004) hadde fått tilført flere oppgaver.²⁶

24) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 123.

25) Referat fra etatsstyringsmøte, 6. juli 2005.

26) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 18. november 2003.

Forsvarsdepartementet aksepterte ikke en nedjustering av målet og holdt fast på at Forsvaret skulle nedbemanne med 5000 årsverk sammenliknet med år 2000. Forsvarsdepartementet ba i stedet om at FMO vurderte aktivitetsnivået. Forsvarsstaben har i intervju vist til at det i november–desember 2003 foregikk en diskusjon om nedtrekksmålet mellom ledelsen i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. Ifølge Forsvarsstaben ble det i liten grad utarbeidet referater fra disse møtene.²⁷ I etatsstyringsmøtet 15. desember 2003 bekreftet Forsvarsstaben at målene var forstått og akseptert. Det er i forbindelse med undersøkelsen ikke lagt fram dokumentasjon som viser *hvordan* Forsvarsdepartementet og FMO kom fram til en løsning om nedtrekksmålet. Dette synes således å være et eksempel på muntlige avklaringer uten tilgjengelige protokoller, der sporbarheten i faglige råd er noe mangelfull. Dette har skjedd i en sak som er vesentlig for å gjennomføre omstillingen av Forsvaret, og hvor det har vært ulike syn. I undersøkelsen stilles det på denne bakgrunn spørsmål om hensynet til sporbarhet i prosessen fram til beslutning er ivarettatt på en tilfredsstillende måte.

Forsvarsdepartementet har i sine kommentarer vist til at saken om nedbemanningsmålet ble grundig diskutert, og at departementet ga et foreløpig tilsvare i etatsstyringsmøtet 15. desember 2003, hvorfra det er dokumentert at Forsvarsstaben forsto og aksepterte Forsvarsdepartementets syn. Departementet viser videre til at svaret ble endelig formalisert i brev av 8. januar 2004. Forsvarsdepartementet anser ikke dette som en muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller i en vesentlig sak. Forsvarsdepartementet uttaler at det oppfatter at referatet fra etatsstyringsmøtet 15. desember 2003 er klar dokumentasjon og dermed sporbarhet på forståelsen og oppfatningen av målene i FLO og FMO.

2.2.2 Sporbarheten i diskusjonen om nedbemanningsmål for FLO, fastsatt gjennom St.prp. nr. 12 (2003–2004)

Høsten 2003 ble det lagt fram en stortingsproposisjon om omstillingen av FLO. Undersøkelsen viser at forsvarssjefen i en høringsuttalelse til Forsvarsdepartementets utkast til denne proposisjonen, ønsket å ta ut formuleringen: "Forsvarssjefen har i tillegg definert et innsparingsmål for 2004 på 1000 årsverk...". Det heter i høringsuttalelsen at "det anbefales uansett å stryke hele

setningen, da den ikke medfører riktighet. Årsverksmålet for FLO i inneværende langtidsperiode er 5330".²⁸ I St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon* ble det meddelt at forsvarssjefen hadde som mål at 1000 årsverk skulle tas ut i løpet av 2004, og at Forsvarsdepartementet sluttet seg til dette.

Undersøkelsen viser at det våren 2004 oppsto en diskusjon mellom Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet om hva man faktisk var blitt enige om høsten 2003. Forsvarsdepartementet har i intervju framholdt at departementet oppfattet at anmodningen i høringsuttalelsen ble framsatt fordi uttrykket "i tillegg" kunne misforstås, og at det senere ble enighet om å stryke "i tillegg".²⁹ Tidligere forsvarssjef har i intervju vist til at det klart framgår av ovennevnte høringsuttalelse at FMOs syn var at det ikke skulle fastsettes et nedtrekksmål på 1000 i FLO i 2004. FMO ønsket i stedet å opprettholde årsverksmålet for FLO for perioden 2002–2005, og realisere så mye som mulig i 2004.³⁰

Det stilles i undersøkelsen spørsmål om Forsvarsdepartementet i tilstrekkelig grad har sikret at det ble nedfelt, for eksempel gjennom møterferater, tydelige konklusjoner både om fastsatte mål og om hvordan forsvarssjefens høringsuttalelse skulle tolkes og håndteres.

Forsvarsdepartementet peker i sitt svarbrev på at tidligere forsvarssjef har vist til at det klart framgår av høringsuttalelsen at FMO sitt syn var at det ikke skulle fastsettes et nedtrekksmål på 1000 i FLO i 2004. Departementet stiller spørsmål ved grunnlaget for denne uttalelsen, og viser til at nedtrekksmålet var satt av FMO selv gjennom forsvarssjefens budsjettinnspill til departementet. Nedtrekket utgjorde ifølge departementet en bærebjelke i den samlede balanseringen av budsjettet for 2004, som var lagt fram for Stortinget kort tid før den nevnte høringsuttalelsen forelå. Forsvarsdepartementet framholder at forsvarssjefen ikke fremmet noe alternativt budsjettbalanseringsforslag, verken som del av høringsuttalelsen eller i etterkant av denne.

2.2.3 Forsvarssjefens faglige råd i 2005 og 2006 om styring på årsverk

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moder-*

27) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

28) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. oktober 2003.

29) Intervju med Forsvarsdepartementet 16. januar 2007.

30) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

niseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008 ble det satt som mål at FMO innen utgangen av 2008 bringes ned til anslagsvis 15 000 årsverk, eksklusive gevinster knyttet til den videre moderniseringen av FLO.³¹

Forsvarssjefen framhever i intervju med Riksrevisjonen at aktivitetsnivået per 2007 ikke er forenlig med en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO. Det er derfor etter forsvarssjefens syn behov for en netto oppbemanning, både i FLO og i andre deler av FMO. Den målstrukturen Stortinget vedtok for perioden 2005–2008, er ifølge forsvarssjefen ikke realistisk og vil ikke bli realisert gitt budsjettnivået.³² Videre har Forsvarsstaben i resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2006 anbefalt at Forsvaret ikke lenger styrer personellvirksomheten ut fra antall årsverk, men at det styres på oppdrag og økonomisk tildeling.

Forsvarsdepartementet har i de årlige budsjettproposisjonene rapportert i forhold til målet om en samlet årsverksramme på 15 000. FMOs synspunkter når det gjelder styring i forhold til årsverksmålet, er godt dokumentert gjennom korrespondanse og møtereferater, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivarettatt. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter, stilles det i undersøkelsen imidlertid spørsmål om forsvarssjefens faglige råd om styring i forhold til en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO, i tilstrekkelig grad er videreformidlet til Stortinget.

Forsvarsdepartementet framholder at de opplysningene som har vært nødvendige for Stortingets behandling av Forsvarets omstilling, er meddelt Stortinget, og at opplysningene har vært korrekte og dekkende. Departementet refererer til de fastsatte omstillingsmålene og den informasjonen som er gitt knyttet til disse i blant annet budsjettproposisjonene i de aktuelle planperiodene. Etter departementets syn skal det ikke være nødvendig eller foreligge krav om å informere Stortinget om enhver uenighet mellom departement og etat. Forsvarsdepartementet anfører at det er godt kjent med statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget, og oppfatter at denne har vært overholdt fullt ut. Departementet viser for øvrig til at det har informert Stortinget om at det skal iverksettes en gjennomgang av erfaringer fra nedbemanningen i Forsvaret, og at en slik evaluering er iverksatt.

31) St.prp. nr. 42 (2003–2004), pkt. 8.2.

32) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

2.2.4 Konsekvenser av iverksettelsen av vedtatte nedbemanningsmål

Avgangsstimulerende tiltak var et sentralt virkemiddel i gjennomføringen av nedbemanningen i Forsvaret. Ordningen ble innført i 2000 og avvirket 31. desember 2005. Totalt 4771 personer fikk innvilget søknad om avgangsstimulerende tiltak.³³

Det ble ifølge Forsvarsdepartementet ikke utarbeidet egne evalueringsrapporter av tiltak med sikte på å justere praksis og hindre utilsiktede konsekvenser som følge av ordningen med avgangsstimulerende tiltak i perioden 2000–2005. Hovedgrunnen var manglende kapasitet.³⁴ Forsvarsdepartementet framhever likevel at effekten av tiltak ble løpende vurdert, og retningslinjer for avgangsstimulerende tiltak justert.³⁵ Etter utgangen av langtidsperioden 2002–2005 er det foretatt tre evalueringer med tilhørende rapporter, som omhandler nedbemanningen i Forsvaret.³⁶ I Forsvarsdepartementets egen gjennomgang konkluderes det med at en utstrakt bruk av avgangsstimulerende tiltak synes å ha vært nødvendig for å nå nedbemanningsmålet. Det framheves imidlertid at Forsvaret i for stor grad tapte kritisk kompetanse. Også i en rapport fra Statskonsult, gjennomført på oppdrag fra Forsvarsstaben, drøftes spørsmålet om tap av kompetanse. I rapporten framhever respondene fra Forsvaret at presset for å nå de stortingspålagte målene var så sterkt at det virket som om fokuset ensidig ble lagt på å oppnå nedtrekksmålene, uavhengig av konsekvensene for framtidig behov for kompetanse og ressurser. Forsvarsdepartementet har i intervju bekreftet at det i perioden 2002–2005 ble lagt stor vekt på å styre på årsverk.³⁷

Riksrevisjonens undersøkelse viser at bemanning av investeringsavdelingen i FLO, og dermed kapasiteten til å omsette investeringsmidler, har vært et tema i styringsdialogen. FLO sendte i mai 2005 et brev til Forsvarsdepartementet om saken, der det ble konkludert med at organisasjonen ikke var dimensjonert for en rekke av de oppdragene som lå i Forsvarsdepartementets materiell-

33) Forsvarssjefens årsrapport 2005, vedlegg D, undervedlegg 1, s. 3.

34) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

35) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

36) - Sluttrapport fra interdepartemental arbeidsgruppe: Omstilling og nedbemanning i Forsvaret 2002–2005,
- Statskonsults rapport om omstillingen i Forsvaret 2002–2005 og
- Gjennomgang av nedbemanningen i Forsvaret, sluttrapport.
Forsvarsdepartementet, 26. september 2006.

37) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

plan. Videre ba FLO i etatsstyringsmøtet i august 2005 om at stillinger ble besatt snarest for å gjøre det mulig å omsette frigjorte midler.³⁸ I resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2005 ble det rapportert om at FLO hadde til dels store kompetansehuller i ny organisasjon, men at disse ikke ville bli fylt opp i 2005 på grunn av ambisjonen om å nå fastsatte nedbemanningsmål. I mars 2006 presenterte FLO i et etatsstyringsmøte prognoser som viste en usikkerhet knyttet til gjennomføringen av materiellinvesteringsprosjekter i 2006 på 977 mill. kroner. FLO påpekte på møtet at en årsak til dette var en meget liberal håndtering av avgangspakker i perioden fra januar til mai 2004. I tillegg hadde det vært tilsetningsstopp. Ifølge FLO førte dette til betydelig redusert gjennomføringsevne i FLO.³⁹ FLO har også i intervju med Riksrevisjonen i november 2006 påpekt at konsekvensene av at det ble styrt så målrettet på antall årsverk, er at FLO mangler kapasiteter som man tidligere hadde, blant annet personell på merkan-til side.⁴⁰ Undersøkelsen viser at utfordringer knyttet til bemanningen i FLO er godt dokumentert i styringsdialogen, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivarettatt.

Selv om Forsvaret oppnådde årsverksmålet for perioden 2002–2005 og nedbemannet med over 6000 årsverk, fikk dette også uheldige konsekvenser, både i forhold til evnen til å foreta materiellinvesteringer i FLO og i forhold til tap av kompetanse. Forsvarsdepartementet har i årlige budsjettproposisjoner informert om status for nedbemanningen med hensyn til antall årsverk. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter, er det i undersøkelsen anført at det kan stilles spørsmål om konsekvensene av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningsmålene i tilstrekkelig grad er tydeliggjort overfor Stortinget.

Forsvarsdepartementet viser i sitt svarbrev til at Forsvaret ved inngangen til langtidsperioden 2002–2005 sto overfor en dyp og vedvarende strukturell ubalanse som gjorde det nødvendig med kraftfulle tiltak. I kombinasjon med at de finansielle forutsetningene ikke ble oppfylt fra Stortingets side, var det etter departementets syn svært viktig at de vedtatte nedbemanningsmålene ble nådd. Departementet viser til at dette også ble stadfestet gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Forsvarsdepartementet uttaler at det oppfatter at Stortinget har vært informert om at det har vært til dels betydelige utfordringer med hensyn til å nå årsverksmålet. Blant annet var dette en viktig grunn til å legge fram St.prp. nr. 12 (2003–2004) for å sikre etaten nødvendige fullmakter i den videre omstillingen av FLO. Forsvarsdepartementet presiserer også at Stortinget har vært svært klar i sine kommentarer knyttet til at omstillingsmålene for perioden 2002–2005 måtte bli nådd. Dette har ligget til grunn for Forsvarsdepartementets styring i den aktuelle perioden.

Ifølge Forsvarsdepartementet stilte omstillingsmålene knyttet til nedbemanning åpenbart etaten overfor en betydelig utfordring når det gjaldt å sikre at kritisk kompetanse ble beholdt i størst mulig grad. Utfordringen var desto større ved at etaten over en lengre periode ikke hadde en personelloppsettingsplan tilpasset det overordnede taket for årsverk. Dette forholdet ble påpekt av Forsvarsdepartementet og pålagt etaten flere ganger. Videre var bruken av avgangsstimulerende tiltak i første del av nedbemanningsperioden i all hovedsak innrettet mot frivillighet og ikke spesifikt mot de delene av FMO som skulle nedbemannes. Bruken av slike tiltak ble strammet inn i siste del av perioden.

Forsvarsdepartementet framholder at vesentlig informasjon ikke er trukket med i Riksrevisjonens samlede vurdering under punktet om konsekvenser av nedbemanningsmål, og viser spesielt til manglende henvisninger til de meget vide fullmakter forsvarssjefen har når det gjelder å disponere personell i egen organisasjon i inneværende langtidsplanperiode. Det samme gjelder de svært vide fullmakter forsvarssjefen har når det gjelder å engasjere personell utenfra, for eksempel på prosjektfinansiert basis innenfor investeringsvirksomheten i FLO.

2.2.5 Understøttelse av omstillingen i FLO – et felles integrert forvaltningssystem

Prosjekt Golf ble opprettet i 2000 og hadde som mandat å innføre et nytt helhetlig felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret, med løsninger innen områdene regnskap, lønn, anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold. På et senere tidspunkt skulle Golf kunne utvides til også å omfatte løsninger som understøttet personellforvaltningen.⁴¹

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble det meddelt at Golf var lagt om fra prosjekt til program.

38) Referat fra etatsstyringsmøte 15. august 2005.

39) Presentasjon gitt i etatsstyringsmøte 23. mars 2006.

40) Intervju med FLO, 30. november 2006.

41) St.prp. nr. 1 (2000–2001), s. 97.

Program Golf skulle realiseres i faser med enkeltstående prosjekter. Det første prosjektet i Golf-programmet var leveranseprosjekt 1, som i hovedsak var et nytt lønns- og regnskapssystem.⁴² Leveranseprosjekt 1 ble slutført i november 2003, noen måneder etter målsettingen satt i St.prp. nr 1 (2002–2003).⁴³ Under forutsetning av at leveranseprosjekt 1 ville gå i henhold til plan, skulle Forsvaret starte arbeidet med et forprosjekt til leveranseprosjekt 2 primo 2003.⁴⁴ Planen for leveranseprosjekt 2 var utvikling og implementering av en logistikkmodul, dvs. systemunderstøttelse for logistikkvirksomheten.⁴⁵ Oppstart av leveranseprosjekt 2 ble flere ganger forsinket. I 2006 ble det besluttet at programmet skulle videreføres under navnet LOS, med to større prosjekter.⁴⁶

I begynnelsen av langtidsperioden 2002–2005 framholdt Forsvarsdepartementet i stortingsdokumenter at leveranseprosjekt 2 i Program Golf hadde som sentralt formål å understøtte omstillingen av fase 3 i omstillingen av FLO. Forsvarsdepartementet bekrefter i intervju at departementet tidlig i perioden la til grunn at Program Golf skulle bidra til gevinster i tidsrommet 2002–2005. Men på grunn av forsinkelser i arbeidet med dette, ble fokuset gradvis rettet mot andre gevinstområder.⁴⁷ Forsvarsdepartementet understreker imidlertid at Program Golf ga betydelige gevinster også i perioden 2002–2005.⁴⁸

Spørsmålet om hvilken betydning et felles integrert forvaltningssystem har for omstillingen av FLO spesielt og Forsvaret generelt, har vært diskutert over flere år. Det framgår av undersøkelsen at departementet og FMO både i forrige og inneværende langtidsperiode har hatt til dels ulikt syn på konsekvensene av forsinkelsen i implementeringen av dette systemet i forhold til å nå fastsatte omstillingsmål. Undersøkelsen

viser at forsvarssjefen ved flere anledninger i 2003 understreket at en forsinkelse i Program Golf ville forsinke oppnåelsen av omstillingsmålene i Forsvaret, herunder nedbemanningen av FLO.⁴⁹ Videre viser undersøkelsen at systemunderstøttelse også i 2006 har vært et tema i styringsdialogen. Forsvarssjefen har gitt uttrykk for bekymring for konsekvensene av endringer av premissene for fastsatte omstillingsmål for FLO, blant annet når det gjelder forsinkelsen i implementeringen av et felles integrert forvaltningssystem. Forsvarssjefen har på denne bakgrunn bedt om en justering av omstillingsmålene og at det igangsettes et arbeid der konsekvenser og tiltak blir vurdert.⁵⁰ Forsvarssjefen har i årsrapporten for 2006 framholdt at Forsvarsdepartementet ikke har realitetsbehandlet de avvik som er påpekt, og konsekvensen av manglende avklaringer er ifølge forsvarssjefen økt risiko med hensyn til forsinkelser i omstillingen av FLO.⁵¹ Undersøkelsen viser at FMOs synspunkter er godt dokumentert, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivarettatt. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter, stilles det imidlertid i undersøkelsen spørsmål om usikkerheten knyttet til konsekvensene av forsinkelsen i innføringen av et felles integrert forvaltningssystem i tilstrekkelig grad er tydeliggjort i departementets rapportering til Stortinget.

Forsvarsdepartementet er av den oppfatning at det er rapportert tilstrekkelig utførlig om framdriften i Program Golf i budsjettproposisjonene for den angjeldende perioden. Departementet anser samtidig at det på dette feltet er blitt identifisert et gevinstpotensial som er uavhengig av framdriften i Program Golf (nå Program LOS), og har vurdert at det ikke har vært nødvendig å informere Stortinget om enhver uenighet i styringsdialogen mellom departementet og FMO, ei heller om Forsvarsstabens kommentarer knyttet til usikkerhet i oppnåelse av målene som en følge av oppståtte forsinkelser.

42) St.prp. nr 1 (2001–2002), s. 66.

43) St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 58 og St.prp. nr 1 (2004–2005), s. 44.

44) St.prp. nr 1 (2002–2003), s. 81.

45) St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 58 og St.prp. nr. 1 (2004–2005), s. 44.

46) St.prp. nr. 20 (2006–2007) *Om oppstart av LOS-programmet i Forsvaret – Økonomiprojektet*, s. 2. Det første er Økonomiprojektet som skal gi Forsvaret et internregnskapssystem, materiellregnskap og et felles system for innkjøp. Den nye løsningen som Økonomiprojektet skal realisere, planlegges benyttet fullt ut i FMO fra og med regnskapsåret 2008. Det neste prosjektet skal gi Forsvaret en fullstendig logistikk-løsning, med bl.a. funksjonalitet for understøttelse av vedlikehold og anskaffelse i prosjekt.

47) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007.

48) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007.

49) Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003; forsvarssjefens produksjonsplan for 2004–2007; brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 9. desember 2003.

50) Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet 15. mars 2006; brev fra FLO til Forsvarsstaben, forsvarssjefen 7. februar 2006; brev fra FLO til forsvarssjefen 14. februar 2006.

51) Forsvarssjefens årsrapport 2006, 16. februar 2007, s. 12.

2.3 Sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer

2.3.1 Innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 – 2004

Horisontal samhandel ble innført som styringskonsept i forsvarssektoren i 1992.⁵² Horisontal samhandel er et styringsverktøy, hvor formålet er at virksomheten skal bruke ressursene effektivt. Den horisontale samhandelen skjer gjennom bestilling og oppgjør som i et normalt kunde-leverandør-forhold.⁵³ Den horisontale samhandelen mellom FLO og de øvrige delene av FMO innebærer at FLO forvalter alt militært materiell i FMO på vegne av forsvarssjefen. FLO fakturerer så de øvrige delene av FMO for vedlikeholdstjenester, forsyninger og uttak av materiell.⁵⁴

Fra 2002 ble horisontal samhandel praktisert innenfor de ulike våpengrenene. Forslaget om et eget budsjettkapittel for horisontal samhandel, kapittel 1740 *Forsvarets logistikkorganisasjon*, ble fremmet av forsvarssjefen, som en del av budsjettforslaget for 2004. Forsvarsdepartementet fremmet forslaget videre til Stortinget gjennom St.prp. nr. 1 (2003–2004). Stortinget sluttet seg til forslaget, og kapittel 1740 ble opprettet med virkning fra 1. januar 2004.

Dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget for innføringen av horisontal samhandel over kapittel 1740

Forsvarsdepartementet tok i 2001 initiativ til et utredningsarbeid om hvordan forholdene kunne legges til rette for å gjennomføre horisontal samhandel. Som dokumentasjon på utredningsarbeidet har Forsvarsdepartementet framlagt fire noter og to brev. Departementet er ikke kjent med at det finnes noen utredningsrapport knyttet til arbeidet med endring av kapittelstrukturen.⁵⁵ I et av brevene påpekte Forsvarets overkommando en rekke problemer med et FLO-kapittel, for eksempel økte transaksjonskostnader og komplekse problemstillinger rundt grunnbevilgninger, intertransaksjoner, fullmakter, ansvar, myndighet og kostnadsfordeling.⁵⁶ Undersøkelsen viser at det ikke kan dokumenteres hvordan Forsvarsdepartementet og FMO sikret at disse proble-

mene ble nærmere utredet og håndtert verken før eller umiddelbart etter at kapittel 1740 ble besluttet opprettet gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (2003–2004). Forsvarsdepartementet kan imidlertid framlegge et omfattende utredningsmateriale fra 2005 og 2006, dvs. etter at praktiseringen av horisontal samhandel i 2004 medførte betydelige utfordringer. I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis på dette området, når departementet ikke kan dokumentere at det ble foretatt systematiske utredninger av konsekvenser og behov for tiltak før opprettelsen av kapitlet, når transaksjonene over kapittel 1740 i 2004 utgjorde ca. 4,7 mrd. kroner.

Forsvarsdepartementet viser i sine kommentarer til at alternativet om å opprette kapittel 1740 var utredet i en hurtigarbeidende arbeidsgruppe, som ble nedsatt i 2001. Departementet viser videre til at kapitlet ble anbefalt opprettet av forsvarssjefen da departementet ikke fikk gjennomslag i Stortinget for ønsket om å etablere et eget driftskapittel for FMO. Departementet kan ikke se at det skulle være behov for en ytterligere utredning av dette forslaget, da det allerede var gjort tidligere.⁵⁷

Oppfølging fra Forsvarsdepartementet i forbindelse med iverksettelsen av horisontal samhandel over kapittel 1740

I enkelte forsvarsgrener ble horisontal samhandel innført på et detaljert nivå, i andre på et mer overordnet nivå. I 2004 omfattet den horisontale samhandelen til sammen 18 319 transaksjoner. Forsvarsdepartementet var ikke involvert i beslutningen om hvilket detaljeringsnivå som skulle velges for den horisontale samhandelen.⁵⁸ Dette ble vurdert i hvert enkelt tilfelle gjennom en diskusjon mellom kundene (generalinspektørene) og FLO.⁵⁹

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet ved inngangen til 2004 var kjent med at det ikke forelå elektronisk systemunderstøttelse for horisontal samhandel, og at det var utfordringer knyttet til dette.⁶⁰ Undersøkelsen viser videre at Forsvarsdepartementet i styringsdialogen i 2004

52) St.meld. nr. 10 (2005–2006), s. 13.

53) St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret*, s. 22.

54) St.meld. nr. 10 (2005–2006), s. 22.

55) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007, s. 2.

56) Brev fra Forsvarets overkommando/Fellesstaben til Forsvarsdepartementet 4. mars 2002, s. 5.

57) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 24.

58) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007, s. 3.

59) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

60) Jf. FSJ PP 2004–2007 Versjon 1, 9. mai 2003, s. 65; brev fra Forsvarsstaben til blant andre forsvarsgrenstabene, FLO konsernstab med kopi til Forsvarsdepartementet og Program Golf 6. oktober 2003, s. 1.

fikk kjennskap til problemer knyttet til manglende systemunderstøttelse, og at dette medførte at fakturering ikke var igangsatt så sent som i mai.⁶¹ I Reglement for økonomistyring i staten § 15 stilles det krav om at overordnet virksomhet ivaretar kontroll med at underliggende virksomhet utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14. Etter § 14 skal virksomheten blant annet sørge for at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres. Horisontal samhandel ble innført med en betydelig transaksjonsmengde, som ble forutsatt håndtert kun ved manuelle rutiner. I undersøkelsen er det på denne bakgrunn stilt spørsmål om Forsvarsdepartementet har ivaretatt sitt oppfølgingsansvar, når departementet innfører en større endring i pengestrømmene uten samtidig å sørge for at nødvendige tiltak som sikrer god kontroll og økonomistyring, iverksettes.

Forsvarsdepartementet påpeker i sitt svarbrev at horisontal samhandel ble ansett som avgjørende for opprettelsen av FLO og dens mulighet for å bidra til å nå omstillingsmålene. Det ble innført manuelle rutiner som i en overgangsfase skulle ivareta kontrollen, inntil elektroniske løsninger var etablert. Hærens innføring av horisontal samhandel viste seg imidlertid å ha svakheter som bidro til at kontrollen ikke ble god nok, særlig når det gjaldt å følge med i forpliktelsesbildet.

Forsvarsdepartementet vurderer det slik at en utsettelse av å etablere et kapittel for horisontal samhandel kunne medført en enda større risiko med hensyn til god kontroll og økonomistyring, i og med at FLO var etablert som egen organisatorisk enhet med omfattende tjenesteleveranser til flere kapittelområder. Fravær av eller utsatt løsning kunne ifølge departementet gjort det enda vanskeligere å etablere et totalbilde over FLOs virksomhet. Forsvarsdepartementet ser samtidig i etterkant av merforbruket i FLO i 2004, at risikoen for å innføre horisontal samhandel på et tidspunkt der den elektroniske understøttelsen var mangelfull, kunne vært utredet ytterligere av FMO. Departementet kan imidlertid ikke se at FMO (eller departementet) på det aktuelle tidspunkt for mulig igangsettelse av slike ytterligere utredninger, satt med informasjon som tilsa at dette var tilrådelig og burde vært høyt prioritert. Forsvarsdepartementet kan av samme grunner ikke se at det er grunn til å stille spørsmål ved departementets oppfølgingsansvar på dette punkt.

61) Jf. referat fra samordningsmøte 22. mars 2004; resultat og kontrollrapport nr. 1 og 2 2004 fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet; brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen 14. juni 2004.

2.3.2 Sporbarheten i forbindelse med omorganisering av FLO/IKT, jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004)
Ved behandlingen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*, jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004), ble fase 3 i omstillingen av FLO vedtatt. Som en følge av dette ble FLO fra 1. januar 2004 organisert i fire divisjoner, og det ble samtidig foretatt en større omorganisering av IKT-virksomheten. Høsten 2004 ble nye endringer initiert gjennom nedsettelsen av Arbeidsgruppe omstilling (AGO).⁶² Som et resultat av anbefalingene fra AGO ble IKT-virksomheten igjen samlet i én enhet fra 1. september 2005.⁶³ Dette var den sjuende organisasjonsendringen i FLO/IKT siden januar 2002.⁶⁴

Undersøkelsen viser at det i forkant av framleggelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) ble gjennomført flere utredninger av IKT-virksomheten i Forsvaret og i FLO, hvor ulike alternativer ble vurdert. I utredningene ble det anbefalt en samling av IKT-virksomheten. Ett av disse utredningsarbeidene ble ledet av FLO/IKT. Denne utredningen har imidlertid en uklar status, er udatert og ble ikke formelt behandlet i FLO.⁶⁵

I forsvarssjefens innspill til St.prp. nr. 12 (2003–2004) ble det anbefalt at driftsvirksomheten i FLO/IKT skulle overføres til Driftsdivisjonen – et forslag som således avvek fra tidligere anbefalte løsninger. Dette innebar at 850 årsverk fra FLO/IKT ble overført til Driftsdivisjonen, mens 340 årsverk skulle bli værende i FLO/IKT.⁶⁶ FLO/IKT deltok ikke i slutføringen av dette innspillet.⁶⁷ Det har framkommet gjennom intervjuer at FLO/IKT var imot en splitting av virksomheten. Det er imidlertid ikke blitt framlagt dokumentasjon som viser at FLO/IKT formelt fremmet sine synspunkter i forbindelse med forsvarssjefens innspill. FLO/IKT er en stor enhet i FLO, med om lag 1000 tilsatte. I dette tilfellet ble det gjennomført en større omorganiseringsprosess uten at sentrale aktørers synspunkter ble nedfelt formelt. Det er derfor i undersøkelsen stilt spørsmål om Forsvarsdepartementet burde ha påsett at FMO gjennomførte en mer formell beslutningsprosess,

62) St.prp. nr. 1 (2004–2005).

63) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

64) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2006.

65) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2006.

66) St.prp. nr. 12 (2003–2004), s. 2.

67) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2006.

der berørte aktører formelt fikk dokumentere sine synspunkter.

Tidligere forsvarssjef og tidligere sjef for Forsvarsstaben har i intervju uttalt at forsvarssjefens anbefaling om å splitte FLO/IKT baserte seg på anbefalingen fra sjef FLO, og at de ikke så noen spesiell grunn til å sette denne til side.⁶⁸ Tilsvarende har Forsvarsdepartementet vist til at forsvarssjefen stilte seg bak forslaget om å splitte IKT-miljøet, og at departementet ikke så tilstrekkelig grunn til å overprøve forsvarssjefens tilrådning i denne saken.⁶⁹ Som vedlegg til forsvarssjefens innspill lå et beslutningsgrunnlag i form av divisjonsvise rapporter, herunder forslag vedrørende FLO/IKT. Begrunnelsen for anbefalingen om splittet løsning var å ta ut ytterligere gevinster, men det framgår ingen redegjørelse for *hvordan* en slik organisasjonsmodell skulle bidra til dette. Videre er det ikke gitt noen systematisk drøfting av ulike alternative løsninger. Det synes heller ikke å foreligge en gjennomgående argumentasjon som bygger opp under anbefalingen om å overføre driftsvirksomheten i FLO/IKT til Driftsdivisjonen. På bakgrunn av det ovennevnte framstår grunnlaget for beslutningen om å splitte FLO/IKT som noe uklart. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om hensynet til sporbarhet i beslutningsprosessen fram mot framleggelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) ble ivare tatt i tilstrekkelig grad.

Forsvarsdepartementet har i sine kommentarer pekt på at departementet i formelle sammenhenger forholder seg til de ansvarlige etatssjefer. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å kreve formell dokumentasjon av ulike synspunkter som kan gjøre seg gjeldende innenfor ulike deler av etatene. Videre viser departementet til at det er god praksis i forsvarssektoren for at de ulike synspunktene vurderes og vektas i prosessene som fører fram til de forskjellige nivåers beslutninger. Ifølge Forsvarsdepartementet synes også sporbarheten i prosessen fram mot St.prp. nr. 12 (2003–2004) å være ivare tatt på en god måte ved at vurderingene fra sjef FLO og forsvarssjefen som en del av forberedelsene er fullt ut dokumentert.

Øvrige kommentarer

Forsvarsdepartementet peker i sine kommentarer

for øvrig på viktigheten av at en revisjon av dokumentasjon og sporbarhet i saksgangen gjennomføres i lys av Stortingets forutsetninger for integrert strategisk ledelse. Bakgrunnen for etableringen av integrert strategisk ledelse var behovet for bedret strategisk ledelse og bedret kapasitet for koordinering av internasjonalt samarbeid og krisehåndtering. Departementet viser til at Stortinget la til grunn at en integrering av forsvarssjefen med hans strategiske funksjoner ville styrke Forsvarsdepartementets evne til planlegging og ledelse, og sikre en administrasjon med større evne til krisehåndtering og til internasjonalt samarbeid om forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det bærende prinsipp for et nytt integrert forsvarsdepartement var at kompetansemiljøene skulle samles og oppgaver løses i integrerte prosesser, slik at dobbeltarbeid og overlappende ansvarsområder ble fjernet.

Departementet viser til at innføringen av integrert strategisk ledelse har medført at arbeidsmåten og dokumentasjonsproduksjonen har endret karakter i betydelig grad. Eksempelvis genereres etter 1. august 2003 de aller fleste faglige tilråninger med relevans for rammene for forsvarssektorens videre utvikling, innenfor Forsvarsdepartementet selv. Reformen har videre konsekvenser for hvilke forventninger en kan ha til sporbarhet når det gjelder kommunikasjon. Departementet viser i den forbindelse til at formelle skriv og sentrale milepæler i produksjonen dokumenteres, men at vedtaket om integrerte prosesser innebærer at ikke alt arbeid underveis nedfelles i formelle dokumenter. Forsvarsdepartementet framholder at de bærende prinsipper for integrert strategisk ledelse til en viss grad kan komme i motstrid til de kravene til sporbarhet som Riksrevisjonen synes å ha lagt til grunn i sitt revisjonsarbeid.

Forsvarsdepartementet framholder at det på de aller fleste områder innenfor departementets forvaltning er god dokumentasjon og sporbarhet. Departementet påpeker videre at Forsvaret har vært gjennom en av de største omstillingsprosessene i norsk forvaltningshistorie, og at omstillingen således har hatt første prioritet i den perioden Riksrevisjonen har undersøkt.

Ifølge Forsvarsdepartementet synes Riksrevisjonen å legge til grunn at i sammenhenger hvor det måtte oppstå saklig uenighet mellom styrende (departement) og styrte (etat) – for eksempel om i hvilken grad Stortingets vedtak skal iverksettes – påhviler det departementet til

68) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007; intervju med tidligere sjef for Forsvarsstaben Svein Ivar Hansen, 27. februar 2007.

69) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

enhver tid å holde Stortinget informert om etatens syn. Forsvarsdepartementet stiller spørsmål ved det forvaltningsmessige grunnlaget for dette, og også hensiktsmessigheten av en slik praksis, gitt at flere av bærebjelkene i den vedtatte forsvarsomstillingen ikke hadde etatens støtte, heller ikke i utgangspunktet. Etter Forsvarsdepartementets syn reflekterer revisjonen i for liten grad at en rekke av de vesentlige sakene som er omtalt, er politiske vedtak, som det ikke er naturlig at i samme grad blir drøftet, med tilhørende dokumentasjon, nedover i organisasjonen. Forsvarsdepartementet anser at stortingsvedtak prinsipielt skal følges opp og ikke gjøres til gjenstand for drøftinger i organisasjonen, eventuelt med påfølgende informasjon til Stortinget om at deler av forvaltningen ikke slutter seg til Stortingets syn.⁷⁰

Forsvarsdepartementet framholder at Riksrevisjonens rapport kan leses som en kritikk av Forsvarsdepartementet for at departementet for klart fulgte opp den vedtatte omstillingen. Forsvarsdepartementet understreker at den vedtatte omstillingen av Forsvaret neppe kunne vært gjennomført hvis departementet til enhver tid hadde fulgt etatens anbefalinger i stedet for de mer helhetlige og samlede faglige råd som ble generert i og av Forsvarsdepartementet selv. Departementet viser til at dette spesielt gjelder etter at det integrerte departementet ble etablert sommeren 2003. Departementet framholder at det fokus og den styringsmessige fasthet som ble utvist, var en avgjørende forutsetning for måloppnåelsen i planperioden 2002–2005.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Målet med revisjonen har vært å foreta en undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis. Gjennom behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005) viste flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 145 (2004–2005) til at dersom Stortinget og dets kontrollerende organ Riksrevisjonen skal ha mulighet til å følge beslutningsprosessene i Forsvaret, forutsetter det at prosessene kan etterspores. At prosessene fram til vedtak er sporbare, ble av flertallet betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis og særlig der fagmyndighet er tillagt ytre etater. Videre framholdt flertallet: "Muntlig avklaring uten til-

gjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjør en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets side og bryter med de forutsetninger vårt demokratiske system er bygd på."⁷¹

Riksrevisjonen har i undersøkelsen lagt til grunn at *vesentlige* saker og faglige tilrådninger i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO bør være sporbare, og at dette er særlig viktig dersom det foreligger ulike syn mellom departementet og FMO. Riksrevisjonen er således enig med Forsvarsdepartementet i at det kan være en lite hensiktsmessig forvaltningspraksis å dokumentere *alle* prosesser i formelle dokumenter.

Forsvarsdepartementet viser i sine kommentarer til at etableringen av integrert strategisk ledelse har konsekvenser for hvilke forventninger en kan ha til sporbarhet når det gjelder kommunikasjon i saksbehandlingen. Departementet påpeker at formelle skriv og sentrale milepæler i produksjonen dokumenteres, men at vedtaket om integrerte prosesser innebærer at ikke alt arbeid underveis nedfelles i formelle dokumenter. Riksrevisjonen er enig i at ikke *alt* arbeid underveis skal nedfelles i formelle dokumenter, men legger likevel til grunn at prosessene fram til vedtak skal være sporbare, og at dette innebærer at vesentlige saker bør dokumenteres utover sluttproduktet, slik at det tydelig nedfelles hvordan faglige råd er tolket og håndtert. Etter Riksrevisjonens syn er dette viktig for Stortingets etterfølgende kontroll, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005).

Undersøkelsen viser at det er grunn til å stille spørsmål om viktige avklaringer i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO er dokumentert i tilstrekkelig grad. Det er i den forbindelse grunn til å stille spørsmål ved sporbarheten i dialogen knyttet til målet om å nedbemanne FLO med 1000 årsverk i 2004. Forsvarsdepartementet og tidligere forsvarssjef har fremdeles ulike syn på om forsvarssjefens høringsuttalelse til utkastet til St.prp. nr. 12 (2003–2004) innebar en anbefaling om at det ikke skulle fastsettes et nedbemanningsmål på 1000 i FLO i 2004. Dersom dialogen knyttet til forsvarssjefens høringsuttalelse var blitt skriftlig nedfelt, ville det vært dokumentert hvordan forsvarssjefens faglige råd ble tolket.

Riksrevisjonen er for øvrig kjent med at omstil-

70) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 11. april 2007, s. 26.

71) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33.

lingen i Forsvaret har vært prioritert i perioden som omfattes av undersøkelsen. Riksrevisjonen legger likevel til grunn at det skal være sporbarhet i beslutningsprosesser i vesentlige saker som involverer departement og etat, også under pågående omstillinger. God sporbarhet bidrar til å skape klarhet om oppfølgingen av fastsatte mål og hva som er besluttet. Riksrevisjonen har imidlertid forståelse for at enkelte dokumenter ikke er blitt journalført i månedene etter august 2003, før omorganiseringen med integrert strategisk ledelse hadde funnet sin form. Riksrevisjonen understreker for øvrig at undersøkelsen ikke er en vurdering av Forsvarsdepartementets oppfølging av den vedtatte omstillingen, slik departementet framholder i sitt svarbrev.

Når det gjelder økonomirapporteringen, viser undersøkelsen at sporbarheten er mangelfull i 2004 og til dels også i 2005. Riksrevisjonen registrerer at departementet tar dette til etterretning. Undersøkelsen viser imidlertid at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen etter 2004, både når det gjelder sporbarhet og kvalitet, og at Forsvarsdepartementets oppfølging således er blitt tettere og mer systematisk. Riksrevisjonen ser dette som en positiv utvikling.

Riksrevisjonen finner videre grunn til å stille spørsmål om enkelte faglige råd i tilstrekkelig grad er tydeliggjort overfor Stortinget. Forsvarsdepartementet framholder i sitt svar at det ikke skal være nødvendig å informere Stortinget om *enhver* uenighet mellom departement og etat. Riksrevisjonen slutter seg fullt ut til dette og har derfor lagt til grunn at alvorlige faglige motforestillinger skal framgå av saken selv om disse er i strid med regjeringens forslag, jf. Innst. S nr. 210 (2002–2003). Riksrevisjonen vil i den forbindelse påpeke at forsvarssjefens faglige råd om styring i forhold til en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO må betraktes som et *vesentlig* spørsmål i omstillingen av Forsvaret. Riksrevisjonen vil også vise til Stortingets vedtak, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005): "Stortinget finner det kritikkverdig at Forsvarsdepartementet ikke har fremlagt informasjon for Stortinget om viktige faglige innvendinger knyttet til nedbemanningen av ulike fagstaber i Forsvarets ulike enheter." Forsvarsdepartementet har dessuten tydelig videreformidlet til Stortinget forsvarssjefens faglige råd om å utsette anskaffelsen av Skjold-klasse missiltorpedobåter. Riksrevisjonen stiller spørsmål om en slik videreformidling av faglige råd burde gjøres i større grad.

Forsvarsdepartementet framholder i sitt svar at Stortinget har vært svært klar i forventningene til at omstillingsmålene for perioden 2002–2005 måtte bli nådd, og at dette har ligget til grunn for departementets styring i den aktuelle perioden. Klare føringer fra Stortinget om å nå pålagte omstillingsmål aktualiserer etter Riksrevisjonens syn ytterligere behovet for å tydeliggjøre konsekvensene av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningsmålene i departementets rapportering til Stortinget.

Undersøkelsen inneholder også en vurdering av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis i forhold til overordnet økonomistyring. Det var gjennom 2005 sterkt fluktuerende prognoser, og i 2006 et vesentlig mindreforbruk av investeringsmidler. Forsvarsdepartementet erkjenner at det i 2005 var betydelige utfordringer på prognosesiden i FMO, og Riksrevisjonen registrerer at dette området følges tett opp. Når det gjelder mindreforbruket i 2006, påpeker departementet årsaker som ikke kan tilskrives manglende kontroll med bruken av bevilgningene eller dårlige prognoser. Forsvarsdepartementet viser til manglende gjennomføringsevne i FLO, og framholder at dette snarere var et resultat av feilprioriteringer og/eller ressursmangel på merkantil og teknisk side i FLO, enn av generell mangel på oppdrag fra departementet. Når Stortinget har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte målet. Riksrevisjonen vil understreke departementets overordnede ansvar og finner derfor fremdeles grunn til å stille spørsmål om det i gjennomføringen av 2006-budsjettet ble iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at bevilgede midler ble brukt som forutsatt.

I undersøkelsen er spørsmålet om sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer belyst gjennom omorganiseringen av FLO/IKT, jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004), samt innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 fra 2004. Undersøkelsen viser her eksempler hvor det er grunn til å stille spørsmål om det i tilstrekkelig grad er dokumentert hvilke avveininger som ligger til grunn for beslutningene, eller hvordan risiko og utfordringer ble utredet og vurdert. Riksrevisjonen vil bemerke at Forsvarsdepartementet ikke kan framlegge dokumentasjon som viser hvordan departementet ved inngangen til 2004 vurderte risiko knyttet til hvilket detaljeringsnivå som skulle velges for horisontal samhandel, som det på det daværende tidspunkt

var kjent at skulle innføres uten systemunderstøttelse. Når det gjelder omorganiseringen av FLO/IKT, viser Forsvarsdepartementet til at departementet i formelle sammenhenger forholder seg til de ansvarlige etatssjefer, og anfører videre at det er god praksis i forsvarssektoren for at de ulike synspunktene vurderes og vektas i prosessene som fører fram til beslutninger på ulike nivåer. Riksrevisjonen sier seg enig i at departementet forholder seg til de ansvarlige etatssjefer, men mener likevel at departementet har et ansvar for å påse at FMO dokumenterer beslutningsprosessene ved større endringer, slik at beslutningsgrunnlaget tydeligere viser bakgrunnen for valgte løsninger samt sentrale aktørers syn.

4 Forsvarsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 11. mai 2007 svart:

"Forsvarsdepartementet (FD) viser til brev fra Riksrevisjonen (Rr) av 26. april 2007 vedrørende Rr's undersøkelse av FDs forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis. For FDs mer utfyllende kommentarer til Rr's revisjonsfunn, herunder til Rr's vurderinger i hovedanalyserapporten, vises det til brev fra Forsvarsdepartementet datert 11. april 2007.

I det følgende kommenteres enkelte generelle forhold i rapporten og utkast til Dokument nr. 3, samt Rr's foreløpige bemerkninger i samme utkast.

Generelle kommentarer

Rr har foretatt en meget grundig undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis, og flere hundre formelle styringsdokumenter bestående av mange tusen sider skriftlig styrings- og beslutningsinformasjon er blitt gjennomgått. Det er videre gjennomført et antall intervjuer.

Rr har gjennomgått aktuelle stortingsproposisjoner og -meldinger med tilhørende innstillinger og referater fra behandlinger i Stortinget, for å belyse hvilken informasjon som er videreformidlet til Stortinget. Videre er interpellasjoner og referater fra spørretimer i Stortinget fra og med sesjon 2002–2003 til sesjon 2006–2007, og referater fra de åpne kontrollhøringene i februar og mars 2005, gjennomgått. I tillegg har Rr gjennomgått følgende styringsdokumenter: Årlige

iverksettelsesbrev, samt iverksettelsesbrev til forrige og gjeldende langtidsperiode med presiseringer, endringer og tillegg til disse, referater fra etatsstyringsmøter, øvrig formell korrespondanse, samt instruks for forsvarssjefen. Forsvarssjefens rapporter til departementet er også gjennomgått; årsrapporter, tertialvise resultat- og kontrollrapporter, samt økonomi-/månedssrapporter. Undersøkelsen bygger dessuten på en analyse av annen korrespondanse, notater, utredninger og rapporter innenfor de områdene som er valgt for undersøkelsen.

Forvaltningsrevisjonen peker på en rekke viktige hensyn, spesielt vedrørende behovet for informasjon til Stortinget, og dokumentasjon og sporbarhet i saksbehandling og beslutninger. Forsvarsdepartementet slutter seg fullt ut til disse vurderingene og til betydningen av at Stortinget holdes informert om vesentlige saker vedrørende forvaltningen.

FD ser det som meget positivt at Rr, etter ovennevnte meget grundige gjennomgang, har funnet ytterst få mangler ved departementets forvaltningspraksis og sporbarheten i beslutningsprosessene mellom departement og etat. Revisjonen viser, så langt departementet kan se, at det er svært god sporbarhet og dokumentasjon i FDs forvaltningspraksis og at denne praksis i det store og hele fungerer som forutsatt.

FD vil understreke at organisasjonsmodellen med integrert strategisk ledelse (ISL), som Stortinget vedtok ved behandlingen av Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), har betydelige implikasjoner for måten arbeidsprosessene organiseres på i departementet. Spesielt har Stortingets føringer knyttet til mer effektive og rasjonelle beslutningsprosesser, samling av kompetansemiljøer og oppgaveløsning gjennom integrerte prosesser, innvirket på måten departementet har organisert interne arbeidsprosesser på siden 1. august 2003. Med grunnlag i dette kan de bærende prinsipper for ISL-reformen til en viss grad komme i motstrid til de krav til sporbarhet som Rr synes å ha lagt til grunn i sitt revisjonsarbeid, jf. FDs utfyllende kommentar av 11. april 2007.

FD påpeker derfor igjen viktigheten av at en revisjon av dokumentasjon og sporbarhet i saksgangen gjennomføres i lys av Stortingets forutsetninger og beslutninger for ISL.

Rr viser til at det foreligger en grunnstamme av

formell dokumentasjon av prosessen frem mot budsjettforslag og iverksettingsbrev i årene 2004 til 2006. Likevel finner Rr at 2004-prosessen gjennomført i 2003 var mangelfull, og lister to forhold. For det første mangler formell utsendelse av foreløpig iverksettingsbrev for dette budsjettåret. FD vil imidlertid påpeke at man på det daværende tidspunkt ennå ikke hadde etablert praksis med å sende ut foreløpig iverksettingsbrev. Denne praksisen ble først etablert året etter, primært for å bidra til å styrke etatens grunnlag for egen planlegging av sin virksomhet. Vi kan samtidig ikke se at det foreligger formelle krav om at foreløpige iverksettingsbrev skal sendes ut. Det andre forholdet gjelder en referert liste over investeringsprosjekter som på dette tidspunkt ble vurdert utsatt eller redusert i omfang. FD har merket seg at det refereres til en slik liste i et brev fra Forsvarsstaben (FST), men vi kan fortsatt ikke bekrefte at referansen er korrekt. Vi har påpekt at den angivelige listen uansett ikke eksisterer i departementets arkiv og at den aldri ble formelt oversendt FST. Dette utelukker ikke at en uformell forespørsel kan ha blitt forelagt kontaktpersoner i FST for eventuell kommentar. Samtidig foregikk, som tidligere meddelt, den formelle dialogen om den såkalte kuttlisten over flere måneder, og er grundig dokumentert frem til og med utsendelsen av det endelige oppdraget til FST. Vi kan på denne bakgrunn ikke si oss enig i Rr's formulering om at den angivelige listen representerte "departementets siste forslag", eller utsagnet om at "enkelte dokumenter ikke er blitt journalført i månedene etter august 2003".

Rr anser at sporbarheten er blitt svakere ved at utkast til St.prp. nr. 1 ikke lenger blir forelagt FST for formell uttalelse. FD oppfatter Rr dit hen at departementets budsjettforslag bør sendes på formell høring i etaten. FD kan imidlertid ikke se at det foreligger formelle krav om en slik foreleggelse. Vi kan heller ikke se at det foreligger et behov for denne type foreleggelse, ettersom forsvarssjefen allerede har fremlagt sitt budsjettforslag som grunnlag for arbeidet med proposisjonen og ettersom dette forslaget er gjenstand for formell behandling i den ordinære styringsdialog og i etatsstyringsmøter mellom departement og etat. I forbindelse med den endelige ferdigstillingen av budsjettet er det derfor kun behov for uformelt å involvere noen få utvalgte nøkkelpersoner som kan bistå med faktisk kvalitetssikring av det endelige produktet. FD vil i denne sammenheng også vise til budsjettproposisjonens svært fortløpige natur, og at

risikoen for lekkasjer øker ved økt spredning av dokumentet. Da budsjettet i tidligere år ble sendt på formell høring, var det dessverre ikke helt uvanlig at sensitiv budsjettinformasjon ble lekket før budsjettforslaget var fremlagt for Stortinget.

Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger

Rr legger i undersøkelsen til grunn at vesentlige saker og faglige tilrådninger i dialogen mellom FD og FMO bør være sporbare, og at dette er særlig viktig dersom det foreligger ulike syn mellom departement og etat. FD slutter seg til dette.

Også FD legger til grunn at formelle prosesser frem til vedtak skal være sporbare, og at behandlingen av vesentlige saker bør og skal dokumenteres ut over sluttproduktet, slik at det tydelig nedfelles hvordan faglige råd er tolket og håndtert. FD vil fortsatt etterstrebe dette. FD vil samtidig understreke at det alltid vil måtte ligge en viss grad av skjønn til grunn for vurderingen av hvilke saker som tilsier dokumentasjon ut over normale prosedyrer.

FD er enig i at avklaringer mellom departement og etat skal dokumenteres i vesentlige saker. Dette prinsippet er blitt og blir fulgt i alle slike saker.

Riksrevisjonen tar opp spørsmålet om hvorvidt dialogen om nedtrekksmålet på 1000 årsverk i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) i 2004 ble dokumentert i tilstrekkelig grad. FD vil vise til at nedtrekksmålet var initiert av daværende forsvarssjef selv og at det utgjorde en forutsetning for å balansere budsjettet for 2004. Den høringsuttalelsen vedrørende St.prp. nr. 12 (2003–2004) fra forsvarssjefen som Rr viser til, forelå samme dag som 2004-budsjettet ble behandlet i statsråd. FDs forståelse av den aktuelle høringsuttalelsen må ses mot denne bakgrunn, og det faktum at forsvarssjefen aldri fremmet noe alternativt forslag til å balansere budsjettet.

Rr tar videre opp spørsmålet om diskusjon mellom etat og departement rundt årsverksrammen på 15 000 for FMO som en målsetting for inneværende planperiode, utgjør et eksempel på et saksforhold som burde vært meddelt Stortinget. Denne diskusjonen ble initiert av etaten i 2006 og ble, som tema for den formelle styringsdialogen, avsluttet i oktober samme år. I utkast til Dokument nr. 3 synes Rr kun å basere sin bemerkning på et intervju med forsvarssjefen

31. januar 2007, samt på Resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2006. Sistnevnte var gjenstand for sluttbehandling under etatsstyringsmøtet mellom FD og FMO 16. oktober 2006. Rr viser derimot ikke til brev fra departementsråden av 13. oktober 2006 eller til referat fra det nevnte etatsstyringsmøtet, hvor det begge steder fremkommer enighet mellom forsvarssjef og departement om målsettinger og virkemidler knyttet til årsverksmålet. FD fant på bakgrunn av enigheten som ble oppnådd, og i lys av at slike drøftinger utgjør en normal del av den løpende styringsdialog, ingen grunn til å orientere Stortinget særskilt om denne diskusjonen.

FD viser for øvrig til at målet om anslagsvis 15 000 årsverk innen 2008 ble lagt til grunn i forrige forsvarssjefs militærfaglige utredning for inneværende planperiode, som en sum av flere beregninger og anslag i denne studien. På denne bakgrunn ble målet om 15 000 årsverk lagt inn som en forutsetning for balansen i langtidsplanen for 2005–2008, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) og Innst. S. nr. 234 (2003–2004) samt iverksettingsbrevet til disse.

Årsverksmålet på 15 000 for FMO ved utgangen av 2008 er opprettholdt i iverksettingsbrev for 2007 til FMO. Samtidig er det en felles forståelse mellom FD og FMO, jf. nevnte dokumenter fra oktober 2006, at man vil kunne tilpasse årsverksmålet og tidspunktet for oppnåelse av dette. Effektiviseringen skal ikke være til hinder for å finne frem til løsninger som på sikt er totaløkonomisk lønnsomme for Forsvaret. Det gis bl.a. mulighet for å øke bemanningen i FLO der det er dokumentert at dette vil være totaløkonomisk lønnsomt på kort og lang sikt, jf. ovennevnte dokumenter fra oktober 2006 og iverksettingsbrev for 2007 til FMO.

For øvrig slutter FD seg til Rr's understrekning av at alvorlige faglige motforestillinger bør fremgå av saker til Stortinget selv om disse er i strid med regjeringens forslag. Tilsvarende er vi enige i at klare føringer fra Stortinget om å nå pålagte omstillingsmål, ytterligere aktualiserer behovet for å tydeliggjøre konsekvensene av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningmålene i departementets rapportering til Stortinget. Vi legger i denne sammenheng til grunn at Rr også vil understreke betydningen av at departementet tydeliggjør konsekvensene av eventuelt ikke å nå de stortingsvedtatte mål.

FD slutter seg videre fullt ut til Rr's understrek-

ning av at når Stortinget har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte målet.

Undersøkelsen viser at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen også etter 2004, og departementet er tilfreds med å registrere at Rr ser FDs gradvis tettere og mer systematiske oppfølging over flere år som en positiv utvikling. Økonomirapporteringen fra FMO følges nøye opp også i 2007, og er gjenstand for løpende dialog mellom departementet og etaten. Arbeidet med å få etablert ytterligere forbedringer på prognosesiden gis fortsatt høy prioritet i organisasjonen.

Rr stiller spørsmål om det i gjennomføringen av 2006-budsjettet ble iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at bevilgede midler ble brukt som forutsatt. FD vil til dette anføre at mindreforbruket innenfor materiellinvesteringer på 811 mill. kroner tilsier at det ikke ble iverksatt tilstrekkelige tiltak i 2006. FD vil like fullt hevde at budsjetteringen av materiellinvesteringskapittelet også i 2006 lå innenfor kravene til realistisk budsjettering. Utgangspunktet for budsjetteringen må nødvendigvis være den kunnskap – også om usikkerhet – organisasjonen har på budsjetteringstidspunktet. Spesielt på investeringssiden er usikkerheten alltid stor, særlig fordi omsetningen i stor grad er avhengig av eksterne leverandører. Fordi enkelte prosjekter omsetter meget betydelige beløp, vil små variasjoner i leverandørenes leveranseevne kunne gjøre betydelige utslag på omsetningen av budsjettmidlene. Vi ser dette som en vesentlig del av bakgrunnen for at Stortinget har gitt fullmakt til ubegrenset overføring av ubrukte investeringsmidler fra et år til et annet.

Det er iverksatt en rekke tiltak som skal bidra til å øke omsetningsevnen i 2007 og årene etter. Tiltakene gjelder både departement og etat og omfatter bl.a.:

- En styrking av produksjon og godkjenning av beslutningsdokumenter
- Personellmessige tiltak relatert til investeringsorganisasjonen i FD og FLO
- Mekanismer for tettere styring og oppfølging av status og fremdrift
- Opprettelse av en egen porteføljestyringsmodul i Forsvarets investeringsdatabase.

Tiltakene har til hensikt å sikre en mer robust, og også mer fleksibel, omsetningsevne og der-

igjennom bedre balanse mellom tildelt budsjett og omsetningsevne både på kort og lang sikt. Det er viktig å understreke at den faktiske omsetningen på materiellinvesteringsområdet i 2006 ligger under det nivå som den vedtatte forsvarsstrukturens behov for fornyelse tilsier.

Selv om forsvarssektoren har et betydelig investeringsbehov, vil departementet samtidig understreke betydningen av at Forsvarets prosedyrer for fremskaffelse av materiell overholdes, og at det ikke er aktuelt å gå på akkord med regelverket for å øke omsetningen av investeringsmidlene.

FD fastslår, i likhet med Rr, at departementet skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte, og at departementet har overordnet ansvar for at det foreligger systemer og rutiner som sikrer tilfredsstillende internkontroll.

Rr har i undersøkelsen også belyst spørsmålet om sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer, bl.a. gjennom innføring av horisontal samhandel også basert på et eget budsjettkapittel 1740 fra 2004, samt omorganiseringen av FLOs avdeling for informasjons- og kommunikasjonstjenester (FLO/IKT). Rr har stilt spørsmål ved hvilke avveininger som lå til grunn for beslutningene, samt hvordan risiko ble utredet og vurdert.

Når det gjelder innføringen av horisontal samhandel i forsvarssektoren, skjedde dette på 1990-tallet, altså mange år før det var snakk om en egen systemunderstøttelse for denne, og lenge før opprettelsen av et eget budsjettkapittel (kapittel 1740) for den bevilgningsfinansierte delen av FLO. FD anser at opprettelsen av nevnte budsjettkapittel ble utredet iht. god forvaltningspraksis. Forslaget ble fremlagt av daværende forsvarssjef gjennom dennes budsjettforslag for 2004, jf. FDs utfyllende kommentarer til Rr av 11. april 2007. Da Stortinget ut fra bredere hensyn ikke ga sin tilslutning til forslaget om et eget driftskapittel for FMO, innså FMO og departementet at man måtte søke etter løsninger som ville være mindre skreddersydd Forsvarets behov, men like fullt bedre enn budsjetteringsløsningen inntil da. Vi anser fortsatt at det var riktig å opprette kapittel 1740, ikke minst for å få etablert et totalbilde av FLOs virksomhet.

For øvrig har, som Rr er kjent med, FD gjennomført en omfattende evaluering av syste-

met med horisontal samhandel i forsvarssektoren. Evalueringen konkluderte med at horisontal samhandel har bidratt til forbedringer og økt kostnadsbevissthet, men at det samtidig var nødvendig å iverksette enkelte forbedringstiltak. Tiltakene er iverksatt og fulgt opp.

Til tross for at det var en del utfordringer, skjedde gjennomføringen av horisontal samhandel knyttet til et eget budsjettkapittel smertefritt i de fleste avdelinger i FMO, selv uten full elektronisk systemunderstøttelse.

Avslutning

Jeg vil avslutningsvis understreke at FD ser meget positivt på de sentrale funn i Rr's undersøkelse av departementets forvaltningspraksis. Den meget omfattende undersøkelsen viser, så langt departementet kan se, få mangler i FDs forvaltningspraksis og i sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis. Samtidig vil FD fortsatt innrette sitt arbeid slik at de viktige problemstillingene Rr belyser gjennom denne undersøkelsen, står i fokus for departementets styring og oppfølging av etatene. Departementet har merket seg de standarder Rr legger for tilsyn, kontroll og sporbarhet."

5 Riksrevisjonens uttalelse

Gjennom behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005) viste flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 145 (2004–2005) til at dersom Stortinget og dets kontrollerende organ Riksrevisjonen skal ha mulighet til å følge beslutningsprosessene i Forsvaret, forutsetter det at prosessene kan etterspores.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet slutter seg til at vesentlige saker og faglige tilrådninger i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO bør være sporbare, og at dette er særlig viktig dersom det foreligger ulike syn mellom departementet og FMO. Riksrevisjonen har videre merket seg at Forsvarsdepartementet er enig i at behandlingen av vesentlige saker bør dokumenteres utover sluttproduktet, slik at det tydelig nedfelles hvordan faglige råd er tolket og håndtert. Riksrevisjonen vil i den forbindelse understreke at god sporbarhet bidrar til å skape klarhet om hva som er besluttet, og hvordan beslutningene følges opp.

Forsvarsdepartementet framholder videre at avklaringer mellom departement og etat skal

dokumenteres i vesentlige saker, og at dette prinsippet er blitt og blir fulgt i alle slike saker. Etter Riksrevisjonens oppfatning viser imidlertid undersøkelsen at vesentlige avklaringer i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO ikke er tilstrekkelig dokumentert. Riksrevisjonen finner i den forbindelse særlig grunn til å stille spørsmål ved sporbarheten i dialogen knyttet til målet om å nedbemanne FLO med 1000 årsverk i 2004, der en bedre sporbarhet ville ha sikret at det ble tydelig nedfelt hvordan forsvarssjefens faglige råd ble tolket.

Undersøkelsen viser i tillegg manglende sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer. Dette gjelder blant annet innføringen av horisontal samhandel over kapittel 1740 fra budsjettåret 2004. Forsvarsdepartementet framholder at opprettelsen av nevnte budsjettkapittel ble utredet i henhold til god forvaltningspraksis. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke kan dokumenteres hvordan Forsvarsdepartementet og FMO sikret at erkjente problemer med dette budsjettkapitlet ble nærmere utredet og håndtert, verken før eller umiddelbart etter at kapittel 1740 ble besluttet opprettet. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at beslutningsprosesser ved større endringer dokumenteres, slik at utredningsgrunnlaget tydelig viser hvilke risiko-områder som er identifisert, og hvilke tiltak som skal iverksettes.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet slutter seg til at alvorlige faglige motforestillinger skal framgå av saker til Stor-

tinget selv om disse er i strid med regjeringens forslag. Undersøkelsen viser imidlertid at det er grunn til å stille spørsmål om enkelte faglige råd i tilstrekkelig grad er tydeliggjort overfor Stortinget. Dette gjelder blant annet forsvarssjefens faglige råd om styring i forhold til en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO.

Undersøkelsen viser at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen etter 2004, både når det gjelder sporbarhet og kvalitet, og at Forsvarsdepartementets oppfølging således er tettere og mer systematisk. Riksrevisjonen ser dette som en positiv utvikling. Det var imidlertid i 2006 et vesentlig mindreforbruk av investeringsmidler. Investeringene utgjorde i 2006 20 prosent av de samlede utgifter under Forsvarsdepartementet – en reduksjon på om lag 5 prosentpoeng siden 2002. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* ble det nedfelt et mål om å skape rom for økte materiellinvesteringer. Riksrevisjonen vil på bakgrunn av dette målet samt mindreforbruket i 2006 understreke departementets overordnede ansvar for at budsjettet blir gjennomført slik Stortinget forutsetter. Riksrevisjonen har i denne forbindelse merket seg at Forsvarsdepartementet erkjenner at mindreforbruket tilsier at det ikke ble iverksatt tilstrekkelige tiltak i 2006, og at det er iverksatt en rekke tiltak som skal bidra til å øke omsetningsevnen i 2007 og årene etter.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. mai 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Eirik Larsen Kvakkestad

Rapport: Forsvarsdepartementets
forvaltningspraksis og sporbarheten
i de faglige tilrådninger som gis

Vedlegg til Dokument nr. 3:9 (2006–2007)

Innhold

1	Innledning	31
1.1	Bakgrunn	31
1.2	Formål og problemstillinger	31
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	33
2. 1	Innhold og avgrensninger	33
2.2	Valg av undersøkelsesområder	33
2.2.1	Intern sporbarhet	33
2.2.2	Videreformidling av informasjon til Stortinget	34
2.3	Gjennomføring av undersøkelsen	34
2.3.1	Dokumentanalyse	34
2.3.2	Intervjuer	34
3	Revisjonskriterier	35
3.1	Sporbarhet i de faglige tilrådninger som gis	35
3.2	Prinsipper for mål- og resultatstyring	35
3.3	Informasjon til Stortinget	36
4	Faktagrunnlag	38
4.1	Organisering og rammer for styringsdialogen	38
4.2	Sporbarhet i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO	41
4.2.1	Rutiner for å sikre sporbarhet	41
4.2.2	Utarbeidelse av årlige budsjettforslag og iverksettelsesbrev	42
4.2.3	Styringsdialogen om bruk av tildelte midler	51
4.3	Sporbarhet i dialogen om nedbemanningsmål i FMO	64
4.3.1	Dialog om nedtrekksmål for FMO	65
4.3.2	Dialog om nedtrekksmål for FLO	69
4.3.3	Endringer i én av forutsetningene for omstillingen i FLO – innføringen av et felles integrert forvaltningssystem	74
4.3.4	Konsekvenser av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningsmålene	79
4.3.5	Ulike syn på gevinstrealiseringskravene stilt til omstillingen av Forsvaret	84
4.4	Sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer	85
4.4.1	Innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740	85
4.4.2	Beslutnings- og utredningsprosesser i forbindelse med omstillingen av FLO, fase 3	92
5	Vurderinger	101
5.1	Sporbarhet i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO	101
5.1.1	Utarbeidelse av de årlige budsjettforslag og iverksettelsesbrev – sporbarhet i perioden 2004–2006	101
5.1.2	Styringsdialogen om bruk av tildelte midler	102
5.2	Sporbarhet i dialogen om nedbemanningsmål i FMO	104
5.2.1	Mangler i sporbarheten i diskusjonen om justering av nedbemanningsmålet for FMO – høsten 2003	104
5.2.2	Mangler i sporbarheten i diskusjonen om nedbemanningsmål for FLO, fastsatt gjennom St. prp. nr. 12 (2003–2004)	105
5.2.3	Forsvarssjefens faglige råd i 2005 og 2006 om styring på årsverk	105
5.2.4	Konsekvenser av iverksettelsen av vedtatte nedbemanningsmål	105
5.2.5	Understøttelse av omstillingen i FLO – et felles integrert forvaltningssystem	106
5.3	Sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer	107
5.3.1	Innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 – 2004	107
5.3.2	Mangler i sporbarheten i forbindelse med omorganisering av FLO/IKT, jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004)	108
	Referanseliste	110
	Forkortelser og forklaringer	115

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005) fattet Stortinget følgende vedtak:

”Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særskilt undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis.”¹

Vedtaket danner bakgrunn for denne forvaltningsrevisjonen.

Foranledningen for vedtaket i Stortinget var Riksrevisjonens vesentlige merknader til Forsvarets regnskap i 2003. Regnskapet for 2003 ble ikke godkjent.² Videre hadde Forsvaret i 2004 et merforbruk på ca. 1 mrd. kroner, som først ble oppdaget i januar 2005. Økonomistyringen i Forsvaret var derfor tema for to åpne kontrollhøringer våren 2005. Under behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005), ga flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for sterk bekymring for situasjonen i Forsvaret. I forhold til regnskapet, ba Stortinget om en egen forsert gjennomgang for 2004. Da Dokument 3:8 (2004–2005) *Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004* ble framlagt, kunne ikke Riksrevisjonen bekrefte at regnskapet var uten vesentlige feil og mangler.³

I forhold til de forvaltningsmessige aspekter la flertallet i komiteen under behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005) særlig vekt på statsrådens opplysningsplikt overfor Stortinget. Det ble understreket at statsråden har plikt til å informere Stortinget dersom forholdene endrer seg, slik at mål ikke kan eller bør nås av ulike årsaker. Komiteens flertall påpekte videre at for den etterfølgende kontroll knyttet til statsrådets opplysningsplikt er det helt avgjørende at prosessene fram til vedtak er sporbare.⁴

1) Votering i sak nr. 1, 5. april 2005, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 37.

2) Dokument nr. 1 (2004–2005).

3) Dokument nr. 3:8 (2004–2005), s. 16.

4) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33.

På basis av dette fattet Stortinget vedtaket som er gjengitt over.

Riksrevisjonen påviste i Dokument nr. 1 (2004–2005) betydelige mangler knyttet til sporbarhet i det konsoliderte regnskapet for 2003, spesielt knyttet til regnskap og lønn. I St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret* heter det at det er iverksatt en rekke tiltak for å rette på disse forholdene.⁵ Det framgår av Stortingets behandling av St.meld. nr. 10 (2005–2006), jf. Innst. S. nr. 176 (2005–2006), at: ”Komiteen merker seg de iverksatte rutiner og tiltak for å bedre sporbarheten, og legger til grunn at disse blir vurdert av Riksrevisjonen i tråd med Stortingets vedtak, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005).”⁶ Riksrevisjonen vil følge opp dette gjennom den årlige revisjonen av Forsvarets regnskap med rapportering i Dokument nr. 1.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen har vært å undersøke Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i to hovedproblemstillinger, som begge omhandler faglige råd. Både problemstilling 1 og 2 er utformet slik at undersøkelsen vurderer Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis i et sporbarhetsperspektiv. Undersøkelsen berører også i noen grad styringsmessige forhold knyttet til forvaltningspraksis mer generelt, jf. vedtaket i Stortinget.

1 I hvilken grad dokumenteres og kommuniseres faglige råd i beslutningsprosesser der Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon (FMO) er involvert?

I denne problemstillingen fokuseres det på sporbarheten i prosessen fram mot beslutninger fattes. Problemstillingen omhandler: 1) sporbarhet i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og

5) St.meld. nr. 10 (2005–2006), s. 17.

6) Innst. S. nr. 176 (2005–2006), s. 10.

FMO, 2) sporbarhet internt i FMO og 3) informasjon til Stortinget.

2 I hvilken grad dokumenteres og kommuniseres faglige råd i iverksettingen og oppfølgingen av beslutninger?

Mens problemstilling 1 omhandler prosessen *før* beslutninger fattes, fokuserer problemstilling 2 på prosessen *etter* at en beslutning er fattet. Gjennom denne problemstillingen belyses sporbarheten i Forsvarsdepartementet og FMO i forbindelse med iverksettingen og oppfølgingen av beslutninger. Faglige råd innebærer da forhold som framkommer i løpet av iverksettings- og gjennomføringsprosessen, for eksempel status-, framdrifts- og avviksinformasjon.

Problemstilling 2 er todelt, med én underproblemstilling for iverksettingsfasen og én for oppfølgingsfasen:

- I hvilken grad dokumenteres og kommuniseres faglige råd i iverksettingen av beslutninger?
- I hvilken grad får Forsvarsdepartementet gjennom sin oppfølging av beslutninger kjennskap til framdrift, resultater og konsekvenser?

I tillegg til prosessene som er omtalt ovenfor, omfatter problemstilling 2 også videreformidling av informasjon til Stortinget, både i iverksettings- og oppfølgingsfasen, og en vurdering av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Innhold og avgrensninger

Begge hovedproblemstillingene i undersøkelsen omhandler intern sporbarhet, dvs. sporbarhet i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon (FMO) og sporbarhet internt i FMO. Videre omfatter problemstillingene hvilken informasjon som gis til Stortinget.

Undersøkelsen er avgrenset til Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis i forhold til FMO. Det innebærer at Forsvarsbygg, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets forskningsinstitutt utelates. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at FMO utgjør den største delen av Forsvaret, og at de største utfordringene i økonomistyringen er knyttet til FMO.

Undersøkelsen omfatter tidsperioden 2002 til 2006.

2.2 Valg av undersøkelsesområder

I utvalget av undersøkelsesområder er det lagt vekt på at disse skal ha vesentlig betydning for at Forsvarsdepartementet skal lykkes med styringen og omstillingen av Forsvaret. Det er også lagt vekt på de spørsmålene som ble stilt under de åpne høringene i Stortinget i februar og mars 2005.

2.2.1 Intern sporbarhet

Problemstillingene som omhandler intern sporbarhet er belyst gjennom å undersøke:

- den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO og rapporteringen internt i FMO
- prosessen fram mot fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål i FMO
- to beslutningsprosesser ved større endringer: innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 og omstilling av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), fase 3

Den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO og rapporteringen internt i FMO

Den løpende styringsdialogen er belyst for det første ved prosessen fram mot utarbeidelse av budsjett og årlige iverksettelsesbrev for FMO for budsjettårene 2004–2007. Samhandlingen om budsjettforslag og iverksettelsesbrev er et grunn-element i styringsdialogen ved at det gjennom denne prosessen settes mål for virksomheten og drøftes hvordan disse skal realiseres. Prosessen fram mot iverksettelsesbrevene for 2004, 2005 og 2006 er belyst gjennom dokumentanalyse og intervju, for 2007 kun ved intervju.

Den løpende styringsdialogen er videre behandlet ved en gjennomgang av dialogen om bruk av tildelte midler i perioden 2004–2006. I Dokument nr. 3:8 (2004–2005) ga Riksrevisjonen følgende oppsummering: Styringsdialogen synes å være lagt godt til rette, men på bakgrunn av de store budsjettoverskridelsene i 2004, som synes å ha kommet overraskende ved årets slutt, er det grunn til å stille spørsmål ved om styringsdialogen har fungert som forutsatt.⁷ Tilsvarende har flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteens påpekt at ”når overskridelser på over 1 mrd. kroner synes å komme overraskende på ledelsen, kan [...] ikke kontakten mellom de ulike deler av Forsvarets organisasjon fungere på en tilfredsstillende måte”.⁸ I denne undersøkelsen er det derfor foretatt en gjennomgang av økonomi-rapporteringen fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben, og av Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet. Videre er styringsdialogen knyttet til rapporteringen undersøkt.

Proessen fram mot fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål i FMO

Denne delen av undersøkelsen omhandler for det første sporbarheten i dialogen mellom FMO og Forsvarsdepartementet i forbindelse med at Forsvarssjefen ba om en nedjustering av målet for nedtrekk i antall årsverk i 2003, og senere

7) Dokument nr. 3:8 (2004–2005) Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004, s. 4.

8) Innst. S. nr. 276 (2004–2005) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004, s. 10.

diskusjoner om styring på årsverk. Videre er sporbarheten i prosessen fram mot fastsettelsen av nedbemanningsmålet for 2004 for Forsvarets Logistikkorganisasjon i St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon* gjennomgått. Deretter følger en gjennomgang av hvordan én av forutsetningene for omstillingen i FLO – innføringen av et felles integrert forvaltningssystem – har endret seg. Videre er noen av konsekvensene av å skulle nå de fastsatte nedbemanningsmålene belyst, både når det gjelder evnen til å foreta materiellinvesteringer i FLO og når det gjelder konsekvensene av iverksettelsen av ordningen med avgangsstimulerende tiltak.

To beslutningsprosesser ved større endringer: innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 og omstilling av FLO, fase 3

Spørsmålet om sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer er belyst gjennom to case. Det første er beslutningsprosessen fram mot innføring av horisontal samhandel mellom FLO og forsvarsgrenene over kapittel 1740 i 2004, samt iverksettelsen av denne beslutningen i 2004. Videre omfatter undersøkelsen beslutningsprosesser og påfølgende endringer i organisering av FLO/IKT, jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*.

2.2.2 Videreformidling av informasjon til Stortinget

Spørsmålet om hvilken informasjon som er videreformidlet til Stortinget, er belyst ved gjennomgangen av sporbarhet i fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål, og spørsmålet om understøttelse av omstillingen i FLO gjennom et felles integrert forvaltningssystem. Videre er spørsmålet belyst gjennom et faglig råd om anskaffelse av Skjold-klasse missiltorpedobåter, framlagt i prosessen fram mot budsjett og iverksettingsbrev for 2004.

2.3 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse og intervjuer. Det er også foretatt en kartlegging av Forsvarsdepartementets og forsvarssjefens rutiner for å dokumentere faglige råd.

2.3.1 Dokumentanalyse

Aktuelle stortingsproposisjoner og -meldinger med tilhørende innstillinger og referater fra stortingsforhandlinger er gjennomgått for å belyse

hvilken informasjon som er videreformidlet til Stortinget. I tillegg er interpellasjoner og referater fra spørretimer i Stortinget fra og med sesjon 2002–2003 til og med sesjon 2006–2007 og referater fra de åpne kontrollhøringene i februar og mars 2005 gjennomgått. I de tilfellene vi har funnet at det er videreformidlet relevant informasjon til Stortinget, er dette framstilt i denne rapporten.

Styringsdokumenter som iverksettingsbrev, presiseringer, endringer og tillegg til iverksettingsbrev, referater fra etatsstyringsmøter, samordningsmøter og koordineringsforum, og *Instruks for Forsvarssjefen*⁹ er gjennomgått. Videre bygger undersøkelsen på en analyse av korrespondanse, notater, utredninger og rapporter i forbindelse med de områdene som er valgt for undersøkelsen. Disse dokumentene er innhentet direkte fra arkivet i Forsvarsdepartementet, og gjennom påfølgende korrespondanse med departementet om supplerende dokumentasjon.

Forsvarssjefens årsrapport, resultat- og kontrollrapporter og økonomirapporter er også gjennomgått.

Det er utarbeidet en dokumentlogg hvor alle dokumentene er registrert med dato og innhold.

2.3.2 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen, FMO ved Økonomi- og styringsavdelingen i Forsvarsstaben, FLO, FLO/IKT, tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold og tidligere sjef for Forsvarsstaben, Svein Ivar Hansen.

Intervjuene ble gjennomført for å gi supplerende opplysninger til og underbygge dokumentanalysen. De ble gjennomført i perioden 5. mai 2006 til 2. mars 2007. Det ble utarbeidet en intervjuguide til hvert av intervjuene, og denne ble oversendt informantene i forkant av intervjuet. Fra samtlige intervjuer ble det skrevet referater, som senere ble verifisert av de som var intervjuet. Det ble tatt hensyn til de rettelsene som ble gitt.

9) Fastsett ved Kronprinsregentens resolusjon 28. november 2003.

3 Revisjonskriterier

Stortingets behandling av Dokument nr. 1 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005), danner bakgrunn for denne revisjonen. Innstillingen er følgelig en sentral kilde for revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene er i tillegg utledet fra andre aktuelle stortingsdokumenter, bevilgningsreglementet og konkretiseringen av dette i reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser.

3.1 Sporbarhet i de faglige tilrådingene som gis

I Innst. S. nr. 145 (2004–2005) viste flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen til at dersom Stortinget og dets kontrollerende organ Riksrevisjonen skal ha mulighet til å følge beslutningsprosessene i Forsvaret, forutsetter det at prosessene kan etterspores. At prosessene fram til vedtak er sporbare, ble av flertallet betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis og særlig der fagmyndighet er tillagt ytre etater. Videre framholdt flertallet:

”Muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjør en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets side og bryter med de forutsetninger vårt demokratiske system er bygd på.”¹⁰

Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall viste i denne forbindelse til at innvendinger fra Forsvarsstaben knyttet til nedbemanning, var blitt avvist av Forsvarsdepartementet, men at det senere ble ført en intern dialog om forholdene.

Det legges til grunn at kravet til sporbarhet omfatter Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og dessuten lavere nivåer dersom de er involvert i en beslutningsprosess, slik at de fagmilitære tilrådingene som gis, framkommer i saksframstillingen.

10) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33.

3.2 Prinsipper for mål- og resultatstyring

Prinsippet om mål- og resultatstyring ble fastlagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85), og St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93). Stortinget har også gjennom bevilgningsreglementet § 9¹¹ stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. Finansdepartementet har konkretisert dette i reglement for økonomistyring i staten¹², med tilhørende bestemmelser.¹³

Prinsippet om mål- og resultatstyring bekreftes i St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, der strategisk mål- og resultatstyring beskrives som et av de sentrale virkemidlene for perioden.

Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis er vurdert ut fra følgende aspekter ved mål- og resultatstyring:

Dokumenterbar styringsdialog

I henhold til *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 1.3, skal departementet i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav m.m. Det kreves at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten er dokumenterbar.

Utarbeidelse av iverksettelsesbrev

Forsvarsdepartementet skal i henhold til *Reglement for økonomistyring i staten* § 7 utarbeide tildelingsbrev. Ifølge Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring skal det årlige iverksettelsesbrevet utarbeides som en integrert prosess mellom Forsvarsdepartementet og etatene.¹⁴ Tilsvarende framgår det av Dokument

11) Tidligere § 2 og § 13.

12) Fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

13) Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.

14) Etatsstyring, retningslinjer til etatene i forsvarssektoren, fastsatt med virkning fra 9. mars 2005, s. 14.

nr. 3:1 (2004–2005) at departementets årlige iverksettelsesbrev utvikles gjennom en integrert sivil/militær prosess.¹⁵ Det framgår videre av *Instruks for Forsvarssjefen*¹⁶, punkt IV, at forsvarssjefen skal utarbeide forslag til budsjett for Forsvarets militære organisasjon. Det legges til grunn at kravene til sporbarhet, jf. punkt 1, ivaretas i prosessen med å utarbeide iverksettelsesbrev.

Risikostyring

Reglement for økonomistyring i staten stiller krav om risikostyring og intern kontroll i statlige virksomheter, jf. reglementet § 14 og bestemmelsene punkt 2.4. Videre framgår det av reglementets § 4 at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Oppfølging av beslutninger

Forsvarsdepartementet skal gjennom oppfølging av Forsvarets militære organisasjon sikre seg kjennskap til framdrift, resultater og konsekvenser av iverksatte beslutninger. Det stilles i den forbindelse følgende krav:

- *Departementets overordnede kontroll.* I *Reglement for økonomistyring i staten* § 15 stilles det krav om at overordnet virksomhet ivaretar kontroll med at underliggende virksomhet utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14. Etter § 14 skal virksomheten blant annet sørge for at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres.
- *Rapportering.* I *Reglement for økonomistyring i staten* § 9c) stilles det krav om at virksomhetene rapporterer om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Etter *Bestemmelsene om økonomistyring i staten*, pkt. 1.5, skal virksomhetene videre informere departementet om vesentlige avvik i forhold til vedtatte planer eller tildelingsbrev så snart virksomheten får kjennskap til slike avvik, samt fremme forslag om mulig korrigerende tiltak. Resultatinformasjonen skal brukes i planleggingen for de påfølgende år, jf. pkt. 2.3.2.

- *Evalueringer.* Ifølge *Reglement for økonomistyring i staten* § 16 skal alle virksomheter gjennomføre evalueringer når virksomhetens egenart, risiko eller vesentlighet tilsier det. Behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering, jf. *Bestemmelsene om økonomistyring i staten* pkt. 2.6.

Rapport til Stortinget om oppnådde resultater

Forsvarsdepartementet skal i departementets budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt arbeidsområde, jf. økonomireglementet § 11 og bevilgningsreglementet § 9 annet ledd.¹⁷

3.3 Informasjon til Stortinget

Gjennom Innst. S. nr. 136 (2003–2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om instruks om Riksrevisjonens virksomhet ble det slått fast at Riksrevisjonens tilnærming i forhold til om det er gitt korrekt informasjon fra regjeringen til Stortinget må være å vurdere om det er gitt uriktig eller villedende informasjon til Stortinget eller dets organer, eller om det er holdt tilbake opplysninger som er av vesentlig betydning for saker som behandles i Stortinget.

I Innst. S. nr. 145 (2004–2005) framholdt flertallet sporbarhet som en forutsetning for den etterfølgende kontroll knyttet til statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget.¹⁸ Når det gjaldt begrepet opplysningsplikt, viste flertallet til rapporten fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalget), Dokument nr. 14 (2002–2003).¹⁹ Hvilke krav som stilles til den informasjonen regjeringen gir Stortinget, kan utledes av Frøiland-utvalgets rapport, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003), og Innst. S. nr. 145 (2004–2005).

I Innst. S. nr. 210 (2002–2003) påpekte kontroll- og konstitusjonskomiteen at de opplysninger som regjeringen legger fram for Stortinget, må være korrekte, i den forstand at det er samsvar mellom opplysningene og den underliggende realitet.²⁰

15) Jf. Dokument nr. 3:1 (2004–2005), s. 24–25, der det vises til at Forsvarsdepartementet meddelte dette i brev til Riksrevisjonen av 24. mai 2004, som et ledd i sin redegjørelse for oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret.

16) Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 28. november 2003.

17) Tidligere § 13 fjerde ledd.

18) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33.

19) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33.

20) Innst. S. nr. 210 (2002–2003), s. 15.

Spørsmålet om tilbakeholdelse av opplysninger som er av vesentlig betydning for saker som behandles i Stortinget, er vurdert ut fra følgende kriterier:

- 1 Relevante faktaopplysninger skal framlegges, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003).²¹
- 2 Regjeringen har ansvar for å opplyse om usikkerhet opplysninger er beheftet med, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003).²²
- 3 Alvorlige faglige motforestillinger skal framgå av saken, selv om disse er i strid med regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003).²³ Spørsmålet om faglige motforestillinger er også behandlet i Innst. S. nr. 145 (2004–2005). I innstillingen viste flertallet til Frøiland-utvalgets uttalelse om at regjeringen må gi en balansert framstilling av saken, og ikke underslå informasjon som taler imot dens eget syn.²⁴
- 4 Regjeringen har plikt til å legge fram viktige opplysninger som kommer den i hende *etter* at en sak er fremmet for Stortinget, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003).²⁵ Ifølge Frøiland-utvalget gjelder denne plikten som hovedregel bare fram til Stortinget har truffet vedtak. Men dersom det etter at Stortinget har truffet vedtak i en sak inntreffer nye begivenheter eller framkommer nye opplysninger, som er av avgjørende betydning, og som er egnet til å reise spørsmål ved Stortingets vedtak, må regjeringen etter omstendighetene kunne ha en plikt til å informere om dette.²⁶ Det framgår videre av Innst. S. nr. 145 (2004–2005) at dersom forholdene endrer seg, og mål ikke kan eller bør nås av ulike årsaker, skal Stortinget informeres, slik at det får anledning til å ta stilling til det endrede grunnlaget.²⁷

21) Innst. S. nr. 210 (2002–2003), s. 16.

22) Innst. S. nr. 210 (2002–2003), s. 16.

23) Innst. S. nr. 210 (2002–2003), s. 16.

24) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33–34; Dokument nr. 14 (2002–2003), s. 42–43.

25) Innst. S. nr. 210 (2002–2003), s. 16.

26) Dokument nr. 14 (2002–2003), s. 44.

27) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33.

4 Faktagrunnlag

4.1 Organisering og rammer for styringsdialogen

Vedtak om integrert strategisk ledelse

Ved behandlingen av St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002), vedtok Stortinget en organisatorisk integrering av forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i Forsvarets overkommando i Forsvarsdepartementet. Samtidig ble det vedtatt å opprette en Forsvarsstab til støtte for forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef for Forsvarets militære organisasjon (FMO).²⁸ Den nye organisasjonen trådte i kraft 1. august 2003.

Under behandlingen av saken beskrev flertallet i forsvarskomiteen organiseringen av Forsvarets øverste ledelse i forhold til departementet: Forsvarssjefen skal ha to parallelle funksjoner, én som øverste militære rådgiver i departementet, og én som etatssjef for FMO.²⁹ Hensikten med den integrerte organiseringen var å oppnå en mer effektiv og rasjonell beslutningsprosess. Et flertall i komiteen³⁰ la imidlertid til grunn at en integrert løsning sikrer at fagmilitære vurderinger følger arbeidet helt fram til en beslutning treffes. Videre uttalte flertallet at det vektla å kunne opprettholde en synlig og sterk forsvarssjef, og at offentligheten fortsatt skal ha tilgang på hans ”kvalifiserte og uavhengige fagmilitære vurderinger”.³¹ Et annet flertall³² la dessuten vekt på at man med et integrert departement sikrer en fagmilitær kompetanse i utrednings- og beslutningsprosesser.³³

I det nye integrerte Forsvarsdepartementet skulle kompetansemiljøene i departementet og etaten samles og oppgaver løses i integrerte prosesser,

slik at dobbeltarbeid og overlappende ansvarsområder ble fjernet.³⁴ Ifølge Forsvarsdepartementet ble det lagt til grunn at reformen av Forsvarets øverste ledelse ble gjennomført med hastighet, kraft og konsekvens.³⁵

Forsvarsdepartementet har vist til at bakgrunnen for vedtakene om integrert strategisk ledelse var en erkjennelse av at det måtte gjøres endringer i måten den øverste ledelsen av Forsvaret var organisert og styrt på. Den daværende organiseringen hadde vist seg å være uegnet for en situasjon preget av raske forandringer og tilhørende behov for omlegging. Den øverste ledelsen av Forsvaret måtte derfor omorganiseres med sikte på bedret strategisk ledelse og bedret kapasitet for å kunne koordinere internasjonalt samarbeid og håndtere kriser. Det ble antatt at det ville være meget vanskelig å oppnå de forutsatte forbedringene ved å opprettholde det organisatoriske skillet mellom det strategiske arbeidet i henholdsvis departementet og daværende Forsvarets overkommando, fordi en slik ordning ikke grep tak i det grunnleggende problemet: at to enheter i praksis utførte mye av det samme arbeidet, med det dobbeltarbeid, den tidvise kompetansesetrid og de uklare ansvarslinjer dette medførte.³⁶

Organisering etter vedtaket om integrert strategisk ledelse

Før omleggingen til en integrert strategisk ledelse, lå fagmilitære vurderinger og tilrådninger fra Forsvarets overkommando til grunn for departementets saksbehandling. Etter omleggingen blir arbeid av strategisk karakter gjort i det integrerte departementet i samarbeid med den nye Forsvarsstaben.³⁷

Forsvarsdepartementet har ansvar for den strategiske ledelsen og styringen av Forsvaret. Departementet er etter reformen organisert i avdelinger, jf. figur 1. Militært og sivilt ansatte

28) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 37.

29) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 13.

30) Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

31) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 14.

32) Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittpartiet og Kristelig Folkeparti.

33) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 14.

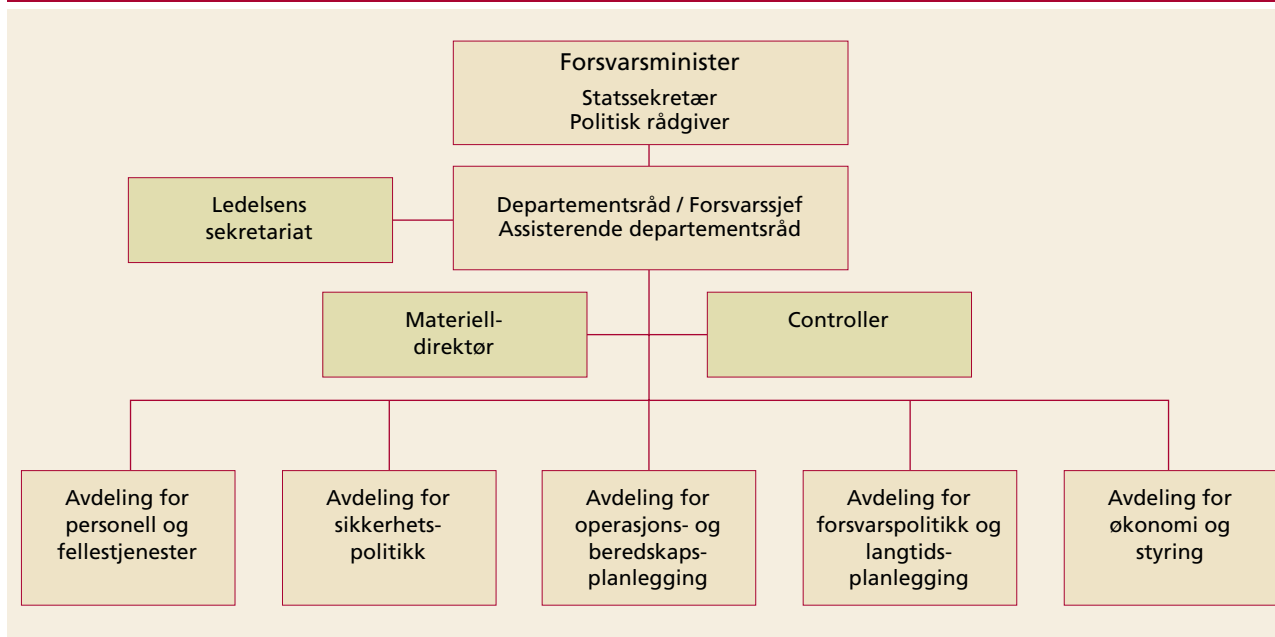
34) Jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 20–21; Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 14.

35) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, 5.

36) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, 4–5.

37) ”Forsvarsdepartementet – integrert fra 1. august 2003”, s. 6.

Figur 1 Organisasjonskart over Forsvarsdepartementet etter ledelsesreformen



er plassert på alle nivåer i departementet for å sikre størst mulig grad av sivil–militær integrasjon.³⁹

Forsvarssjefen har to parallelle funksjoner, som etatssjef for FMO og som Forsvarsdepartementets øverste militære rådgiver for forsvarsministeren. Forsvarssjefen utfører sitt arbeid i henhold til *Instruks for Forsvarssjefen*.⁴⁰

Forsvarsstaben har ansvaret for å gjennomføre oppdrag og påse at beslutninger følges opp på forsvarssjefens vegne. Generalinspektørene er en del av Forsvarsstaben og har ansvaret for styrkeproduksjon i de respektive forsvarsgrenene.⁴¹

Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring

Departementet har utarbeidet retningslinjer for styringen av underliggende etater. Første utgave av disse retningslinjene, *Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring*, ble gitt 1. oktober 1997. Fra 9. mars 2005 ble disse erstattet av *Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren*.

Departementets styringsdialog overfor FMO er formalisert gjennom definerte styringsdokumenter, rapporter og en fastsatt møtestruktur med

formelle styringsmøter mellom departementets ledelse og forsvarssjefen. I tillegg kommer den løpende, uformelle dialogen, med blant annet integrerte samarbeidsprosesser.⁴² Forsvarsdepartementet opplyser at departementets retningslinjer for etatsstyring legger til rette for Stortingets bærende prinsipp om at kompetansemiljøene skal være samlet og at oppgaver skal løses i én integrert prosess.⁴³

Den formelle styringsdialogen mellom departementet og etaten skal i henhold til retningslinjene dokumenteres,⁴⁴ og den har følgende faser:

- Planlegging og budsjettering på grunnlag av retningslinjer
- Gjennomføring på grunnlag av iverksettelsesbrev
- Rapportering/oppfølging på grunnlag av rapporteringskrav

Sentrale dokumenter i den løpende styringen av FMO er:⁴⁵

- iverksettelsesbrevet; departementets oppfølging av etatene ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, knyttet til en langtidsplan eller det årlige forsvarsbudsjettet

38) Hentet fra Forsvarsdepartementets nettsider.

39) Forsvarsdepartementet pressemelding nr. 06/2003.

40) Fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 28. november 2003.

41) Forsvarsdepartementet pressemelding nr. 06/2003.

42) Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring, s. 7.

43) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007.

44) Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring, s. 7.

45) Gjengitt fra *Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren*, kap. 2.

- presiseringer, endringer og tillegg til iverksettelsesbrev; departementets eventuelle presiseringer eller endringer i rammebetingelsene, nye oppdrag etc. til iverksettelsesbrevet
 - referater fra etatsstyringsmøter; gjengir konklusjonene fra etatsstyringsmøtene.
- Etatsstyringsmøtene er et formelt beslutningsforum, og møtene skal i hovedsak ha fokus på innholdet i de sentrale dokumentene i styringsdialogen, oppnådde resultater i forhold til etatens hovedmål, og prognoser for måloppnåelse

I tillegg til de formelle styringsdokumentene og møtearenaene er det faste, uformelle møtepunkter hvor departementet og FMO drøfter ulike saker. Ett av disse møtepunktene var samordningsmøtene, et uformelt forum mellom departementet og etatens ledelse. Samordningsmøtene ble normalt avholdt i de månedene hvor det ikke var etatsstyringsmøter.⁴⁶ Ordningen med samordningsmøter opphørte i april 2005, da det ble innført månedlige etatsstyringsmøter samme år.⁴⁷ Et annet uformelt møtepunkt er koordineringsforum, som skal ha et gjennomføringsfokus i henhold til gjeldende langtidspan og vedtatt budsjett. I tillegg forbereder koordineringsforum etatsstyringsmøtene og samordningsmøtene. Det holdes normalt ukentlige møter i koordineringsforum, hvor FMO og Forsvarsbygg møter fast, mens Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet møter etter behov.⁴⁸ Det skrives referat fra både samordningsmøtene og koordineringsforum.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju i januar 2007 at det i tillegg er et nyopprettet uformelt fagforum innen økonomi, et økonomiforum. Det skrives ikke referater fra økonomiforum, da dette kun er et uformelt forberedende forum hvor alle saker behandles videre i koordineringsforum og eventuelt etatsstyringsmøter. Imidlertid blir en rekke saker i koordineringsforum og økonomiforum formalisert ved at det sendes oppfølgende brev med eventuelle beslutninger som er fattet med basis i de uformelle foraene.⁴⁹

Opprettelsen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) står sentralt i flere av prosessene som beskrives i undersøkelsen. I det følgende gis det derfor en kort historikk knyttet til opprettelsen av FLO.

FLO ble besluttet opprettet høsten 2000 som en del av FMO, direkte underlagt forsvarssjefen, og som en hovedsakelig kundefinansiert organisasjon. Opprettelsen av FLO var et tiltak for å effektivisere logistikkfunksjonene i forsvarssektoren. Dette ble gjort ved at man slo sammen de eksisterende forsyningskommandoene i våpengrenene, Forsvarets tele- og datatjeneste, materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre, til én aktør: FLO.⁵⁰

Opprettelsen av FLO skjedde i samsvar med Forsvarets styringskonsept, basert på et skille mellom primærvirksomhet og støttevirksomhet. Primærvirksomheten omfatter styrkeproduksjon og operativ virksomhet, mens støttevirksomheten, som FLO er et eksempel på, omfatter forvaltninger og fellesinstitusjoner som skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål.⁵¹

I St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets logistikkfunksjoner – framtidig virksomhet, styring og organisering* ble det lagt til grunn en trinnvis gjennomføring i tre faser. Fase 1 ble iverksatt 1. januar 2002, og omfattet tilsetting av sjef FLO, etablering av en stab og gjennomføring av diverse tiltak for å fremme vertikal og horisontal integrasjon.⁵² Fase 2 innebar etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon i FLO. Den ble gjennom behandlingen av St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*⁵³ forsert med ett år og etablert 1. januar 2003.⁵⁴ Fase 3 ble presentert i et eget dokument til Stortinget: St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen*

50) St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering*, s. 7; Innst. S. nr. 25 (2000–2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner*.

51) St.prp. nr. 55 (1999–2000), s. 7.

52) St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, s. 7–8; St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Forsvarsdepartementet, s. 31.

53) Jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002).

54) St.prp. nr. 55 (2001–2002), s. 34; Innst. S. nr. 232 (2001–2002), s. 21; St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Forsvarsdepartementet, s. 58.

46) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren, s. 9.

47) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007 og brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 6.

48) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren, s. 10.

49) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

av Forsvarets logistikkorganisasjon, og var en videre organisasjonsutvikling med sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur for FLO.⁵⁵

4.2 Sporbarhet i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO

4.2.1 Rutiner for å sikre sporbarhet

Som et ledd i undersøkelsen er Forsvarsdepartementets rutiner for å sikre sporbarhet kartlagt. I det følgende redegjøres det for rutiner når det gjelder arkivlegging og journalføring av e-post, notater og møtereferater. Videre redegjøres det for rutiner for dokumentasjon av anbefalinger fra forsvarssjefen i integrert strategisk ledelse.

Arkivrutiner

Arkivrutinene i Forsvarsdepartementet er nedfelt i en arkivplan. Planen beskriver alle relevante rutiner, lovverk og instruksjer.⁵⁶ Arkivpliktig informasjon skal journalføres. Dette omfatter samtlige inngående brev og e-post, utgående brev og e-post, samt notater fra og med 1996. For e-post skal det tas utskrift, og denne skal journalføres.⁵⁷ All kommunikasjon med underliggende etat skal foregå i form av brev, eventuelt e-post såfremt den journalføres.⁵⁸ Innføringen av integrert strategisk ledelse i august 2003 medførte, ifølge Forsvarsdepartementet, ingen endringer i departementets arkivrutiner.⁵⁹

Referater fra etatsstyringsmøter og samordningsmøter blir ifølge Forsvarsdepartementet, oftest arkivlagt som vedlegg til journalførte notater. I noen tilfeller blir imidlertid referater lagt direkte på en sak, og vil da ikke få eget dokumentnummer. Referater fra møter utenom de faste møtene mellom departementet og FMO, finnes i departementets arkiv, såfremt saksbehandler oversender referatet til arkivet.⁶⁰

Sporbarhet og forsvarssjefens to roller

Forsvarssjefen har to roller, både som øverste fagmilitære rådgiver i departementet og som



Foto: Scanpix

etatssjef for Forsvarets militære organisasjon (FMO).

Fra april 2006 er det fastsatt egne rutiner for saksbehandling av saker for forsvarssjefen. Rutinene fastslår blant annet at i saker som i vesentlig grad har med etatssjefsrollen å gjøre, sendes saker til Forsvarsdepartementet på forsvarssjefens brevark, med kopi til Forsvarsstaben. I saker som angår militærpolitiske og operative forhold, skal forsvarssjefen bruke Forsvarsdepartementets interne notatmal for adressater i departementet.⁶¹

Forsvarssjefen har i intervju vist til at alle brev og notater med relevante anbefalinger som gis fra fagavdelingene i Forsvarsdepartementet, er innom forsvarssjefen for påtegnelse og eventuelle merknader. Som oppfølging av ledermøtene i departementet forekommer det at forsvarssjefen i prinsipielle saker må uttale seg i egenskap av å være rådgiver for forsvarsministeren. Forsvarssjefen nedfeller da sine anbefalinger i et notat. Forsvarssjefen kan også fremme saker i egenskap av å være etatssjef. Han skriver da brev til departementet, for eksempel om fagmilitære spørsmål. Både brev og notater får referansenummer og vil dermed, ifølge forsvarssjefen, være sporbare. Videre påpeker forsvarssjefen at i budsjettprosessen er beslutningsprosessene alltid skriftlige. Det skal sikre sporbarheten.⁶²

55) Innst. S. nr. 232 (2002–2003), s. 3.

56) Intervju med Forsvarsdepartementet, 5. mai 2006.

57) Intervju med Forsvarsdepartementet, 5. mai 2006.

58) Intervju med Forsvarsdepartementet, 5. mai 2006.

59) Intervju med Forsvarsdepartementet, 5. mai 2006.

60) Intervju med Forsvarsdepartementet, 5. mai 2006.

61) Rutiner for saksbehandling av saker for forsvarssjefen, overlevert under intervju med Forsvarsdepartementet, 30. mai 2006.

62) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

Forsvarssjefen har videre uttalt at organiseringen med integrert strategisk ledelse sikrer at hans uavhengige fagmilitære råd kommer tydelig fram og dokumenteres. Ifølge forsvarssjefen fungerer strukturen med integrert strategisk ledelse derfor tilfredsstillende.⁶³

Etter tidligere forsvarssjefs syn ble sporbarhet og dokumentasjon av faglige tilrådninger betydelig svekket etter omlegging til integrert strategisk ledelse. Da integrert strategisk ledelse ble innført, var det ikke utviklet retningslinjer for arbeidet i den nye integrerte organisasjonen. Etter etableringen av integrert strategisk ledelse ble det en større grad av uformell dialog mellom FMO og departementet. Tidligere ansatte i FMO, som nå var blitt ansatt i departementet, henvendte seg ved flere anledninger uformelt til tidligere kollegaer i FMO for å få faglige innspill. Dette førte til at det ble gitt militærfaglige råd til departementet som forsvarssjefen ikke var kjent med. Ifølge tidligere forsvarssjef ble de faglige rådene etter etableringen av integrert strategisk ledelse lite sporbare, både når det gjaldt produkter som gikk oppover, fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, og produkter som gikk nedover, fra departementet til Forsvarsstaben.⁶⁴

I brev av april 2007 sier Forsvarsdepartementet seg uenig i dette og viser til at rutinene for saksbehandling ble tilpasset den nye organisasjonsmodellen. Ifølge departementet medførte omleggingen en tettere, mer uformell og rasjonell beslutningsprosess. Departementet påpeker imidlertid at alle vesentlige beslutninger blir dokumentert, enten gjennom beslutningsnotater internt i Forsvarsdepartementet, ved behandling i Forsvarsdepartementets ledermøte, ved behandling i etatsstyringsmøter eller gjennom oppdrags-/avklaringskriv til etatene. Etter departementets syn har sporbarheten således ikke blitt svekket. Departementet framholder videre at fagmilitære råd alltid gis formelt, og at uformelle samtaler mellom offiserer under saksbehandling ikke betraktes som fagmilitære råd. I den innledende fasen av integreringen oppsto det imidlertid enkelte tilfeller av oppdrag som ble gitt utenom linjen. Dette ble raskt strammet inn, og det ble presisert at all kommunikasjon som innebar oppdrag, måtte skje formelt og i linjen.⁶⁵

63) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

64) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

65) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 6–7.

Forsvardepartementet legger til at forsvarssjefens to roller og rutinene knyttet til utøvelsen av disse sikrer en korrekt og sporbar samhandling mellom departement og etat, og presiserer at

”ethvert pålegg eller oppdrag fra departementet til etaten ble og blir, formelt oversendt etaten, og derved sporbart, uavhengig av at forsvarssjefen ble integrert i Forsvarsdepartementet. Det samme var og er tilfelle med anbefalinger fra etaten, som formelt fremmes fra Forsvarsstaben eller etatssjefen selv. Forsvarssjefens integrering i Forsvarsdepartementet endret ingenting på disse forhold”.⁶⁶

4.2.2 Utarbeidelse av årlige budsjettforslag og iverksettelsesbrev

Det sentrale dokumentet i Forsvarsdepartementets etatsstyring er iverksettelsesbrevet til de underlagte etatene.⁶⁷ Iverksettelsesbrevet må ses i sammenheng med departementets budsjettproposisjon (St.prp. nr. 1 for Forsvarsdepartementet). Iverksettelsesbrevet utarbeides gjennom formelle og uformelle prosesser.⁶⁸

Gjennomføringen av den årlige plan- og budsjettprosessen

I det følgende beskrives den årlige plan- og budsjettprosessen, gjennom prosessen fram mot budsjett og iverksettelsesbrev for budsjettårene 2004–2007. Figur 2 illustrerer prosessen i grove trekk, slik den er beskrevet i Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring.⁶⁹

Plan- og budsjettprosessen starter med at det utarbeides et plangrunnlag, som ferdigstilles innen 1. februar.⁷⁰ Departementet står ansvarlig for plangrunnlaget, selv om det blir utarbeidet i en integrert prosess, mellom departementet og Forsvarsstaben.⁷¹

66) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 7.

67) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 7.

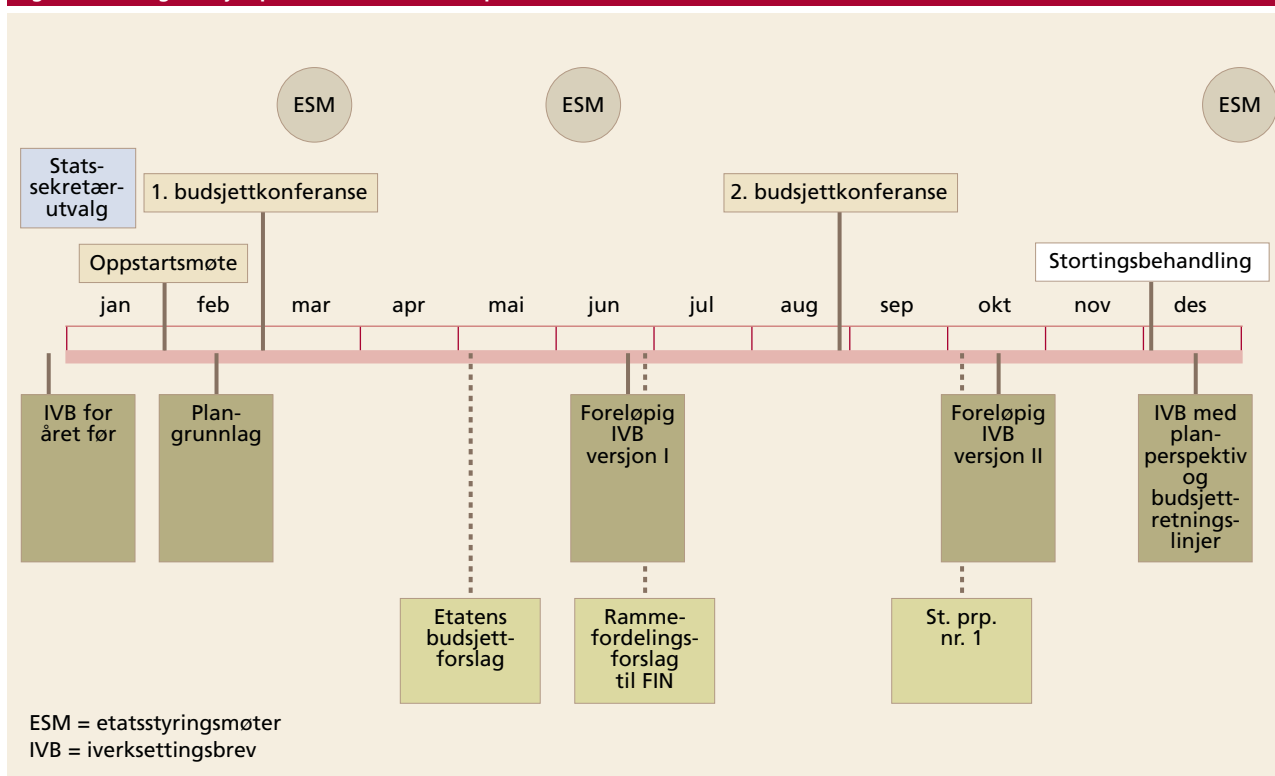
68) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i Forsvarssektoren 9. mars 2005, s. 13.

69) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i Forsvarssektoren 9. mars 2005, s. 14.

70) For 2004-budsjettet ble prosessen innledet med Forsvarsdepartementets budsjettretningslinjer. Fra og med budsjettåret 2005 har plangrunnlaget erstattet de tidligere budsjettretningslinjene, jf. intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2007.

71) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006, og Forsvarsdepartementets presentasjon til Riksrevisjonen, 11. oktober 2006.

Figur 2 Plan- og budsjettprosessen i Forsvarsdepartementet⁷²



Plangrunnlaget danner utgangspunktet for utarbeidelsen av Forsvarssjefens budsjettretningslinjer, og innleder en intern styringsdialog i FMO. Dialogen danner grunnlaget for forsvarssjefens budsjettforslag som leveres departementet i begynnelsen av mai.⁷³

Forsvarsdepartementet utarbeider en første versjon av foreløpig iverksettelsesbrev, som i første rekke baserer seg på forsvarssjefens budsjettforslag.⁷⁴ Det foreløpige iverksettelsesbrevet diskuteres med FMO på etatsstyringsmøte.⁷⁵ Departementet sender samtidig rammefordelingsforslag for sitt budsjett til Finansdepartementet, basert på forsvarssjefens budsjettforslag. I begynnelsen av oktober publiseres St.prp. nr. 1, og like etter utarbeides versjon 2 av foreløpig iverksettelsesbrev.⁷⁶ Den endelige versjonen av iverksettelsesbrevet til FMO sendes medio desember.⁷⁷

Tabell 1 på neste side viser sentrale milepæler i den formelle samhandlingen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben knyttet til den årlige prosessen fram mot budsjettet og iverksettelsesbrevet for 2004, 2005 og 2006.⁷⁸ I tillegg til den skisserte samhandlingen i tabellen, påpeker Forsvarsdepartementet at også formell korrespondanse, gjennom brev og referater fra etatsstyringsmøtene, er vesentlige elementer i den formelle samhandlingen. Tidligere ble prosessen også uformelt forankret i samordningsmøtene fram til disse opphørte i april 2005.⁷⁹ Ifølge Forsvarsdepartementet diskuteres i dag prosessen og milepælene ukentlig i Koordineringsforum.⁸⁰

Som det framgår av tabellen, har det i denne perioden vært endringer når det gjelder utarbeidelse av foreløpige iverksettelsesbrev og rutiner for kommentarer til utkast til St.prp. nr. 1. Endringene er nærmere beskrevet nedenfor.

72) Forsvarsdepartementets presentasjon til Riksrevisjonen, 11. oktober 2006.

73) Forsvarsstabens presentasjon til Riksrevisjonen, 12. oktober 2006.

74) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 8.

75) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i Forsvarssektoren 9. mars 2005, s. 13.

76) Forsvarsstabens presentasjon til Riksrevisjonen, 12. oktober 2006.

77) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i Forsvarssektoren 9. mars 2005, s. 8.

78) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007, og med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

79) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

80) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 8.

Tabell 1 Formell samhandling mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben i den årlige prosessen fram mot budsjett og iverksettingsbrev

Dokument	2004	2005	2006
Plangrunnlag ⁸¹	x	x	x
Forsvarssjefens budsjettinnspill	x	x	x
Formelt svar fra departementet på budsjettinnspillet		x	x
Foreløpig iverksettingsbrev (juni)		x	
Forsvarsstabens kommentarer til foreløpig iverksettingsbrev (juni-utgaven)		x	
Forsvarsstabens kommentarer til utkast til St.prp. nr. 1	x		
Foreløpig iverksettingsbrev (november)		x	x
Forsvarsstabens kommentarer til foreløpig iverksettingsbrev (november-utgaven)		x	x
Behandling av endelig utkast til iverksettingsbrev på etatsstyringsmøte (i desember)	x	x	x
Endelig iverksettingsbrev	x	x	x

Dokumentanalysen omfatter ikke 2007-prosessen. Forsvarsdepartementet opplyser imidlertid i intervju at det er få endringer i prosessen for budsjettåret 2007 sammenliknet med 2006, bortsett fra når det gjelder foreløpig iverksettingsbrev, som for budsjettåret 2007 formelt ble sendt Forsvarsstaben i august 2006.⁸²

Endringer i rutiner i perioden 2004–2007

Utarbeidelse av foreløpige iverksettingsbrev

Tabell 1 viser at det ikke ble utarbeidet foreløpig iverksettingsbrev for budsjettåret 2004. Det framgår imidlertid av referat fra koordineringsforum 2. desember 2003 at Forsvarsdepartementet presenterte utkast til iverksettingsbrev for 2004 for FMO. Dokumentasjon på eventuelle tilbakemeldinger fra Forsvarsstaben har vært etterspurt i forbindelse med revisjonen, men er ikke framlagt av departementet.⁸³

I neste møte i koordineringsforum⁸⁴ ble iverksettingsbrevet for 2004 igjen diskutert. Det ble konkludert med at det ville bli et nytt møte mellom departementet og Forsvarsstaben for tilbakemeldinger og avklaringer knyttet til iverksettingsbrevet før etatsstyringsmøtet medio desember. Dokumentasjon på eventuelle merknader fra Forsvarsstaben, departementets nye versjon og referat fra avklaringsmøtet har vært etterspurt i forbindelse med revisjonen, men er ikke framlagt av Forsvarsdepartementet.⁸⁵ Den neste doku-

mentasjonen på dialog om iverksettingsbrevet er referat fra etatsstyringsmøtet i desember 2003.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at foreløpig iverksettingsbrev for 2004 ikke ble oversendt FMO formelt for kommentarer, men ble sendt som utkast på e-post to ganger før det ble behandlet på etatsstyringsmøtet i desember 2003.⁸⁶ Forsvarsstaben bekrefter at staben ga tilbakemelding på utkastet uformelt via e-post. Tilbakemeldingen har ikke vært mulig å framskaffe i ettertid.⁸⁷ Etter departementets vurdering ble denne prosessen og behandlingen formalisert ved drøftingen under etatsstyringsmøtet, og ved referatføringen fra dette møtet.⁸⁸

Forsvarsdepartementet har vist til innføringen av integrert strategisk ledelse fra august 2003 som én årsak til at det ikke ble utarbeidet foreløpig iverksettingsbrev for 2004. Omorganiseringen skjedde for sent på året til å få tilstrekkelig effekt i forbindelse med utarbeidelse av foreløpig iverksettingsbrev for 2004. Forsvarsdepartementet har videre uttalt at foreløpige iverksettingsbrev for budsjettårene 2005 og 2006⁸⁹ formelt ble oversendt på grunn av ønsket om en tydeligere og bedre samhandling. Departementet ønsket å gi tydelige signaler tidlig i prosessen og bidra til bedre sporbarhet.⁹⁰

81) For 2004-prosessen ble plangrunnlaget benevnt budsjettretningslinjer.

82) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

83) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 6. oktober 2006.

84) 9. desember 2003.

85) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 6. oktober 2006.

86) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

87) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

88) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

89) Med unntak av juni-utgave av foreløpig iverksettingsbrev som ikke ble utarbeidet.

90) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

For budsjettåret 2006 ble det ikke utarbeidet foreløpig iverksettingsbrev i juni 2005. Bakgrunnen for dette var ifølge Forsvarsdepartementet at departement og forsvarsstab ikke kom fram til et omforent budsjettforslag sommeren 2005. Det var først i løpet av august 2005 at det ble oppnådd enighet. En annen medvirkende faktor var at merforbruket i 2004 førte til mye arbeid i både departement og forsvarsstab, og man vurderte det slik at det ikke var riktig å prioritere arbeidet med å utarbeide et foreløpig iverksettingsbrev.⁹¹ For budsjettåret 2007 ble det igjen utarbeidet en sommerutgave av det foreløpige iverksettingsbrevet.⁹²

Dialog mellom Forsvarsdepartementet og FMO om utkast til St.prp. nr. 1

Av tabell 1 går det fram at Forsvarsstaben formelt kommenterte utkast til St.prp. nr. 1 for 2004, men ikke for 2005 og 2006. Ifølge Forsvarsdepartementet skyldes dette fortroligheten i materialet. Fra og med St.prp. nr. 1 for 2005 har utarbeidelsen av St.prp. nr. 1 vært en uformell prosess der departementet har oversendt utkast til tekst til noen utvalgte personer i FMO for kommentarer. Kommentarene ble ifølge departementet gitt og diskutert inngående i den etablerte uformelle, integrerte arbeidsprosessen.⁹³

Av referatet fra etatsstyringsmøtet i oktober 2006 går det fram at det har vært ulike syn på hva som bør formidles, og hva som faktisk formidles i St.prp. nr. 1 for forsvarssektoren. I møtet uttrykte sjefen for Personell-, økonomi- og styringsavdelingen ”bekymring for at det er vanskelig å se koblingen mellom den virkelighetsbeskrivelse som gis i St.prp. nr. 1 (2006–2007) og de interne framstillinger, bl.a. i RKR”.⁹⁴ Fra Forsvarsdepartementets side ble det påpekt at ”det alltid vil være en vesentlig forskjell i måten en virkelighetsbeskrivelse gjøres på i et politisk dokument og et internt fagdokument. Det ble imidlertid påpekt at det er meget tydelige skrivinger også i St.prp. nr. 1 angående ubalansen i forsvarssektoren”.⁹⁵

Forsvarssjefen, som deltar i prosessen med å utarbeide St.prp. nr. 1, har uttalt i intervju at han

må kvalitetssikre at det ikke gis for optimistiske anslag i forhold til hva Forsvaret kan levere. Forsvarssjefen har ved enkelte anledninger påpekt slike forhold overfor departementet. Forsvarssjefen har forståelse for at St.prp. nr. 1 er et politisk dokument, og derfor avviker fra det som er en nøktern virkelighetsbeskrivelse i for eksempel Forsvarsstabens resultat- og kontrollrapporter til departementet. Forsvarssjefen framhever likevel at beskrivelsene i St.prp. nr. 1 innenfor enkelte områder er ”i overkant optimistiske”.⁹⁶

Forsvarsstaben har i intervju påpekt at staben har liten påvirkningsmulighet i utarbeidelsen av St.prp. nr. 1. Staben får tilgang til å kommentere utkast til St.prp. nr. 1 sent i prosessen, men hadde gjerne sett at de ble involvert på et tidligere tidspunkt.⁹⁷ Forsvarsdepartementet viser til at forsvarssjefen gir sitt innspill til St.prp. nr. 1 gjennom sitt budsjettinnspill, og framholder at dette danner et viktig grunnlag for departementets arbeid med budsjettproposisjonen. Departementet påpeker også at etaten gis mulighet til å kommentere foreløpig iverksettingsbrev der departementet så langt det er mulig på det tidspunkt, har reflektert hovedtrekkene i den kommende proposisjonen. Etter departementets syn gir summen av disse innspillene og kommentarene Forsvarsstaben betydelig påvirkningsmulighet på den senere utformingen av budsjettproposisjonen.⁹⁸

Forsvarsstaben har videre uttrykt bekymring for at St.prp. nr. 1 (2006–2007) først og fremst beskriver de positive utviklingstrekkene, noe som medfører at det politiske miljøet kan få et annet bilde av Forsvaret enn hva realitetene er. Ifølge Forsvarsstaben er ikke risikobildet tydelig nok beskrevet i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Proposisjonen burde etter Forsvarsstabens syn ha gitt en mer substansiell beskrivelse av de utfordringene FMO står overfor. Forsvarsstaben viste i desember 2006 til at det var gitt et nøkternt bilde i resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2006, og meddelte at man også i forsvarssjefens årsrapport for 2006 ville gi en nøktern og grundig beskrivelse av virksomheten.⁹⁹

91) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

92) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

93) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

94) Resultat- og kontrollrapporter. Forsvarsstaben framsender slike rapporter to ganger per år.

95) Referat fra etatsstyringsmøte 16. oktober 2006, s. 6.

96) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

97) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

98) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 8–9.

99) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

Synspunkter på omtalen av FLO i St.prp. nr. 1 er behandlet i kapittel 4.3.4.

Om integrerte prosesser i forbindelse med utarbeidelse av iverksettingsbrev

Det framgår av Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring at departementet tilstreber økt grad av uformelle, integrerte arbeidsprosesser hvor etatene deltar direkte i utarbeidelsen av styringsdokumentene.¹⁰⁰ Det er ikke gitt formelle føringer for hvordan det integrerte arbeidet skal organiseres, gjennom for eksempel et mandat eller egne retningslinjer.¹⁰¹ Ifølge Forsvarsdepartementet er dette heller ikke ønskelig. Departementet har framholdt at formålet med det integrerte arbeidet er at Forsvarsdepartementet og underliggende etat i uformelle prosesser skal legge best mulig til rette for det formelle arbeidet.¹⁰²

Når det gjelder dokumentasjon av det integrerte arbeidet, har det ifølge Forsvarsstaben skjedd en utvikling mot større grad av formell overlevering av dokumenter og oversendelse av ferdig behandlede produkter. For eksempel ble den endelige utgaven av plangrunnlaget for 2007 oversendt Forsvarsstaben, mens plangrunnlaget for 2006 kun forelå i form av et utkast. Videre har Forsvarsstaben i større grad lagt vekt på å formalisere sine innspill, og det har bedret sporbarheten.¹⁰³

Det uformelle, integrerte arbeidet foregår blant annet i arbeidsgrupper, med representanter fra både departementet og Forsvarsstaben. Forsvarsdepartementet opplyser at dersom ansatte i departementet inngår i en arbeidsgruppe hvor det er Forsvarsstaben som har ansvaret for å utarbeide en leveranse, deltar den ansatte som fagperson, og ikke som representant for departementet og vice versa. Det er ansvarlig avdeling eller stab som leder prosessen for å utarbeide den aktuelle leveransen. De integrerte prosessene dokumenteres ikke, annet enn gjennom sluttproduktet.¹⁰⁴

Etter Forsvarsstabens syn har arbeidet som departementet og Forsvarsstaben har lagt ned i å definere arbeidspakker, ansvarsforhold og mile-

pæler, resultert i at det er klarere hvem som leder prosessen i de ulike fasene, og det er en større bevissthet knyttet til hva som er deres respektive rolle.¹⁰⁵ Ifølge Forsvarsdepartementet arbeides det for ytterligere å tydeliggjøre ansvarsforhold i de ulike fasene av prosessen med utarbeidelse av iverksettingsbrevene. Departementet framholder at dette er forbedret i 2007-prosessen sammenliknet med prosessen fram mot iverksettingsbrevet for 2006.¹⁰⁶

Forsvarssjefen uttaler at det i løpet av 2006 var en god budsjettprosess og et godt samarbeid mellom FMO og Forsvarsdepartementet, spesielt da det var FMO som ledet arbeidet med å framlegge forsvarssjefens budsjettforslag. Det er ønske om at personell-, økonomi og styringsavdelingen er med i denne prosessen helt fram til det endelige iverksettingsbrevet. Dette skjedde ikke for 2006, men for 2007 deltok Personell-, økonomi- og styringsstaben i noe større grad i prosessen også etter at forsvarssjefens budsjettforslag var sendt departementet. For budsjettåret 2008 ønsker forsvarssjefen en større åpenhet. Det vil føre til at styringsdokumentene forankres bedre, og at gjennomføringen blir lettere.¹⁰⁷

Ifølge Forsvarsdepartementet åpner den integrerte prosessen for høyttenkning og gir en åpenhet som fører til at deltakerne ikke opplever det som bindene å komme med ulike forslag. Departementet presiserer at det likevel er tydelig hvem som har ansvaret i de ulike fasene av prosessen. Ansvar for de ulike delprosessene klarlegges på forhånd, og den formelle dokumentasjonen og nødvendige føringer og beslutninger fattes i linjen. Ifølge departementet er det innenfor styrings- og økonomiområdet i dag et åpent og godt samarbeid mellom departementet og Forsvarsstaben. Det betyr ikke at det alltid er enighet om alle spørsmål.¹⁰⁸

Forsvarsdepartementet har vist til at ett argument som er blitt brukt mot integrerte prosesser, har vært risikoen for at militærfaglige råd ikke blir godt nok ivaretatt. Ifølge departementet er dette ikke tilfellet, primært fordi militærfaglige råd etter 2003 i stor grad utvikles i departementet selv, og fordi forsvarssjefen nå systematisk føl-

100) Etatsstyring – Retningslinjer til etatene i Forsvarssektoren 9. mars 2005, s. 12.

101) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007, og med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

102) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

103) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

104) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

105) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

106) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

107) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

108) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

ger saksprosessene helt fram til beslutninger fattes.¹⁰⁹

Dialog om reduksjon innen materiellinvesteringer og eiendom bygg og anlegg (EBA) – budsjettfor-slaget for 2004

Bondevik II-regjeringen gikk i mai 2003 inn for å redusere forsvarsbudsjettet for 2004 med rundt 1 mrd. kroner sammenliknet med et vedtatt forlik i Stortinget på 118 mrd. kroner for perioden 2002–2005. Dette utløste en diskusjon om hvordan man skulle foreta reduksjoner i budsjettforslaget. I brev av 27. mai 2003 ba derfor Forsvarsdepartementet Forsvarets overkommando om å utrede tiltak for å balansere forsvarsbudsjettet for 2004.¹¹⁰ Departementet stilte blant annet Forsvarets overkommando spørsmål om hvilke EBA-¹¹¹ og materiellinvesteringer, samt oppdateringsprogrammer, som burde utsettes i påvente av at Stortinget i 2004 skulle ta stilling til ny struktur for Forsvaret for perioden 2005–2008.¹¹²

Forsvarets overkommando foreslo på denne bakgrunn utsettelse eller ambisjonsendringer av EBA, og konkrete materiellprosjekter som kunne utsettes eller reduseres i omfang. Blant annet ble det anbefalt å utsette beslutningen om å anskaffe Skjold-klasse missiltorpedobåter, til militærfaglig utredning 2003 var overlevert forsvarsministeren. De foreslåtte tiltakene ville etter Forsvarets overkommandos syn ikke være et brudd med oppdraget i Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev knyttet til omstillingen av Forsvaret, i og med at det kun dreide seg om utsettelse av prosjekter.¹¹³

Forsvarsdepartementets sluttet seg til Forsvarets overkommandos budsjetttiltak, med visse endringer og presiseringer. Blant annet fastslo Forsvarsdepartementet at anskaffelsen av Skjold-klasse missiltorpedobåter skulle gjennomføres som planlagt, og ikke fremmes som budsjetttiltak for 2004. Forsvarets overkommando ble bedt om å fremme ytterligere forslag til utsettelse og endringer av EBA- og materiellprosjekter som budsjetttiltak for 2004.¹¹⁴

Forsvarets overkommando overleverte 4. juli 2003 et nytt innspill til Forsvarsdepartementet med forslag til hvilke prosjekter innenfor materiell og EBA som kunne utsettes for å nå innsparringsmålene gitt av departementet. Forsvarets overkommando understreket at de foreslåtte tiltakene ville medføre en utsettelse av tidspunktet for realisering av den nye forsvarsstrukturen, og at det ikke ville være mulig å ta igjen dette etterslepet i 2005. Forsvarets overkommando framholdt det som bedre å fjerne ett eller et begrenset antall prosjekter helt, enn å redusere framdriften på et større antall prosjekter. Dette ville sikre bedre framdrift på gjenværende prosjekter. Det eneste prosjektet som alene ville nå innsparringskravet i sin helhet, og som ennå ikke var startet opp, var anskaffelsen av Skjold-klasse missiltorpedobåter. Det ble videre framholdt at dersom reduserte bevilgninger i 2004 ikke ble kompensert med tilsvarende økninger i senere år, ville en ikke realisere den forsvarsstrukturen som Stortinget hadde vedtatt for perioden 2002–2005.¹¹⁵

Med innføringen av integrert strategisk ledelse 1. august 2003 ble det opprettet en ny organisasjonsmodell, som blant annet innebar at Forsvarssjefens strategiske funksjoner innenfor investeringsområdet ble integrert i departementet. Forsvarsdepartementet har siden dette utøvet ansvaret for å foreta tverrprioriteringer, og Forsvarsstaben fikk derfor etter 1. august 2003 ikke lenger en formell rolle i arbeidet med å vurdere porteføljens sammensetning. Ifølge departementet er Forsvarsstaben likevel, i kraft av å være forsvarssjefens gjennomføringsstab, deltaker i de nødvendige prosessene innenfor både porteføljetilpasning og prosjektgjennomføring.¹¹⁶

Dialogen mellom departementet og FMO om å redusere materiell- og EBA-investeringer fortsatte imidlertid også etter august 2003. Ifølge brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, datert 10. september 2003, mottok Forsvarsstaben 25. august 2003 departementets liste over mulige reduksjoner. Listen har vært etterspurt i forbindelse med revisjonen, men er ikke framlagt av Forsvarsdepartementet.¹¹⁷ I brevet av 10. september 2003 stilte Forsvarsstaben seg kritisk

109) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

110) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

111) EBA er en forkortelse for eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret.

112) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 27. mai 2003.

113) Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet, 28. mai 2003.

114) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 27. juni 2003.

115) Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet, 4. juli 2003.

116) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 9.

117) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 6. oktober 2006.

til departementets forslag til reduksjon av materiell- og EBA-investeringer.¹¹⁸

Ifølge Forsvarsstaben hadde Forsvarsdepartementets liste en ”ostehøvelprofil” i motsetning til Forsvarets overkommandos opprinnelige forslag om å kutte i hele prosjekter. Ifølge Forsvarsstaben var konsekvensene av reduksjonene blant annet at forutsatte materiellinvesteringer ville bli tilgjengelig på et senere tidspunkt enn planlagt. Dette ville forsinke den pågående omstillingen. Videre ville reduksjonen i EBA-investeringene gi økte kostnader ved at Forsvaret måtte drifte en større bygningsmasse enn det som var forutsatt på grunn av forsinket avhending. Forsvarsstaben konkluderte med et ønske om en tett dialog med departementet i den videre budsjettprosessen for 2004, samt en nærmere diskusjon angående gjennomføringen av reduksjonen i investeringene.¹¹⁹

Forsvarsdepartementet framholder i intervju at ”kutt- og frysklisten” ble videre bearbeidet i departementet før den ble sendt til Forsvarsstaben og Forsvarsbygg i brev av 10. september 2003,¹²⁰ dvs. samme dag som Forsvarsstaben sendte sine merknader til utkastet av 25. august. I brevet uttalte departementet at dersom det likevel var sterkt ønskelig å fremme noen av de prosjektene som var ”frosset” på listen, måtte det først innhentes godkjenning fra Forsvarsdepartementet.¹²¹

Forsvarssjefen kom ifølge Forsvarsdepartementet aldri med anmodning til departementet om endringer av listen.¹²² Ifølge Forsvarsdepartementet ble det tatt betydelig hensyn til kommentarene fra Forsvarets overkommando/Forsvarsstaben, og departementet og Forsvarsstaben kom til slutt fram til et omforent syn på hvordan man skulle foreta reduksjoner i budsjettforslaget for 2004.¹²³ Brevet av 10. september 2003 ble det endelige resultatet. Konklusjonene i dette brevet samstemmer ifølge Forsvarsdepartementet i det

vesentligste med innspillene som ble gitt fra Forsvarets overkommando/Forsvarsstaben.¹²⁴ Forsvarsstaben har i intervju uttalt at departementets forslag ble opprettholdt.¹²⁵

Når det gjaldt materiellinvesteringer generelt, ble det i St.prp. nr. 1 (2003–2004) opplyst om at enkelte prosjekter som var planlagt for igangsettelse eller videreføring i 2004 og 2005, ville bli utsatt til etter Stortingets behandling av langtidsplanen.¹²⁶ I brev til forsvarskomiteen i november 2003 viste statsråden til at investeringer var lagt på is i påvente av Stortingets behandling av langtidsmeldingen for 2005–2008 for å unngå feilinvesteringer.¹²⁷

Når det gjaldt dialogen mellom departementet og FMO om Skjold-klasse missiltorpedobåter, framgår det av St.prp. nr. 82 (2002–2003) *Bygging av Skjold-klasse missiltorpedobåter* at Forsvarets overkommando på grunn av usikkerhet for budsjettnivået anbefalte å utsette beslutningen om Skjold til behandlingen av det kommende langtidsdokumentet våren 2004.

Forsvarsdepartementet ba imidlertid om fullmakt til å starte byggingen av missiltorpedobåtene innenfor en total prosjektramme på 4675 mill. kroner.¹²⁸

Dialog om reduksjon innen materiellinvesteringer – budsjettforslagene for 2005 og 2006

Det framgår av St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* at det gjennom tiltakene skissert i proposisjonen ble tatt betydelige grep for å få kontroll over Forsvarets utgifter og bidra til å gi rom for større investeringer.¹²⁹ Som redegjort for avsnittet over, ble det i prosessen fram mot budsjettforslaget for 2004 foretatt reduksjoner på investeringssiden. En gjennomgang av dialogen i forbindelse med budsjettforslaget for 2005 og 2006 viser at det også disse årene ble foretatt reduksjoner på investeringssiden for å balansere budsjettene. Som redegjort for i kapittel 4.2.3 bekreftes dette av regnskapstallene, der investeringsandelen som del av de samlede utgifter er

118) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. september 2003.

119) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. september 2003.

120) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2006.

121) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben og Forsvarsbygg, 10. september 2003.

122) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2006.

123) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2006; brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 9.

124) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2006.

125) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

126) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet, s. 14.

127) Brev fra Forsvarsdepartementet ved statsråden til forsvarskomiteen, 4. november 2003, s. 2.

128) St.prp. nr. 82 (2002–2003), s. 4–5.

129) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 123.

redusert fra 25 prosent i 2002 til 20 prosent i 2006.

Proessen fram mot budsjettet for 2005

I forsvarssjefens budsjettinnspill for 2005 ble det vist til ”store utfordringer som FMO står overfor i 2005” og at ”en på generell basis kan si at videre kutt i budsjettet vil føre til at enda flere elementer ikke kan leveres, og at det kan komme på tale å kutte ut hele strukturelementer for å finne inndekning.”¹³⁰ I innspillet ble det videre påpekt at ”det er en ubalanse mellom krav til leveranser og de personellrammer og økonomiske rammer som tildeles. FMO er ikke i stand til å møte det ønskede ambisjonsnivået med de ressurser som er tildelt. Dette signalet må tas på alvor.” I innspillet ble det videre vist til at gevinstene i forbindelse med omstillingen av FLO kunne bli realisert senere enn planlagt.¹³¹

Sommeren 2004 var det en dialog mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben med utgangspunkt i forsvarssjefens budsjettinnspill. Dialogen er dokumentert gjennom korrespondanse og møtereferater.¹³² Sluttpunktet for denne dialogen var etatsstyringsmøtene 30. august og 2. september, hvor det ble konkludert med hvordan budsjettet skulle balanseres.

På møtet 30. august 2004 påpekte Forsvarsstaben at det fortsatt var et stort merbehov som det ikke var identifisert tiltak for å håndtere. Fra Forsvarsstabens side ble det påpekt at forsvarssjefen var villig til å se på mulighetene til å trekke ut midler fra investeringssiden. Det ble enighet om at departementet og Forsvarsstaben i fellesskap måtte komme fram til tiltak før neste etatsstyringsmøte.¹³³

På det påfølgende etatsstyringsmøtet 2. september 2004 viste Forsvarsdepartementet til at det etter møtet 30. august var blitt arbeidet med å balansere budsjettet. Departementet redegjorde for ubalansen og hvilke tiltak som var planlagt for å dekke den. Det ble i møtet konstatert et merbehov på 622 mill. kroner på enkeltkapitlene,

i tillegg til at forsinkede gevinster i FLO ble kostnadsført til 400 mill. kroner. Totalt var det således et merbehov på 1022 mill. kroner. Departementet skisserte en rekke tiltak, som reduserte merbehovet til 135 mill. kroner. Det ble konkludert med at dette merbehovet skulle dekkes ved å omdisponere midler fra investeringer til drift. Selv med den skisserte overføringen fra investeringer ble det konkludert med at målet på 2 mrd. kroner i reduksjon på drift i forhold til et alternativ uten omlegging, kunne nås med god margin. Forsvarssjefen framholdt imidlertid at det ble styrt mot en struktur man ikke hadde mulighet til å realisere, og at hele strukturelementer måtte tas ut for å unngå at totaliteten forvitret på sikt. Da dette ikke var mulig på kort sikt, aksepterte forsvarssjefen at merbehovet ble dekket ved å kutte i materiellinvesteringene.¹³⁴

Kort tid etter ble det besluttet en ny reduksjon i materiellinvesteringsrammen. På etatsstyringsmøte 14. september 2005 informerte Forsvarsdepartementet om at det var tatt en beslutning om at kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet* skulle oppjusteres med 100 mill. kroner i forhold til det som var skissert på etatsstyringsmøtet den 2. september. Beløpet skulle dekkes inn ved en reduksjon på kapittel 1760 *Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg*. Forsvarssjefen påpekte at reduksjonen på kapittel 1760 ville gi store strukturelle utfordringer på sikt.¹³⁵

Tidligere forsvarssjef har i intervju uttalt at det gjennom flere år¹³⁶ ble foretatt reduksjoner på materiellinvesteringssiden med hensyn til volum, framdrift og kvalitet. Ifølge tidligere forsvarssjef er dette mulig inntil et kritisk minimum, hvor det ikke kan kuttes jevnt lenger, men hvor hele strukturelementer i stedet må tas ut. Dette ble ifølge tidligere forsvarssjef påpekt overfor departementet flere ganger, blant annet i årsrapporteringen.¹³⁷

Tidligere forsvarssjef karakteriserte imidlertid prosessen knyttet til materiellplanen for 2005 som en ryddig prosess, både fra departementets og fra Forsvarsstabens side. FMO påpekte en fortsatt bekymringsfull utvikling, ved at det ble

130) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. mai 2004, s. 1.

131) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. mai 2004, s. 1–2.

132) Jf. brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 1. juni 2004; brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 9. juli 2004; brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 15. juli 2004; brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 6. august 2004; referat fra etatsstyringsmøte 18. juni 2004; referat fra K-forum 17. august 2004.

133) Referat fra etatsstyringsmøte 30. august 2004.

134) Referat fra etatsstyringsmøte 2. september 2004.

135) Referat fra etatsstyringsmøte 14. september 2004.

136) Blant annet budsjettet for 2004.

137) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

foretatt reduksjoner på materiellsiden, men uten at hele strukturelementer ble tatt ut. Selve prosessen var likevel svært ryddig og omfattende.¹³⁸

Proessen fram mot budsjettet for 2006

I mai 2005 framla forsvarssjefen det første utkastet til budsjettinnspill for 2006. Der ble det framholdt at gevinstmålene ofte var for optimistiske med hensyn til hvor store innsparinger som kunne tas, og hvor raskt dette kunne skje. Det ble vist til at flere av gevinstmålene knyttet til omstilling i 2005, ikke ville bli nådd, og forsvarssjefen frarådet at det ble lagt inn gevinstmål i budsjettet for 2006 som det ikke var mulig å oppnå. ”Vi må være sikre at gevinstmålene er reelle, og ikke bare at et budsjettkutt er oppnådd. At budsjettene holdes kan komme av aktivitetsendring og dårligere måloppnåelse, og ikke nødvendigvis effektivisering.”¹³⁹

I juni presenterte forsvarssjefen sitt endelige budsjettinnspill for 2006. Der ble det framholdt at det var en ubalanse mellom krav til leveranser og de personellrammer og økonomiske rammer som ble tildelt. Forsvarsstaben påpekte at det var vanskelig å realisere effektiviseringsgevinster like raskt som budsjettmessig forutsatt. Departementet hadde beskrevet et gevinstpotensial på totalt 1871 mrd. kroner. Totalt anslo Forsvarsstaben manglende gevinstrealisering i FLO og de regionale støttefunksjonene til 536 mill. kroner, sammenliknet med departementets forutsetninger.¹⁴⁰ I forhold til plangrunnlaget anbefalte Forsvarsstaben et budsjett der driftskapitlene ble gitt en økning på 1083 mill. kroner. Dette ble foreslått finansiert gjennom friske midler stilt til disposisjon av departementet på 433 mill. kroner, og ved omdisponering av midler fra investering til drift i størrelsesorden 650 mill. kroner. Hvilke konkrete prosjekter som skulle berøres av dette, ble foreslått avklart i en integrert prosess mellom departementet og Forsvarsstaben.¹⁴¹

I etatsstyringsmøtet i juli 2005 ble det konkludert med at Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben vurderte ulikt med hensyn til hva som er realistisk budsjettering, spesielt i forhold til effektiviseringsgevinster i FLO og i de regio-

nale støttefunksjonene i 2006. Øvrige gevinstmål for perioden 2004–2006 ble avklart som realistiske. Departementet registrerte at forsvarssjefens budsjettinnspill hadde et spenn i angitt innsparingspotensial. Departementet ville inntil videre legge det største innsparingspotensialet til grunn, og etterlyste alternative effektiviserings tiltak når opprinnelige planlagte tiltak ble redusert, utsatt eller kansellert. Forsvarssjefen framholdt at organisasjonen ”er fundamentalt ute av økonomisk balanse,” og ”midlertidige krisetiltak kan ikke rette opp en strukturell ubalanse”.¹⁴²

Referater fra koordineringsforum i august 2005 viser at det ble avholdt et møte hos statssekretæren for å komme fram til et endelig budsjettforslag for FMO.¹⁴³ Videre har Forsvarsdepartementet i intervju uttalt at departementet og Forsvarsstaben kom fram til et omforent budsjett for 2006 blant annet i møter, herunder i etatsstyringsmøter. Det ble også gjennomført to eller tre møter hos statssekretæren i august 2005 for å komme fram til et omforent budsjett. Det ble ikke skrevet referater fra møtene hos statssekretæren. Ifølge departementet ble forsvarssjefens anslag for gevinstrealisering til slutt lagt til grunn, slik at hans krav til midler på driftssiden ble imøtekommet ved overføring av midler fra investeringssiden. Departementet kommenterte for øvrig at det ligger i sakens natur at departement og etat ofte vil ha ulikt syn på hva som er realistiske gevinstmål.¹⁴⁴

Forsvarssjefen bekrefter at det i forbindelse med budsjettforslaget for 2006 ble foretatt kutt i investeringene for å kunne overføre midler til drift. Forsvarssjefen har imidlertid framholdt at diskusjonen om realismen i gevinstrealiseringen i forbindelse med utarbeidelsen av budsjettet for 2006, endte med at forsvarssjefen aksepterte rammene som var gitt av departement. Dette innebar at det mest optimistiske gevinstanslaget ble lagt til grunn. Rammene inneholdt en reell underdekning, og det var ifølge forsvarssjefen urealistiske krav til gevinstrealisering fra departementet blant annet med hensyn til Forsvarets øverste ledelse, regionale støttefunksjoner og FLO. Når det gjaldt FLO, ga forsvarssjefen som en følge av dette i januar 2006 FLO anledning til å tære på lagrene, blant annet for drivstoff.¹⁴⁵ Også Forsvarsstaben bekrefter at det var ulike

138) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

139) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 25. mai 2005, s. 2.

140) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 24. juni 2005, s. 2–5.

141) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 24. juni 2005, s. 6 og 22.

142) Referat fra etatsstyringsmøte 6. juli 2005.

143) Referater fra koordineringsforum 2. august 2005 og 9. august 2005.

144) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

syn mellom Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen/Forsvarsstaben om realismen i gevinstrealiseringen, og dermed også om realismen i budsjetteringen for 2006, særlig i forhold til FLO og regionale støttefunksjoner. Gevinstene ble forskuttet og var allerede tatt ut av rammene. Forskuttering av gevinster har ifølge Forsvarsstaben vært et problem for FMO i hele perioden, og dette var også tilfellet i prosessen for 2006.¹⁴⁶

En av årsakene til at det må omdisponeres midler til drift, er ifølge forsvarssjefen at langtidsplanen for perioden 2005–2008 var basert på militærfaglig utredning 2003, og den var etter forsvarssjefens syn for ambisiøs. I tillegg er Forsvaret tilført lavere bevilgninger enn forutsatt. Ifølge forsvarssjefen er investeringsmidlene for lave i forhold til den forsvarsstrukturen Stortinget har vedtatt. I påvente av at Stortinget skal vedta en ny forsvarsstruktur, understreker forsvarssjefen imidlertid at Forsvaret må være forsiktig med å foreta investeringer som det er usikkerhet om i forhold til ny struktur. Forsvaret har i dag store mengder materiell som det ikke lenger er bruk for, fordi det ble anskaffet på 1990-tallet under forutsetning om en betydelig større struktur enn dagens.¹⁴⁷

Forsvarsdepartementet konstaterer at FMO i 2006 hadde et mindreforbruk på driftssiden, samtidig som forsvarssjefen har rapportert at han løste alle pålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte. Budsjettforslaget for 2006 la ifølge departementet til grunn et omforent syn mellom departement og etat. Dette gjaldt også hvilke gevinster som kunne tas ut. Forsvarsdepartementet påpeker videre at forsvarssjefen i sitt budsjettinnspill for 2006 tilrådet å overføre midler fra investering til drift.¹⁴⁸

4.2.3 Styringsdialogen om bruk av tildelte midler

I det følgende redegjøres det for kravene til økonomirapportering fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, og kravene som stilles til økonomirapporteringen Forsvarsstaben skal motta fra den enkelte kapitteleier i FMO. Redegjørelsen omfatter kravene knyttet til økonomi, ikke øvrige krav til rapportering i henhold til fastsatte mål- og resultatkrav. Deretter pre-

senteres økonomirapporteringen fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, samt fra kapitteleierne Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben i 2004, 2005 og 2006. Videre redegjøres det for utviklingen i arbeidet med prognoser. Kapitlet avsluttes med en presentasjon av den økonomiske utviklingen i Forsvaret i perioden 2002–2006.

4.2.3.1 Krav til økonomirapportering fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet

I henhold til Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring av september 1997 og de nye retningslinjene med virkning fra 9. mars 2005, gis kravene til rapportering for det enkelte budsjettår i de årlige iverksettingsbrevene. I iverksettingsbrevene for 2004, 2005 og 2006 heter det at oppfølging av de skisserte målene for FMO skal skje gjennom etatsstyringen av FMO og forankres i etatsstyringsmøtene. I henhold til iverksettingsbrevene for 2004 og 2005 skulle arbeidet i tillegg koordineres i samordningsmøtene.

Som grunnlag for oppfølgingen ble det både for 2004, 2005 og 2006 stilt krav om to resultat- og kontrollrapporter, månedsrapporter og årsrapporter. I tillegg kom krav om rapportering ved vesentlige avvik eller andre forhold av en slik karakter at rapportering ikke kan utsettes til fastsatt rapport. I iverksettingsbrevene for 2004, 2005 og 2006 er det gitt krav om å gjennomføre risikovurderinger av utvalgte hovedmål, hvorav to omfatter økonomi. Utvalgte hovedmål skal i gjennomføringsåret spesielt følges opp med hensyn til måloppnåelse og risikoutvikling. FMOs tilbakemelding på utviklingen av usikkerhet skal være en integrert del av de nevnte rapportene.

Resultat- og kontrollrapport

Det skal årlig avgis to resultat- og kontrollrapporter¹⁴⁹ som i henhold til iverksettingsbrevene skal inneholde regnskapsrapportering og en overordnet vurdering og prognose for måloppnåelse. Ifølge iverksettingsbrevene for 2004, 2005 og 2006 skal det i rapportene redegjøres for forbruk og forpliktelser for de enkelte kapitler og poster, samt forventet samlet forbruk og forpliktelser ved årets slutt på kapitler og post.

Månedsrapport

Det er i henhold til ovennevnte iverksettingsbrev også stilt krav om rapportering av status på for-

145) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

146) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

147) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

148) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 9–10 og 26.

149) Resultat- og kontrollrapport nr. 1 skal være per 30. april, med rapporteringsfrist i mai. Resultat og kontrollrapport nr. 2 skulle i 2004 være per 30. september, med rapporteringsfrist 21. oktober i 2004. I 2005 og 2006 ba Forsvarsdepartementet om denne rapporten én måned tidligere, hhv. med rapporteringsfrist 21. og 22. september.

bruk av tildelte midler gjennom månedlige regnskapsrapporter. Kravet omfatter månedlig rapportering av regnskapet (FMOs totalregnskap, post og kapittel¹⁵⁰) med tilhørende kommentarer og prognoser. Det ble både i 2004 og 2005 påpekt at også samlet utvikling av driftsutgiftene skulle framkomme i disse rapportene. I 2005 og 2006 ba Forsvarsdepartementet i tillegg om rapportering av status i forhold til gjennomføringen av tiltak i tiltakslisten for økonomistyring og forvarlig forvaltning.¹⁵¹

Årsrapport

Det er i ovennevnte iverksettingsbrev også stilt krav om årsrapport. I årsrapporten skal det redegjøres for måloppnåelse i forhold til de strategiske målene. Videre skal årsregnskapet presenteres, og det skal gis forklaring på eventuelle avvik i regnskapstallene i forhold til tildelingen.

4.2.3.2 Krav til økonomirapportering fra kapitteleierne til Forsvarsstaben

Kravene til økonomirapportering fra kapitteleierne i FMO til Forsvarsstaben framgår av 4. og 5. utgave av *Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret*, gjeldende for henholdsvis 2004 og 2005. Fra 1. mai 2006 ble retningslinjene erstattet av *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon*.

Rapporteringskrav i 2004

I henhold til *Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret*, 4. utgave,¹⁵² skulle kapitteleierne sende kvartalsvise rapporter. Ved større avvik skulle kapitteleierne imidlertid ta kontakt med Forsvarsstaben innen den 12. i påfølgende måned og forklare eksempelvis månedlig avvik¹⁵³ eller behov for å justere prognoser, årsresultat eller produksjonsmål.¹⁵⁴

I henhold til retningslinjene skulle budsjettansvarlig i kvartalsrapportene gi forklaring på avvik mellom prognostisert og regnskapsført

beløp vedkommende kvartal, samt oppdaterte prognoser på hva resultatet ville bli ved årets slutt. Månedlige prognoser for årets resterende måneder skulle vurderes og eventuelt justeres. Prognose for årsresultat skulle kommenteres spesielt.¹⁵⁵

Rapporteringskrav i 2005

Kravet om kvartalsvis rapportering fra kapitteleierne ble i *Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret*, 5. utgave erstattet av krav om tertialvis økonomirapportering.¹⁵⁶ I tillegg skulle Forsvarsstaben hver måned utarbeide statusoversikter for tildelinger, forbruk og forventet årsresultat. Oversiktene skulle være basert på regnskapsdata fra kapitteleierne, deres forklaringer på avvik og økonomiske prognoser.¹⁵⁷

Rapporteringskrav i 2006¹⁵⁸

I henhold til *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon* skal kapitteleierne oversende Forsvarsstaben månedlig¹⁵⁹ status/-avviksrapport over utgifter og inntekter, eventuelle avvik, vurdering av risiko, beskrivelse av iverksatte/planlagte tiltak og prognose for årsresultat.¹⁶⁰ I tillegg skal eventuelle avvik mellom prognostisert og regnskapsført beløp for aktuell måned forklares. Forklaringene skal være konkrete, faktabaserte og inneholde beløpsstørrelser. Det stilles også krav om resultat- og kontrollrapporter, og at kapitteleierne gjennom disse blant annet skal rapportere om status i forhold til økonomisk tildeling/inntektskrav.¹⁶¹

Forsvarsstaben har i intervju bekreftet at det i *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon* stilles mer detaljerte føringer for innholdet i rapporteringen enn tidligere. Bakgrunnen for disse endringene var at enheten i Forsvarsstaben som har ansvar for å rapportere økonomibilde til ledelsen, så behovet for dette utover i 2004.¹⁶²

150) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11.april 2007, s. 10.

151) Jf. St.meld. nr. 10 (2005–2006), der Forsvarsdepartementet viser til at det på bakgrunn av forhold Riksrevisjonen har påpekt og merforbruket i 2004, er iverksatt en rekke tiltak som er nedfelt i en tiltaksliste for økonomistyring og forvarlig forvaltning.

152) Med virkning fra 1. august 2002 – 31. desember 2004.

153) Større avvik er iht. retningslinjene definert som mer- eller mindreforbruk på mer enn 20 prosent og/eller 20 mill. kroner i forhold til månedsprognosen. Det samme gjelder produksjonsmål som ikke kan oppfylles, som må forskyves vesentlig i tid eller som medfører mer- eller mindreutgifter i samme størrelsesorden.

154) Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret, 4. utg., pkt. 3.12.3.

155) Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret, 4. utg., pkt. 3.12.3.

156) Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret, 5. utg., pkt. 2.5.2.

157) Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret, 5. utg., pkt. 2.5.1.

158) Krav gjeldende fra og med 1. mai 2006.

159) Med unntak av januar måned.

160) Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon, pkt. 7.2.1.

161) Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon, pkt. 7.2.2.

162) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

4.2.3.3 Rapporteringsfrekvens

Tabell 2 viser rapporteringsfrekvensen i 2004, 2005 og 2006, og omfatter både rapporteringen fra kapitteleierne Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben, og rapporteringen fra Forsvarsstaben¹⁶³ til Forsvarsdepartementet.

Riksrevisjonen har bedt om å bli forelagt månedsrapporter, og eventuelt andre periodiske rapporter, fra kapitteleierne for regnskapet for Hæren og FLO til Forsvarsstaben i 2004, 2005 og 2006, med henvisning til fastsatte rapporteringskrav. Forsvarsstaben har oversendt kapitteleiernes rapportering. Denne rapporteringen ble avgitt i det såkalte fritekstfeltet i prognoseløsningen i SAP/SEM,¹⁶⁴ som ble innført i mai 2004. Gjennom fritekstfeltet skal det redegjøres for status og eventuelle avvik, faktisk regnskap for avsluttet periode, prognose i forhold til årsresultat og eventuelle endringer i prognosen fra forrige periode. Det skal også redegjøres for eventuell risiko og risikoreduserende tiltak.¹⁶⁵

Foruten fritekstfeltet, skal kapitteleierne legge inn tall i på forhånd definerte kategorier i SAP/SEM. Blant annet legges det inn tallfestede prognoser. Det er i dag ifølge Forsvarsstaben svært tidkrevende å finne tilbake til hva den enkelte kapitteleier la inn av tallfestede prognoser i månedsrapporteringen i 2004.¹⁶⁶ Etter 2004

innebærer rutinene at tallene ligger i SAP i hele virksomhetsåret og arkiveres i SAP ved overgang til nytt budsjettår.¹⁶⁷

Rapporteringen Riksrevisjonen har mottatt fra fritekstfeltet i SAP/SEM, benevnes i teksten videre ”månedsrapporter” eller ”månedlige økonomirapporter”.

Tabell 2 viser at i 2004 rapporterte Hærstaben sju ganger og FLO fire ganger. Tross kravet om kvartalsvis rapportering¹⁶⁸ foreligger det ikke rapport fra Hæren for 1. kvartal og fra FLO for 2. kvartal. Forsvarsstaben har gitt departementet sju månedsrapporter i løpet av 2004. Av disse var én rapport sendt uten at det forelå en foregående rapportering fra Hærstaben og FLO for samme måned. Videre er det tre tilfeller hvor Forsvarsstaben ikke rapporterte til Forsvarsdepartementet, men hvor Hærstaben og/eller FLO hadde avgitt rapport for disse månedene.

2005 viser en økt rapporteringsfrekvens, med ni rapporter fra både Hærstaben og FLO, og rapport hver måned fra Forsvarsstaben til departementet. Ved to tilfeller i 2005 rapporterte Forsvarsstaben til departementet, uten at det forelå en foregående rapportering fra Hærstaben og FLO for samme måned.

Tabell 2 Oversikt over månedlige økonomirapporter fra Forsvarsstaben (FST), Hærstaben (HST) og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

	2004			2005			2006		
	FST	HST	FLO	FST	HST	FLO	FST	HST	FLO
Januar				X			X	X	
Februar				X	X	X	X	X	X
Mars	X		X	X	X	X	X	X	X
April	X	X	X	X	X		X	X	X
Mai		X		X	X	X	X	X	X
Juni		X	X	X		X	X	X	X
Juli	X	X		X	X	X	X	X	X
August	X			X	X	X	X	X	X
September	X	X		X	X	X	X	X	X
Oktober		X	X	X	X	X	X	X	X
November	X	X		X	X	X		X	X
Desember/ Årsresultat	X			X			X		

163) Både i form av månedsrapporter og resultat- og kontrollrapporter.

164) SAP/SEM er applikasjonen FMOs lønns- og regnskapssystem er basert på.

165) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

166) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

167) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

168) Og i tillegg avviksrapportering.

I 2006 har både FLO og Hærstaben rapportert til Forsvarsstaben på månedlig basis. Det samme gjelder Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet.

Årsaker til at månedlig rapportering ikke foreligger

Forsvarsstaben har gitt flere forklaringer til at det flere måneder i 2004 og 2005 ikke forelå månedsrapporter fra Hæren og/eller FLO. Fram til mai 2005 har Forsvarsstaben bekreftet at én årsak kan være mangelfulle arkiveringsrutiner. Forsvarsstaben har videre vist til manglende rapporteringsrutiner og at det kun var krav om avviksrapportering i tillegg til den kvartalsvise rapporteringen. En annen forklaring som gis, er at FLO selv ikke hadde tilstrekkelig oversikt over økonomistatus i 2004. Ifølge Forsvarsstaben var våren 2004 preget av en uklar økonomistatus i FLO fordi transaksjonene i forbindelse med horisontal samhandel ennå ikke var igangsatt.¹⁶⁹

Fra mai 2005 har Forsvarsstaben opprettet elektroniske mapper hvor all månedlig økonomirapportering lagres, både rapporteringen fra kapitteleierne og rapporteringen fra Personell-, økonomi- og styringsstaben til Forsvarsstabens ledelse og departementet. Innføring av månedlig arkivering av rapporteringen har ifølge Forsvarsstaben gjort det lettere å finne fram til nødvendig informasjon og sikre at den er sporbar også i ettertid. Forsvarsstaben har ikke en tilsvarende samling av rapporteringen for 2004 og fram til mai 2005.¹⁷⁰

4.2.3.4 Innhold i rapporteringen

Rapporteringen fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet

Månedsrapporter

Det framgår av månedsrapportene fra Forsvarsstaben til departementet i 2004 at det ble rapportert ut fra ulike parametre. I fem rapporter presenteres regnskapstall per kapittel, mens det ikke er kapittelvis rapportering i de to øvrige rapportene. For to av de fire månedene hvor det presenteres regnskapstall per kapittel, presenteres regnskapstall kun når det gjelder driftsutgifter. For én måned rapporteres totalregnskapet per post. For hver måned rapporteres regnskapstall per mål- og resultatindikator.

For året 2005 rapporterte Forsvarsstaben alltid kapittelvise regnskapstall til departementet. Imidlertid varierer omfanget av rapporteringen fra måned til måned også i 2005. I tre tilfeller rapporteres det ikke separate tall på utgifts- og inntektskapitlet. I tre tilfeller rapporteres det kun en oversikt over utgiftene. For seks av månedene er rapporteringen mer utførlig ved at det både for driftsutgifter og driftsinntekter presenteres tildeling, tall på forbruk, prognose og forventet resultat (mer- eller mindreutgift), i tillegg til at det rapporteres tall på overordnet driftsresultat. En tilsvarende detaljert oversikt gis ikke i noe tilfelle i 2004.

I 2006 har Forsvarsstaben rapportert regnskapstall på kapittel og post både for inntekter og utgifter. Det er rapportert på totaltall for utgifter vs. inntekter, og av det samlede resultatet. Prognose for forventet årsresultat, dvs. mer-/mindreforbruk, framkommer også. Rapporteringen er i stor grad lik fra måned til måned.

Forsvarsdepartementet bekrefter at det i 2005 ble stilt økte krav når det gjaldt antall rapporter og dessuten økte krav til innholdet i rapporteringen.¹⁷¹ Også Forsvarsstaben har bekreftet at rapporteringen i 2006, og til dels også i 2005, er mer detaljert enn rapporteringen i 2004. Ifølge Forsvarsstaben var bakgrunnen for denne endringen at rapporteringen i 2004 ble presentert for departementet på et aggregert nivå, der fokus var på årsresultatet. I 2006 var det i større grad fokus på utgifts- og inntektssiden – på et mer detaljert nivå. Den gradvis mer detaljerte rapporteringen er initiert både av departementet og Forsvarsstaben.¹⁷²

Resultat- og kontrollrapporter

Forsvarsstaben har gitt to resultat- og kontrollrapporter både i 2004, 2005 og 2006. I 2004 inneholder både resultat- og kontrollrapport nr. 1 og 2¹⁷³ en kapittelvis rapportering om forbruk i forhold til tildeling, oversikt over prognose og forventet årsresultat for utgiftskapitlet. Resultat- og kontrollrapport nr. 1 inneholder dessuten en tilsvarende oversikt for inntektskapitlet, mens dette ikke finnes i resultat- og kontrollrapport nr. 2.

I 2005 tilsvarer rapporteringen i resultat- og kontrollrapport nr. 1 rapporteringen i 2004. Resultat-

169) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

170) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

171) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

172) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

173) I vedlegg B.

og kontrollrapport nr. 2 avviker fra tidligere rapporter, ved at det kun presenteres en totaloversikt over drifts- og investeringssituasjonen uten at det redegjøres separat for inntekts- og utgiftskapitlet.

For 2006 inneholder resultat- og kontrollrapport nr. 1 en kapittelvis rapportering om forbruk i forhold til tildeling, oversikt over prognose og forventet årsresultat for både inntekts- og utgiftskapitlene. I resultat- og kontrollrapport nr. 2 er det kun rapportert på forventet resultat per kapittel og totalt for FMO.

Det er kvalitative forklaringer per kapittel i alle rapportene, både i 2004, 2005 og 2006.

Forsvarsdepartementets og Forsvarsstabens vurdering av rapportene

Forsvarsdepartementet framholder i intervju at det i ettertid viste seg å være lav kvalitet på rapporteringen i 2004. Kvaliteten på rapporteringen generelt, og prognoser spesielt, var derfor i 2005 ofte et tema på møter i departementet og mellom departementet og Forsvarsstaben. I 2005 ble kvaliteten på rapporteringen etter departementets syn bedre, særlig på driftssiden. Forsvarsdepartementet karakteriserer rapporteringen på driftssiden som bra i 2006, men på investeringssiden var den fremdeles noe mangelfull.¹⁷⁴

Forsvarsstaben har opplyst at staben anser rapporteringskravene fra Forsvarsdepartementet som tilstrekkelig konkrete til å kunne vite hva departementet ønsker rapportering om. Departementets krav til denne rapporteringen er nå etter Forsvarsstabens syn på et passende detaljeringsnivå.¹⁷⁵

Rapportering fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben

Forsvarsstaben vurderer kvaliteten på rapporteringen fra kapitleierne som vesentlig bedret fra 2004, og karakteriserer kvaliteten i 2006 som akseptabel. Likevel arbeides det kontinuerlig med å forbedre rapporteringen, slik at den fullt ut innfrir kravene som er stilt i *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon*. Blant annet er det behov for bedre analyser av dataene for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon. Det gjelder både på kapitelnivå og på tvers av kapitlene. Ut fra de kra-

vene som foreligger, har man ifølge Forsvarsstaben ikke kommet langt nok med å utarbeide et standardisert oppsett som legger til rette for at Forsvarsstaben kan foreta analyser på tvers av kapitler. Videre er det vanskelig for kapitleierne å foreta tilstrekkelige analyser av tallgrunnlaget, blant annet på grunn av manglende oversikt over vedlikeholdsstatus og materiellstatus. Dette har sammenheng med at det ennå ikke er innført et felles integrert forvaltningssystem som også innbefatter materiellsystemer. Den manglende oversikten gjør det vanskelig å skaffe seg tilstrekkelig oversikt over forpliktelsesbildet.¹⁷⁶

Forsvarsdepartementet har ikke foretatt noen gjennomgang eller evaluering av rapporteringsrutinene fra kapitleierne til Forsvarsstaben. Dette er ifølge departementet heller ikke dets ansvar, da departementet forholder seg til Forsvarsstabens samlede rapportering.¹⁷⁷ Forsvarsdepartementet opplyser videre at departementet har fokusert på hvilke krav som stilles til FMO i etatens rapportering, og i den forbindelse gitt konkrete rapporteringskrav. Dette stiller ifølge departementet implisitt krav til kapitleiernes rapportering. Ansvaret for at den løpende interne rapporteringen i FMO fungerer etter sin hensikt, er gitt til forsvarssjefen og etaten. Departementet har imidlertid det overordnede ansvaret.¹⁷⁸

En gjennomgang av månedsrapportene fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben viser følgende når det gjelder omtale av usikkerhet knyttet til prognosene:

- Av rapporteringen for 2004 går det fram at Hæren og FLO har en ulik håndtering av usikkerhet knyttet til årsprognosen. Hæren har kvantifisert og delvis diskutert usikkerhet i om lag halvparten av rapportene, mens det i de øvrige rapportene meldes om at risiko er redusert, selv om det samtidig vises til et prognostisert merforbruk. FLO har en uensartet rapportering, hvor usikkerhet diskuteres indirekte ved å vise til avvik mellom prognose og budsjett. Avviket er begrunnet, men overordnet risiko er ikke diskutert.
- I 2005 rapporterte Hæren ved ett tilfelle om usikkerhet angående etterslep av fakturaer for horisontal samhandel fra 2004. Usikkerheten var ikke kvantifisert. FLO rapporterte om

174) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

175) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

176) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

177) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

178) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 12.

enkelte usikkerheter i løpet av første halvår. I andre halvår ble det imidlertid rapportert om flere usikkerheter. Det er kun i rapporteringen for november at noen av usikkerhetene er forsøkt kvantifisert.

- I 2006 fram til august måned rapporterte Hæren om usikkerhet knyttet til omgruppering. Fra august rapporterte Hæren om usikkerhet knyttet til FLOs leveringsevne vedrørende materiell og vedlikeholdsarbeid. Rapportene inneholder ikke opplysninger eller drøftinger for øvrig om usikkerhet. I FLOs rapportering for 2006 er flere usikkerhetsområder drøftet. FLO har forsøkt å kvantifisere usikkerheten i flertallet av rapportene. Begrepsbruken i rapporteringen er for øvrig ulik. Hæren skiller i sin rapportering mellom risiko (der det hver måned rapporteres "ingen") og usikkerhet, mens FLO kaller sin redegjørelse "risikovurdering".

Forsvarsstaben bekrefter i intervju at kapitleierne i noen tilfeller kommenterer prognosene, og det redegjøres for usikkerhet kvalitativt og/eller kvantitativt. I andre tilfeller gjøres dette ikke. Forsvarsstaben utarbeidet høsten 2006 en standard for hvordan usikkerhet skal behandles i rapportene. Forsvarsstaben ber om utdyping dersom rapporteringen viser en bekymringsfull utvikling. Når dette gjøres, er kapitleiernes svar ofte at det kan være vanskelig å tallfeste usikkerheten. Det mangler også ofte tiltak for å redusere usikkerheten. Ifølge Forsvarsstaben er forståelsen for risikostyring varierende i FMO.¹⁷⁹

Departementet opplyser å ha fokusert på risikostyring i flere år og viser i den forbindelse til at FMO i iverksettingsbrevet for 2003 ble gitt i oppdrag å iverksette systematisk risikooppfølging på overordnet nivå i Forsvarets virksomhet. Dette ble ytterligere forsterket i iverksettingsbrevet for 2004, hvor risikostyring skulle gjennomføres i hele FMOs virksomhet, og ikke bare på overordnet nivå. Departementet viser til at krav om videre oppfølging av risiko også framgår av iverksettingsbrevene til FMO for 2005, 2006 og 2007.¹⁸⁰

4.2.3.5 Forsvarsdepartementets behandling og tilbagemelding på rapporteringen

Forsvarsstabens rapporter gjennomgås i avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet.¹⁸¹ I 2004 ble månedsrapportene behandlet

i samordningsmøter, med unntak av to tilfeller, der rapportene ble behandlet i etatsstyringsmøter.¹⁸² Rapportene ble også behandlet i koordineringsforum,¹⁸³ som forbereder samordnings- og etatsstyringsmøtene. I 2005 ble rapportene behandlet gjennom månedlige etatsstyringsmøter,¹⁸⁴ etter forberedende møter i koordineringsforum. Økonomiforum ble opprettet høsten 2006. Forut for dette ble all diskusjon om økonomirapportene tatt i koordineringsforum. I økonomiforum gjennomgår departementet og Forsvarsstaben rapporteringen, og i den grad det er forskjellig syn, tas diskusjonen videre til koordineringsforum, og ved behov til etatsstyringsmøte (eventuelt ekstraordinært etatsstyringsmøte) for avklaring. Koordineringsforum får den samme presentasjonen som gis i økonomiforum, men orienteringen er mindre detaljert. Diskusjonene vedrørende resultat- og kontrollrapportene og forsvarssjefens årsrapport foregår i sin helhet i koordineringsforum, som forberedelse til etatsstyringsmøtene.¹⁸⁵

Månedsrapporteringen skjer gjennom PowerPoint-filer og Forsvarsstabens overordnede vurdering i følgeskrivet til månedsrapporten.¹⁸⁶ Departementet er av den oppfatning at Forsvarsstaben har valgt et hensiktsmessig rapporteringsformat, da det gis muntlige utdypninger av PowerPoint-presentasjonene, enten i koordineringsforum eller på etatsstyringsmøtene, samt skriftlige utdypninger ved behov. Formatet er også utviklet på bakgrunn av konkrete krav fra departementet om innhold og detaljeringsnivå.¹⁸⁷

Månedsrapportene som Riksrevisjonen har mottatt for 2004 og 2005, er ikke journalført i Forsvarsdepartementet og foreligger som PowerPoint-presentasjoner uten følgeskriv. Fra og med 2006 har Forsvarsstaben formelt sendt månedsrapportene til Forsvarsdepartementet ved at PowerPoint-presentasjonene ligger som vedlegg til følgeskriv etter at rapportene er behandlet i koordineringsforum.¹⁸⁸

182) Jf. referater fra samordnings- og etatsstyringsmøter i 2004.

183) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

184) Jf. referater fra etatsstyringsmøtene og intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

185) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11.april 2007, s. 12.

186) Samt ved Tiltaksliste for økonomistyring og forsvarlig forvaltning.

187) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

188) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

179) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

180) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11.april 2007, s. 12.

181) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

Forsvarsdepartementet opplyser at departementet ikke gir skriftlig tilbakemelding på månedsrapportene, men at referatene fra koordineringsforum reflekterer departementets oppfølging av dem. Referater fra etatsstyringsmøtene mellom departementet og FMO utgjør den skriftlige dokumentasjonen av departementets tilbakemelding på resultat- og kontrollrapportene og forsvarssjefens årsrapport. Fra og med behandlingen av resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2006, gis besluttede tiltak i form av *presiseringer, endringer og tillegg* til iverksettingsbrevet, i tillegg til at de nedfelles i referatet fra etatsstyringsmøtene. Dersom rapportene og diskusjonen i koordineringsforum avdekker viktige forhold, ivaretas dette ved oppfølgingsbrev eller i spesielle tilfeller ved innkalling til ekstraordinært etatsstyringsmøte.¹⁸⁹

Når det gjelder økonomirapportene, viser aktuelle møtereferater følgende dokumentasjon av departementets tilbakemelding:

- En gjennomgang av referatene fra etatsstyringsmøter og samordningsmøter i 2004 viser ett tilfelle¹⁹⁰ hvor Forsvarsdepartementet tilbakemelding ikke er nevnt, men hvor det kun henvises til Forsvarsstabens presentasjon, hvor for øvrig staben rapporterte om betydelig risiko når det gjaldt å holde driftsbudsjettet.¹⁹¹ I tre tilfeller i 2004¹⁹² gir referatene i liten grad opplysninger om departementets tilbakemelding. I to tilfeller¹⁹³ viser referatene mer utfyllende drøftinger av overordnede utfordringer knyttet til økonomistyringen.
- Når det gjelder 2005, gir referatene fra etatsstyringsmøtene i tre tilfeller¹⁹⁴ ingen gjengivelse av Forsvarsdepartementets tilbakemelding på den økonomiske situasjonen. I øvrige tilfeller er departementets vurderinger og konklusjoner nevnt.
- I 2006 ble det avholdt fire etatsstyringsmøter. Status for økonomien ble diskutert på bakgrunn av presentasjoner av forsvarssjefens årsrapport 2005 og resultat- og kontrollrapport nr. 1 og 2 i 2006. Referatene gjengir diskusjoner, kommentarer fra Forsvarsdepartementet og forslag til tiltak.

189) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11.april 2007, s. 13.

190) Rapporten for april.

191) Behandlingen av månedsrapporten for april 2004.

192) Rapporten for juli, september og november.

193) Rapportene for mars og august.

194) Rapportene for februar, oktober og november.

Forsvarsstaben har i intervju vist til at det er departementet som skriver referatene fra etatsstyringsmøtene og koordineringsforum. Forsvarsstaben påpeker at det i enkelte tilfeller har vært en utfordring å få til et omforent referat, og referatet har i disse tilfellene blitt løftet opp til departementsråden. Ifølge Forsvarsstaben er dessuten Forsvarsdepartementets oppfølging av rapporteringen preget av at det kan være vanskelig å få realitetsbehandlet avvik. Departementet og Forsvarsstaben har i enkelte tilfeller hatt ulike virkelighetsoppfatninger vedrørende måloppnåelse og omfang av avvik. Blant annet gjelder dette realisme i gevinstrealisering i Forsvarets logistikkorganisasjon.¹⁹⁵

Forsvarsdepartementet gir imidlertid uttrykk for at departementet ikke er kjent med at rapporterte avvik som har vært ansett som vesentlige, ikke er blitt behandlet. De avvikene som rapporteres, behandles først i koordineringsforum og løftes ved behov til etatsstyringsmøtet. Tiltak som blir besluttet, formaliseres gjennom disse møtene ved egne oppfølgingsskriv, eventuelt i etterkant ved oppfølging i underliggende fora. Forsvarsdepartementet understreker videre at departementet forholder seg til Stortingets gjeldende vedtak og føringer overfor forsvarssektoren, også i samhandlingen med etatene. Ifølge departementet kan forsvarssjefens motiver og rolle i samhandlingen i enkelte sammenhenger ha et kvalitativt ulikt siktemål. Etter departementets oppfatning kan det derfor oppstå en oppfatning hos en av partene om manglende realitetsbehandling av enkeltsaker hos den andre parten. Departementet ser imidlertid dette mer som et uttrykk for ulike roller mellom departement og etat, enn som uttrykk for manglende oppfølging fra departementets side.¹⁹⁶

4.2.3.6 Prognosevurderinger i økonomirapporteringen – 2004, 2005 og 2006

Varsel om høy risiko for merforbruk ved inngang til 2004

På etatsstyringsmøtet i midten av desember 2003 orienterte Forsvarsstaben om utfordringer og konsekvenser for 2004. Det ble påpekt at driftsbudsjettet var stramt, og at rammen på investeringer var redusert. Andre risikofaktorer som ble framhevet, var omstillingen av FLO, omorganisering av Hæren, gevinstrealisering i forbindelse

195) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

196) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11.april 2007, s. 13.

med FLO, eiendom, bygg og anlegg og Program Golf. Forsvarsstaben understreket at 2004 ville bli et vanskelig år, og at det var nødvendig å være tydelig på prioriteringene.¹⁹⁷

Det framgår videre at Forsvarsdepartementet, på bakgrunn av årsrapporten for FMO for 2003, påpekte at det var en ekstremt stram budsjettsituasjon for 2004, og at manglende reduksjon i FLO ga ytterligere press.¹⁹⁸

Forsvarsdepartementet har i intervju vist til at det på bakgrunn av et integrert arbeid med risikovurderinger høsten 2003, ble nedfelt som et mål i iverksettelsesbrevet å sikre at virksomheten ble gjennomført i henhold til vedtatt budsjett. Forsvarsdepartementet har videre uttalt at departementet var klar over at de samlede endringene i 2003/2004 var omfattende: nytt lønns- og regnskapssystem, full innføring av horisontal samhandel og etablering av integrert strategisk ledelse, samtidig som det ble satt ambisiøse omstillingskrav. FMO uttrykte bekymring for alle endringene som skulle skje parallelt, og Forsvarsdepartementet delte denne bekymringen.¹⁹⁹

Prognosevurderinger i 2004

Prognosevurderinger i rapporteringen fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet

Et gjennomgående tema i Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet i 2004 var knyttet til risiko og problemer med horisontal samhandel over kapittel 1740 uten elektronisk systemunderstøttelse. Dette er nærmere omtalt i faktakapittel 4.4.1. Det ble også ved flere anledninger påpekt problemer knyttet til mangelfulle prognoser og overgangsproblemer etter innføringen av nytt lønns- og regnskapssystem²⁰⁰ fra november 2003.²⁰¹

Et annet tema i Forsvarsstabens rapportering for 2004 var risiko for merforbruk. I månedsrapporten for mars ble budsjettsituasjonen omtalt som svært vanskelig. De økonomiske hovedutfordringene var økte kostnader i FLO som følge av

manglende årsverksnedtrekk²⁰² og nye oppdrag uten tilstrekkelige ressurser. Departementet besvarte rapporten på etatsstyringsmøtet i april og ga da tilbakemelding om at i den grad aktivitetnivået var for høyt, påhvilte det FMO et selvstendig ansvar for å redusere nivået, eventuelt legge fram anbefalinger for å løse problemet. Dette sa forsvarssjefen seg enig i.²⁰³

Hovedbudskapene i resultat- og kontrollrapport nr. 1 fra Forsvarsstaben var at det var betydelig risiko med hensyn til å holde driftsbudsjettet, og at prognosene tilsa et merforbruk på 254 mill. kroner dersom det ikke ble iverksatt tiltak.²⁰⁴ Ved behandlingen av rapporten på etatsstyringsmøtet i juni, fant Forsvarsdepartementet at det prognostiserte overforbruket var uakseptabelt, og understreket at forsvarssjefen måtte iverksette tiltak umiddelbart for å unngå merforbruk. Forsvarssjefen orienterte om at han vurderte et rammekutt på 100 mill. kroner innenfor det administrative området. Summen av allerede iverksatte og framtidige tiltak ville etter forsvarssjefens vurdering bringe regnskapet i balanse i 2004.²⁰⁵

På etatsstyringsmøter i august og begynnelsen av september varslet Forsvarsstaben at det var mulig å holde budsjettet, men at det var usikkerhet, pålydende minst 250 mill. kroner.²⁰⁶ Ved framleggelse av månedsrapport på et samordningsmøte i september viste Forsvarsstaben til usikkerhet når det gjaldt overholdelse av driftsbudsjett, pågående korrigering av feil lønnsbelastning og regnskapsføring av horisontal samhandel. Ved behandlingen av rapporten ble det uttalt at departementet "frykter overskridelse på budsjettet".²⁰⁷

I resultat- og kontrollrapport nr. 2 rapporterte Forsvarsstaben om fortsatt risiko med hensyn til å holde driftsbudsjettet, men risikoen ble betegnet som vesentlig lavere enn ved resultat- og kontrollrapport nr. 1 som følge av iverksatte til-

197) Etatsstyringsmøte 15. desember 2003.

198) Samordningsmøte 22. mars 2004.

199) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

200) Nytt lønns- og regnskapssystem ble innført gjennom leveranseprosjekt 1 i Program Golf.

201) Blant annet i presentasjon på etatsstyringsmøte 26. april 2004, i resultat- og kontrollrapport nr. 1 2004, s. 3, og i brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen 14. juni 2004.

202) Årsverksnedtrekket i FLO i 2004 er nærmere omtalt i kap. 4.3.2.

203) Referat fra etatsstyringsmøte 26. april 2004.

204) Resultat- og kontrollrapport nr. 1 2004 oversendt Forsvarsdepartementet 24. mai 2004.

205) Etatsstyringsmøte 18. juni 2004 og brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 14. juni 2004.

206) Etatsstyringsmøte 30. august 2004 og ekstraordinært etatsstyringsmøte 2. september 2004.

207) Samordningsmøte 27. september 2004.

tak.²⁰⁸ Ved behandlingen av rapporten viste Forsvarsdepartementet til at målet for årsverksnedtrekk i FLO ikke ville bli oppnådd og heller ikke var i samsvar med forutsetningene driftsbudsjettet var lagt etter. Det ble vist til at Forsvarsstabens prognoser tilsa balanse ved utgangen av året på grunn av realiserte merinntekter. I sin vurdering av risiko framholdt departementet at kostnadsbildet fortsatt var uklart på grunn av store feilposterings, spesielt av lønn, samt innføring av horisontal samhandel.²⁰⁹

Forsvarsstaben framholder i intervju at merforbruket i 2004 ble varslet allerede i første halvår 2004, blant annet gjennom resultat- og kontrollrapport nr. 1.²¹⁰ Dette var ifølge Forsvarsdepartementet bakgrunnen for at departementet påla forsvarssjefen, som en del av behandlingen av resultat- og kontrollrapport nr. 1, å iverksette nødvendige tiltak for å balansere budsjettet. Forsvarsdepartementet har vist til at forsvarssjefen iverksatte tiltak som gjorde at forsvarssjefen gjennom den påfølgende styringsdialogen rapporterte at budsjettet samlet sett ville gå i balanse. Forsvarsdepartementet har videre vist til at departementet gjennom hele året fulgte opp den varslede risikoen for overforbruk i 2004 og fikk gjentatte forsikringer om at denne ble fulgt meget tett og nøye opp av Forsvarsstaben.²¹¹

Forsvarsstaben har gitt uttrykk for at staben medio desember trodde at man skulle klare å styre mot balanse, men det viste seg at det ble merforbruk på to kapitler: Hæren og FLO. Ifølge Forsvarsstaben er den kortfattede forklaringen på merforbruket at Hæren ikke hadde full oversikt over sine forpliktelser, og at Forsvarets logistikkorganisasjon ikke hadde tilstrekkelig oversikt over sine inntekter og utgifter.²¹²

Forsvarsstaben påpeker videre at nytt lønns- og regnskapssystem ble innført i november 2003, men regnskapssystemet SAP inneholdt ikke oversikt over forpliktelsesbildet. Videre ble prognoseløsningen i SAP/SEM innført først 24. mai 2004. Dette medførte at man høsten 2004

brukte mye ressurser på å forsøke å bedre datakvaliteten og få korrekte lønnsutbetalinger. Økonomifunksjonen manglet både tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta behovene på en tilfredsstillende måte.²¹³

Prognosevurderinger i rapporteringen fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben

En gjennomgang av månedsrapportene fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben i 2004 viser at Hæren rapporterte om balanse i årsprognosen helt fram til slutten av året. For nesten samtlige måneder i 2004 påpekte imidlertid Hæren forhold som gjorde den økonomiske situasjonen uoversiktlig. Dette gjaldt særlig lønnsområdet, der lønnsutbetalinger var blitt belastet feil avdeling og kapittel i regnskapet. I rapporteringen ved utgangen av november ble det imidlertid anslått at Hæren ville få et merforbruk på 120 mill. kroner. Forsvarsstaben videreformidlet problemene Hæren hadde på lønnsområdet til Forsvarsdepartementet, blant annet i rapporteringen for august. Departementet har senere, gjennom St.meld. nr. 29 (2004–2005) *Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004* påpekt at innenfor blant annet Hærens kapittel har ikke personelldatabasen for egne ansatte vært korrekt, noe som medførte feilposterings av lønn.²¹⁴

FLOs prognoser for første halvår 2004 tilsa merforbruk på 142 mill. kroner. Fra oktober ble det rapportert om at FLO styrte mot balanse etter at omgruppering var gjennomført. Rapportene viser imidlertid at flere forhold bidro til en uoversiktlig økonomisk situasjon i FLO. Blant annet ble det i rapporten for mars opplyst at FLO manglet et inntektsbudsjett, da inntektenes størrelse fra horisontal samhandel ikke var fastlagt på grunn av manglende leveranseavtaler. Videre rapporterte FLO ved utgangen av april at bevilgningsfinansiering foreløpig var eneste inntekt på kapittel 1740 på grunn av mangelfull fakturering. I oktober rapporterte FLO om et ikke ubetydelig etterslep av fakturaer. Rapporteringen fra FLO viser også at manglende systemstøtte for horisontal samhandel vanskeliggjorde arbeidet med å utarbeide prognoser.²¹⁵ Forsvarsstaben rapporterte også til Forsvarsdepartementet om en uoversiktlig økonomisk situasjon for FLO. I rapporteringen viste Forsvarsstaben til at faktureringen

208) Resultat- og kontrollrapport nr. 2, oversendt Forsvarsdepartementet 22. oktober 2004.

209) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 18. november 2004, med referat fra etatsstyringsmøte. Som vedlegg til referatet følger departementets presentasjon av målstatus.

210) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

211) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 14.

212) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

213) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

214) St. meld. nr. 29 (2004–2005) Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004, s. 1.

215) Jf. bl.a juni-rapporten.

for horisontal samhandel skjedde i etterkant, og at FLO således hadde brukt mer enn bevilget.²¹⁶ Forsvarsstaben rapporterte også om risiko og problemer med horisontal samhandel over kapittel 1740 uten elektronisk systemunderstøttelse, jf. kapittel 4.4.1.

Prognosevurderinger i 2005 – rapporteringen fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet

Under behandlingen av månedsrapporten for mars 2005 fra Forsvarsstaben ble det satt ”rød lampe”²¹⁷ på kapitlene 1740 *Forsvarets logistikkorganisasjon* og 1791 *Redningshelikoptertjenesten*, samt totalt for FMOs forventede årsresultat.²¹⁸ I et internt notat i Forsvarsdepartementet ble det vist til at prognosen fra Forsvarsstaben per 25. april 2005 tilsa ”et mulig merforbruk på nærmere 1,2 mrd. kroner og merinntekter på nærmere 500 mill. kroner i 2005.”²¹⁹ I det samme notatet kommer det fram at avdelingen ”anser prognosene i seg selv, den betydelige usikkerheten som knytter seg til dem, samt fraværet av tiltak for å balansere budsjett og godtgjøre at usikkerheten er redusert, som svært bekymringsfullt.”²²⁰

I resultat- og kontrollrapport nr. 1 ble det rapportert at FMO beregnet et merforbruk på driftssiden på 499 mill. kroner gitt at en fikk bruke merinntektene, som ble anslått til 745 mill. kroner. Dette ble betegnet som svært bekymringsfullt, og Forsvarsstaben satte ”rød lampe” på kapittel 1740 *Forsvarets logistikkorganisasjon* og for regnskapet totalt for FMO.²²¹ Som følge av bekymringsfulle prognoser ble det holdt et ekstraordinært etatsstyringsmøte i mai hvor iverksetting av ulike tiltak ble diskutert. Det ble enighet om at Forsvarsstaben fram mot neste etatsstyringsmøte i juni skulle identifisere mulige tiltak.²²²

216) Rapporten for august oppga for eksempel at FLO hadde brukt 137 prosent av bevilgningen. I rapporten for september hadde dette steget til 157,1 prosent, og i novemberrapporten hadde tallet gått noe ned, til 133,8 prosent.

217) Status ”rød lampe” innebærer kritisk risiko forbundet med å kunne nå målet.

218) Etatsstyringsmøte 25. april 2005.

219) Notat fra Forsvarsdepartementet avd. V til departementsråden, 20. mai 2005.

220) Notat fra Forsvarsdepartementet avd. V til departementsråden, 20. mai 2005.

221) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 25. mai 2005, s. 4–5 og 8, og vedlegg B, s. 2–5.

222) Etatsstyringsmøte 23. mai 2005.

På etatsstyringsmøtet i juni konkluderte Forsvarsstaben med at driftsutviklingen var under kontroll, og at FMO ville kunne holde virksomheten innen tildelt budsjett. Det var imidlertid fortsatt betydelig usikkerhet relatert til driftsutviklingen i FLO og innen flere andre kapitler.²²³

I resultat- og kontrollrapport nr. 2 viste totalprognosen for FMO at den økonomiske tildelingen ville bli overholdt. Ifølge Forsvarsstaben var det størst usikkerhet knyttet til balansering av utgifter og inntekter i FLO, samt likviditetsstyring innen det enkelte kapittel.²²⁴

I månedsrapporten for oktober²²⁵ ble det konkludert med at prognosen for årsresultatet var positiv, med et mindreforbruk på 441 mill. kroner på drift og 185 mill. kroner på investeringer. Det ble varslet fokus på å unngå stort mindreforbruk. Under behandlingen av rapporten på etatsstyringsmøte uttalte Forsvarsdepartementet at et mindreforbruk innenfor 5 prosent av tildeling var akseptabelt, men departementet uttrykte samtidig bekymring for kvaliteten på prognosene som hadde fluktuert de siste månedene.²²⁶ Prognosene for drift hadde variert fra overskridelse på 450 mill. kroner i august til et mindreforbruk i november.²²⁷

Risiko for mindreforbruk ble også påpekt i økonomirapporteringen ved utgangen av november. Prognosen for mindreforbruk var på dette tidspunktet 234 mill. kroner på driftssiden, og 477 mill. kroner på investeringssiden.²²⁸

Prognosevurderinger i 2006 – rapporteringen fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet

Et betydelig mindreforbruk på investeringer ble varslet i månedsrapporteringen for januar 2006, og deretter gjentatt i rapporteringen gjennom året. I månedsrapporteringen for mars ble prognosen for mindreforbruket beløpsfestet til ca. 2 mrd. kroner. Denne prognosen ble fastholdt i rapporteringen resten av året.

223) Etatsstyringsmøte 8. juni 2005.

224) Resultat- og kontrollrapport nr. 2 2005.

225) Jf. etatsstyringsmøte 28. november 2005, der rapporten ble behandlet.

226) Etatsstyringsmøte 28. november 2005.

227) Notat fra FD V til departementsråden, 20. desember 2005, vedlegg.

228) Etatsstyringsmøte 21. desember 2005.

I resultat og kontrollrapport nr. 1 for 2006²²⁹ understreket Forsvarsstaben utfordringen med at volumet på investeringsporteføljen var for lite, og påpekte at beslutning og iverksetting av gjennomføringsoppdrag fra Forsvarsdepartementet var den største flaskehalsen. Samtidig ble det opplyst at Forsvarsstaben hadde identifisert forseringstiltak på investeringskapitlet²³⁰, som tilsvarte ca. 1 mrd. kroner, men at disse ennå ikke var besluttet gjennomført av departementet.

I rapporteringen per juni presiserte Forsvarsstaben at det var kritisk at gjennomføringsoppdrag ble gitt snarest, slik at FLO skulle kunne omsette investeringsmidler i henhold til foreslått forseringsplan. Forsvarsstaben uttrykte bekymring for om det ville la seg gjøre å omsette prosjekter i noen særlig grad i løpet av året når gjennomføringsoppdrag kom så sent. Denne bekymringen ble gjentatt i rapporteringen også i andre halvår.

Forsvarsdepartementet bekrefter å ikke ha levert gjennomføringsoppdrag til FLO i henhold til planen som forelå ved årets begynnelse i 2006. En vesentlig årsak til dette var ifølge departementet ressursmangel hos sentrale bidragsytere i FMO, inkludert grenstaber og underliggende utdannings- og kompetansesentra, samt mangel på teknisk bistand fra FLO. Departementet viser i den forbindelse til at produksjon av et oppdrag med underliggende fremskaffelsesløsning krever store bidrag fra ressurser utenfor departementet. Etter Forsvarsdepartementets syn er det imidlertid usikkert om større oppdragsmengde ville ha resultert i vesentlig større omsetningsevne, all den tid den primære flaskehalsen i investeringsprosessen var mangel på ressurser i FLOs investeringsorganisasjon. Forsvarsdepartementet påpeker i den forbindelse at en analyse av investeringsporteføljen viser at FLO hadde en stor andel oppdrag som var planlagt forpliktet og utbetalt i 2006, men som ikke ble omsatt som forutsatt. Dette indikerer at manglende omsetningsevne snarere var et resultat av feilprioriteringer og/eller ressursmangel på merkantil og teknisk side i FLO, enn av generell mangel på oppdrag. Forsvarsdepartementet viser videre til at mangel på personell og kompetanse i FLOs investeringsprosess bekreftes av analyser departementet foretok senere, og at dette var den klart viktigste årsaken til manglende omsetningsevne i 2006.²³¹

229) Resultat- og kontrollrapport nr. 1 2006, pkt. 3.

230) Kapittel 1760, post 45.

231) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007.

4.2.3.7 Utvikling i arbeidet med prognoser

Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har i intervju kommentert utviklingen i arbeidet med prognoser etter 2004.

Forsvarsstaben har vist til at det i 2004 var mangler i prognosene når det gjaldt nedbryting og periodisering, og konsekvensene ble unøyaktige prognoser.²³²

Forsvarsdepartementet har i etterkant av budsjettåret 2004 gjennomgått risikoarbeidet som ble gjort høsten 2003, og ser at man ikke hadde identifisert risikoen for betydelig mangelfullt prognosearbeid i deler av FMO. Forsvarsdepartementet har videre vist til at departementet ikke så noen grunn til ikke å basere seg på at prognosene i FMO var under kontroll, også fordi prognosene også kunne lages manuelt, dvs. uavhengig av elektronisk systemunderstøttelse.²³³

Både Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben har uttalt at prognosene er blitt bedre etter 2004.²³⁴ Forsvarsdepartementet har videre redegjort for forbedringer i prognosearbeidet i FMO gjennom St. meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret*.²³⁵

Forsvarsstaben fikk ny prognoseløsning i SAP/SEM i mai 2004. Det tok imidlertid tid før løsningen var fullt ut i bruk, på grunn av begrenset tilgang og mangelfull opplæring i systemet. Dette var også i stor grad situasjonen i 2005, men i 2006 ble det ifølge Forsvarsstaben en forbedring. Forsvarsstaben har videre opplyst at staben har utarbeidet en prognoseveileder, som har bidratt til å bedre kapitteleiernes arbeid med prognoser. Videre har Forsvarsstaben laget en sjekkliste eller prognoseveileder til kapitteleierne.²³⁶ For å kunne sette prognose må flere sjekkpunkter være gjennomført, noe som fordrer et bedre grunnarbeid enn det tidligere ble stilt krav om. Blant annet kreves det at man skal sjekke hva som er betalt og hva som ikke er betalt, for dermed å få bedre oversikt over forpliktelsene.²³⁷

232) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

233) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

234) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007, og med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

235) St. meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret*, s. 13.

236) "Prognosearbeid for virksomhetskontroller/konsernkontroller – sjekkliste".

237) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

I tillegg har oppfølging gjennom konsernkontrollermøter bidratt til at Forsvarsstaben i 2006 var i stand til å stille mer nøyaktige prognoser. I møtene ble eventuelt prognosene justert av Forsvarsstaben i samarbeid med kapitteleierne, og det skjedde en synkronisering og kvalitetssikring av prognosene.²³⁸

Forsvarsstaben har som målsetting at prognosearbeidet skal forbedres ytterligere. I 2006 ble det nedsatt en egen arbeidsgruppe for å bedre selve planleggingen og gjennomføringen av prognoseprosessen, samt bedre prognoseinnholdet, blant annet kvaliteten og påliteligheten på prognosene. Ifølge Forsvarsstaben vil en tilfredsstillende prognoseløsning imidlertid ikke komme på plass før i 2008, med økonomiprojektets innføring av en komplett elektronisk basert løsning for virksomhetsstyring, dvs. et felles integrert forvaltningssystem. Verktøyet i dag er ikke tilrettelagt til å vise avvik i én rapport (på plan – prognose – faktisk regnskap). Et felles integrert forvaltningssystem vil gi en samlet oversikt, mens man i dag bruker mye ressurser på å ta ut flere rapporter for på best mulig måte ivareta dette behovet.²³⁹

Forsvarsdepartementet har vist til at prognosekvaliteten i de senere årene er betydelig forbedret, men likevel har vært variabel, og at dette har vært tatt opp gjentatte ganger av departementet, blant annet med pålegg om å iverksette konkrete forbedringstiltak.²⁴⁰ Forsvarsdepartementet har videre framholdt at departementet og Forsvarsstaben i 2006 fokuserte på å få bedre resultat-

prognoser og er enige om at prognosene i 2006 har vært bedre enn tidligere år. Imidlertid varierer de fortsatt for mye gjennom året, og det er derfor behov for fortsatt fokus på arbeidet med å bedre prognosekvaliteten i 2007. Når det gjelder hvilke tiltak som gjenstår for å sikre tilfredsstillende prognoser, har departementet vist til at det i 2007 vil ses spesielt på materiellinvesteringssiden og på områdene periodisering og risikovurdering, og dessuten tettere oppfølging av fakturering ved horisontal samhandel og mer detaljerte forklaringer av avvik. Bedre systemmessig understøttelse er dessuten et sentralt tiltak i forbindelse med Økonomiprojektet.²⁴¹

4.2.3.8 Økonomisk utvikling i perioden 2002–2006

Tabell 3 og figur 3 viser utviklingen i mer-/mindreforbruk for Forsvarsdepartementet for årene 2002–2006. For alle årene unntatt 2004 har det vært et mindreforbruk. Resultatet i 2004 ble et merforbruk på ca. 1 mrd. kroner. I 2006 er mindreforbruket på vel 2,4 mrd. kroner.

I langtidsproposisjonen for perioden 2002–2005 ble det fastsatt at innen utgangen av 2005 skulle Forsvarets driftsutgifter være redusert med minimum 2 mrd. kroner per år, sammenliknet med et alternativ uten den vedtatte omleggingen.²⁴² For perioden 2005–2008, er det lagt til grunn at ytterligere økonomiske og administrative omstillingsmål skal nås. Innen 2008 skal minimum 2 mrd. 2004-kroner forskyves fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer.²⁴³

Tabell 3 Oversikt over bevilgning og regnskap samt mer-/mindreforbruk for Forsvarsdepartementet i perioden 2002–2006 (i mill. kroner)²⁴⁴

	2002	2003	2004	2005	2006
Bevilgning	29 932,5	29 275,7	29 465,0	29 834,3	31 209,4
Overføring fra forrige år	1 789,6	1 127,9	404,8	287,6	1 105,5
Til disposisjon	31 722,1	30 403,6	29 869,8	30 121,9	32 314,9
Regnskap	30 985,5	30 545,2	31 460,6	29 809,4	30 417,7
Mer-/mindreutgift	736,6	–141,6	–1 590,8	312,5	1 897,2
Merinntekter/refusjoner	282,9	214,7	635,1	793,0	589,1
Netto mer-/mindeforbruk	1 019,5	73,1	²⁴⁵ –955,7	1 105,5	2 486,3

243) St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, s. 9–14; St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 12.

244) St.meld. nr. 3 (2002–2003) *Statsrekneskapen medrekna folketrygda*, (2003–2004), (2004–2005), (2005–2006). Tall for 2006 er hentet fra St.prp. nr. 19 (2006–2007) *Om endringer i løyvingar o.a. i forsvarsbudsjettet for 2006*, brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 28. februar 2007 og 11. april 2007.

245) Uthjemlet merforbruk i 2004 er 1 156 mill. kroner som framkommer ved å trekke fra alle merinntekter (635 mill. kroner) fra brutto merforbruk (1 791,4 mill. kroner).

238) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

239) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

240) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007.

241) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

242) St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*; Innst. S. nr. 342 (2000–2001).

Figur 3 Utviklingen av mer-/mindreforbruk i perioden 2002–2006



I slutten av november 2005 ble det omgruppert mellom poster under Forsvarsdepartementet. Utgiftsrammen for store nyanskaffelser²⁴⁶ ble redusert med 291 mill. kroner, mens utgiftsrammen til drift²⁴⁷ økte med 99,6 mill. kroner og bygg og anlegg økte med 170,8 mill. kroner.²⁴⁸ Total utgiftsramme ble redusert med 82,6 mill. kroner.²⁴⁹

Mot slutten av 2006 ble det også foretatt vesentlige omgrupperinger mellom poster for investering og drift, samtidig som den totale utgiftsrammen for 2006 ble økt med 360 mill. kroner. Investeringsmidlene ble redusert med 820 mill. kroner, mens utgiftsrammen til drift økte med 634,6 mill. kroner og bygg og anlegg med 417,8

mill. kroner. En vesentlig andel av de økte driftsmidlene gikk til balansering av drivstoffbeholdningene, dvs. 360 mill. kroner.²⁵⁰ Resultatet for 2006 ble ifølge forsvarssjefens årsrapport et mindreforbruk på 811 mill. kroner på materiellinvesteringer. Totalt ble det brukt ca. 1,6 mrd. kroner mindre enn forutsatt i opprinnelig budsjett til større nyanskaffelser i 2006.

Forsvarsdepartementet framholder i intervju at mindreforbruk ikke er på langt nær så alvorlig som merforbruk, og at det derfor kan være et uttrykk for god styring i tilfeller hvor regnskapet viser et begrenset mindreforbruk. Dessuten understreker Forsvarsdepartementet at investeringsmidler kan overføres.²⁵¹

Tabell 4 Forsvarsdepartementets samlede utgifter, og andelen av utgiftene til drift og investeringer i perioden 2002–2006²⁵²

År	Samlede utgifter	Driftsutgifter ²⁵³	Driftsutgifter i % av samlede utgifter	Investeringer ²⁵⁴	Investeringer i % av samlede utgifter
2002	30 986	20 088	64,8	7 769	25,1
2003	30 545	20 402	66,8	6 979	22,8
2004	31 461	21 319	67,8	7 538	23,9
2005	29 809	20 797	69,8	6 629	22,2
2006	30 418	22 066	72,5	6 158	20,2

250) St.prp. nr. 19 (2006–2007) *Om endringer i løyvingar o.a. i forsvarsbudsjettet for 2006*, jf. Innst. S. nr. 89 (2006–2007)

251) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

252) St.meld. nr. 3 (2002–2003), (2003–2004), (2004–2005), (2005–2006) og (2006–2007), tabell 1.7 og 1.8.

253) Post 01 under Forsvarsdepartementet.

254) Kapittel 1760 post 45.

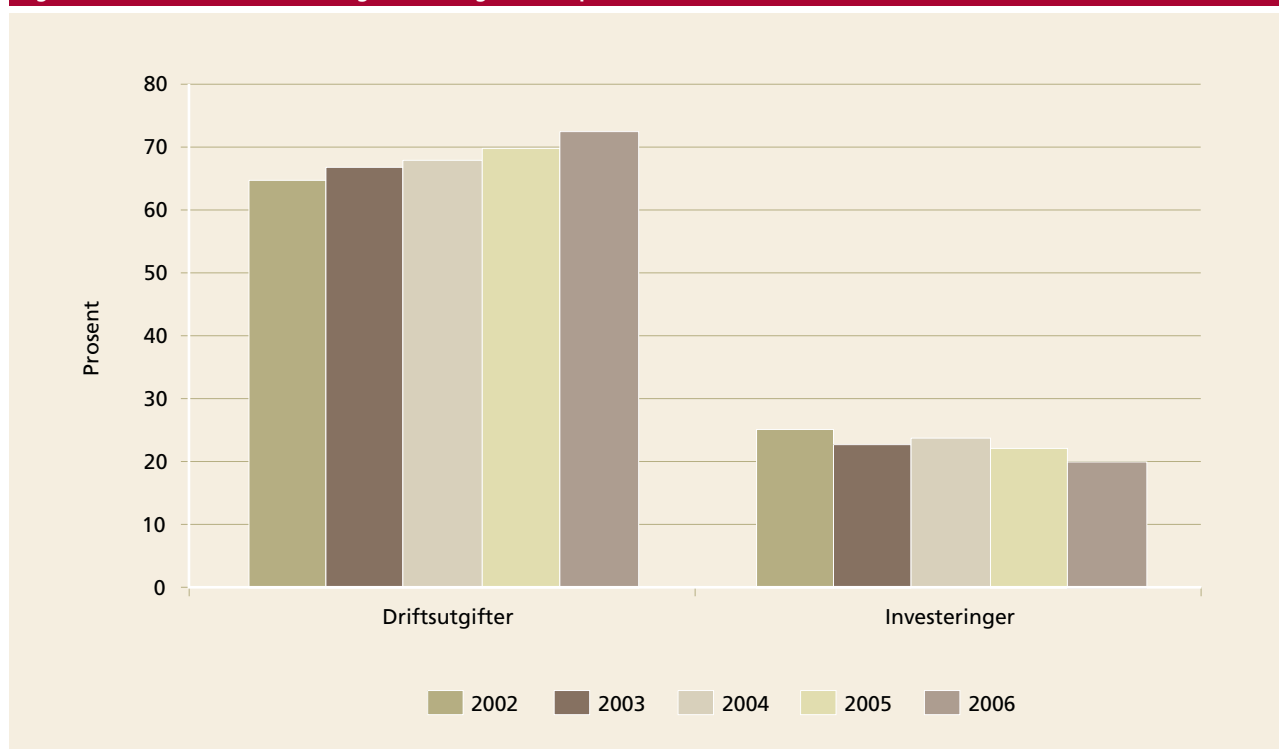
246) Kapittel 1760, post 45.

247) Post 01 under Forsvarsdepartementet.

248) Post 47 under Forsvarsdepartementet.

249) St.prp. nr. 17 (2005–2006) *Om endringer i løyvingar o.a. i forsvarsbudsjettet for 2005*.

Figur 4 Forholdet mellom drifts- og investeringsmidler i perioden 2002–2006



Tabell 4 og figur 4 viser at andelen av Forsvarsdepartementets samlede utgifter som har gått til drift av Forsvaret, har hatt en økning i perioden 2002–2006 fra omlag 65 prosent til 72 prosent. Tilsvarende viser tabellen at andelen av samlede utgifter som er gått til investeringer, har sunket i perioden, fra omlag 25 prosent til 20 prosent.

4.3 Sporbarhet i dialogen om nedbemanningsmål i FMO

I denne gjennomgangen av sporbarhet i dialogen om fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål i FMO, redegjøres det også nærmere for Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO). I den forbindelse er det også foretatt en gjennomgang av endring i én av forutsetningene som lå til grunn for omstillingen i FLO, innføringen av et felles integrert forvaltningssystem. Innføringene av dette programmet knytter seg imidlertid til omstillingen av FLO i sin helhet, ikke bare i forhold til nedbemanningsmålet.

Oversikt over utviklingen i antall årsverk i FMO

I St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* ble det satt som mål at antallet årsverk i Forsvaret innen 31. desember 2005 skulle være redusert med minimum 5000 i forhold til antallet per 1. september 2000. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den*

videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008 ble det satt som mål at Forsvarets militære organisasjon (FMO) innen utgangen av 2008 skulle ned til anslagsvis 15 000 årsverk, eksklusive gevinster knyttet til den videre moderniseringen av FLO.²⁵⁵

Per 31. desember 2005 utgjorde FMO 15 290 årsverk.²⁵⁶ Tabell 5 nedenfor viser at Forsvaret hadde en nettoreduksjon på over 6 000 årsverk i perioden 2000–2005.²⁵⁷ Per 31. desember 2006 var det 15 456 ansatte i FMO.²⁵⁸

Avgangsstimulerende tiltak har vært et sentralt virkemiddel i gjennomføringen av nedbemanningen. Ordningen ble innført i Forsvaret i 2000. Fram til 31. desember 2004 var det arbeidstakerne som søkte om dette. Fra 1. januar 2005 ble ordningen arbeidsgiverstyrt, og fra 31. desember 2005 ble den avviklet. Tabell 6 viser at per 31. desember 2005 hadde Forsvaret innvilget totalt 4771 søknader og anmodninger om avgangsstimulerende tiltak.

255) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 112.

256) Forsvarssjefens årsrapport for 2005, s. 47.

257) Forsvarsdepartementet presiserer i brev av 11. april 2007 til Riksrevisjonen at reduksjonen på 6078 årsverk er en nettoreduksjon, ettersom det fortløpende ble rekruttert og utdannet personell i det militære utdanningssystemet. Det reelle antallet som sluttet i Forsvaret, er således betydelig høyere.

258) Forsvarssjefens årsrapport for 2006, vedlegg A, s. 28. Forsvarsdepartementet opererte med en planramme på 15 300 årsverk totalt for FMO for 2006.

Tabell 5 Utvikling i antall årsverk i FMO og Forsvarsbygg i forhold til 1. september 2000²⁵⁹

	01.09.2000	Reduksjoner per 31.12.02	Reduksjoner per 31.12.03	Reduksjoner per 31.12.04	Reduksjoner per 31.12.05
Forsvarets militære organisasjon	20 756	-1 746	-2 129	-3 898	-5 469
Forsvarsbygg	382	-283	-85	-344	-610
Forsvarets tele- og datatjeneste	542				
Forsvarets boligjeneste	10				
Totalt antall årsverk	21 689	-2 029	-2 214	-4 242	-6 078

Tabell 6 Antall ansatte som har fått innvilget søknad om avgangsstimulerende tiltak²⁶⁰

År for fratreden	Antall AST
2000	191
2001	1 648
2002	568
2003	507
2004	758
2005	1 010
2006	89
Sum	4 771

Det ble innvilget søknader for totalt 2278 ansatte med militær bakgrunn i perioden 2000–2006. Av disse var 1203 fra Hæren, 689 fra Luftforsvaret og 376 fra Sjøforsvaret.²⁶¹ Totalt 2495 sivile fikk innvilget søknader i perioden 2000–2006.²⁶²

4.3.1 Dialog om nedtrekksmål for FMO

Målet om et nedtrekk på 5000 årsverk for perioden 2002–2005

Både tidligere forsvarssjef og tidligere sjef for Forsvarsstaben har uttalt i intervju at det ble foretatt grundige utredninger i forbindelse med Forsvarsstudie 2000, som tilsa at det var nødvendig å kutte 4000 årsverk i FMO i perioden 2002–2005. Nedtrekkskravet ble imidlertid av Forsvarsdepartementet skjerpet til 5000 årsverk. FMO var ifølge tidligere forsvarssjef ikke involvert i skjerpingen av nedtrekkskravet, og bakgrunnen for denne skjerpingen er uklar.

Forsvarssjefen ble ikke forelagt analyser som viste konsekvensene av det skjerpede kravet.²⁶³

Bakgrunnen for det økte kravet om å redusere antall årsverk, var ifølge Forsvarsdepartementet at Forsvarspolitisk utvalg anså en reduksjon på 6000 årsverk som påkrevd. Departementet kom i lys av blant annet dette til at et nedtrekk på 4000 årsverk ville være for lite til å sikre balansen i langtidspanen. Etter departementets syn måtte 5000 årsverk derfor utgjøre et minimumskrav, noe Stortinget sluttet seg til.²⁶⁴

Forsvarsstaben ber om at nedtrekksmålet blir justert ned, 2003–2004

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det informert om at ”personellsituasjonen i Forsvaret var alvorlig”.²⁶⁵ Netto årsverksreduksjon i FMO var ca. 1600 per august 2003, sett i forhold til september 2000. Det ble vist til at en stor del av personellnedtrekket ble foretatt tidlig i omleggingsperioden. Både i 2001 og fram til medio 2002 var nedtrekket i samsvar med planforutsettningene. Det var et mål at FMO skulle redusere med 4400 årsverk, mens Forsvarsbygg skulle redusere med 600. Det ble videre opplyst om at av 4400 årsverk som FMO skulle reduseres med, var totalt ca. 3750 identifisert.²⁶⁶ De manglende ca. 650 årsverk ville bli identifisert og fordelt etter at utviklingen i FLO og de ulike leveranseprosjektene i Golf var kjent.²⁶⁷ I sin behandling av St.prp. nr. 1 (2003–2004) understreket flertallet i forsvarskomiteen viktigheten av at både det planlagte tempoet i omleggingen og de personellmessige mål ble opprettholdt.²⁶⁸ Tidligere for-

259) Det er foretatt en rekke justeringer i forhold til grunnlaget per 1. september 2000. F.eks. ble Forsvarets tele- og datatjeneste og Forsvarets boligjeneste 1. januar 2002 en del av Forsvarets militære organisasjon, mens Forsvarsbygg ble opprettet og overtok 1496 årsverk fra Forsvarets militære organisasjon fra samme tid. Kapittel 1792 *Norske styrker i utlandet* er holdt utenfor, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, s. 61. Tallene i de ulike kolonnene er hentet fra St.prp. nr. 1 for de ulike år.

260) Forsvarssjefens årsrapport 2005, vedlegg D, undervedlegg 1, s. 3.

261) Forsvarssjefens årsrapport 2005, vedlegg D, s. 5.

262) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, s. 61.

263) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

264) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. mars 2007, s. 17.

265) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet, s. 56.

266) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet, s. 56.

267) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet, s. 56.

268) Budsjett-innst. S. nr. 7 (2003–2004), s. 36. Komiteens flertall besto av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti.

svarsminister Kristin Krohn Devold viste til dette i de åpne høringene i Stortinget 4. mars 2005.²⁶⁹

I samordningsmøtet 20. oktober 2003 framholdt Forsvarsstaben at nye oppdrag gitt etter utarbeidelsen av iverksettingsbrevet for langtidsperioden 2002–2005, måtte medføre at nedtrekksmålet ble endret, da oppdragene ikke kunne gjennomføres innenfor gjeldende ramme. Forsvarsdepartementet viste imidlertid til at omstillingsmålene skulle være styrende, og at nye oppgaver i perioden måtte føre til at lavere prioriterte oppgaver ble tatt ut.²⁷⁰ Forsvarsstaben tok på nytt opp problemet knyttet til nedtrekksmålet i brev av 18. november 2003.²⁷¹ Forsvarsstaben påpekte i brevet forutsetningene som Forsvarsstaben la til grunn for nedtrekksmålet for årsverk i FMO, og viste til områder hvor det var behov for snarlige avklaringer fra Forsvarsdepartementet. Forsvarsstaben viste til:

- nye oppdrag som var gitt *etter* iverksettingsbrevet for omleggingen av Forsvaret 2002–2005
- mulige nye oppdrag til FMO etter behandling av St.prp. nr. 1 (2003–2004)
- økt ambisjonsnivå for bruk av norske styrker i internasjonale operasjoner²⁷²

Videre viste Forsvarsstaben til arbeidet med kvalitetssikring av antall årsverk i FMO, hvor det ble avdekket forhold som etter Forsvarsstabens syn påvirket nedtrekksmålet for årsverk i FMO.²⁷³ I tillegg var det flere andre uavklarte forhold som Forsvarsdepartementet ble bedt om å ta stilling til.²⁷⁴ Forsvarsstaben konkluderte med at endringene medførte at nedtrekksmålet for FMO måtte endres til 3558 årsverk fra tidligere 4394, dvs. 836 årsverk. Forsvarsstaben viste til at dersom nedtrekksmålet ikke ble korrigert

for endringene beskrevet i brevet, ville det få store konsekvenser for omfang og ambisjonsnivå for virksomheten i FMO. Videre pekte Forsvarsstaben på at det ikke syntes mulig å realisere alle målsettinger for utviklingen av operative kapasiteter innen utgangen av 2005. Forsvarsstaben meddelte at de var forberedt på å presentere konsekvensene etter nærmere avtale med Forsvarsdepartementet.²⁷⁵

Forsvarsdepartementet har i intervju vist til at det manglet en felles situasjonsforståelse i sektoren, bl.a. når det gjaldt hvordan man skulle telle antall årsverk. I tillegg var ikke utgangspunktet for årsverksreduksjonen definert tydelig nok. 26. november 2003 ble derfor ”Task Force personell/lønn” opprettet, bestående av representanter fra Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet. I mandatet heter det at ”Task Force personell/lønn skal følge opp og foreslå tiltak for å sikre at vedtatt nedbemanning finner sted i henhold til fastsatte milepæler og tidsplan”. Hensikten var ifølge Forsvarsdepartementet å diskutere realiteter, ikke formaliteter, jf. de ovennevnte uklarheter. Man måtte derfor først skape en felles situasjonsforståelse. I løpet av november og desember 2003 var det en rekke arbeidsmøter i denne gruppen. Første ”ordinære” møte, med tilhørende referat, i Task Force personell/lønn var 17. desember 2003. Man ble enige om både utgangspunktet for årsverksreduksjonen og hvilke årsverk som skulle telles med.²⁷⁶ Disse avklaringene var ifølge Forsvarsdepartementet avgjørende for å komme til enighet om hvordan det skulle arbeides videre med å nå nedtrekksmålet.²⁷⁷

Forsvarsstaben har i intervju vist til at det høsten 2003 pågikk en dialog mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben om nedtrekksmålet, blant annet i koordineringsforum og gjennom korrespondanse mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. I november–desember foregikk diskusjonen om nedtrekksmålet mellom toppledelsen i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. Diskusjonen resulterte i at forsvarssjefen aksepterte forsvarsministerens krav. Det ble ifølge Forsvarsstaben i liten grad skrevet

269) Referat fra åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen 4. mars 2005, s. 4.

270) Referat fra samordningsmøte 20. oktober 2003.

271) Brevet av 18. november 2003 ble senere erstattet med brev av 9. desember 2003.

272) Ifølge tidligere sjef for Forsvarsstaben var det uklart for Forsvarsstaben i hvilken grad årsverk knyttet til internasjonale operasjoner skulle telles med. Forsvarsdepartementet fastslo imidlertid at disse skulle telles med, og det gjorde det vanskeligere å nå nedtrekksmålet i og med at ambisjonene for internasjonale operasjoner ikke var redusert. Intervju med tidligere sjef for Forsvarsstaben, Svein Ivar Hansen, 27. februar 2007.

273) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 18. november 2003.

274) Dette gjaldt blant annet hvordan årsverkene knyttet til Prosjekt Golf skulle telles.

275) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 18. november 2003. I referatet fra samordningsmøtet 20. oktober 2003 heter det også at Forsvarsstaben ville komme tilbake til hvilke oppgaver som skulle kuttet i et eget skriv. Også i referatet fra K-forum 28. oktober 2003 opplyses det at Forsvarsstaben vil fremme et skriv med beskrivelse av konsekvensene av å inkludere økte oppgaver innenfor gitte årsverksrammer.

276) Referat fra møte i Task Force personell/lønn, 30. januar 2004, s. 1.

277) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

referat fra disse møtene mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben.²⁷⁸

I etatsstyringsmøtet 15. desember 2003 framholdt Forsvarsdepartementet at det ikke skulle være gjenstående problemer i forhold til hva som var resultatkravet, og Forsvarsstaben ble bedt om å bekrefte at kravene var forstått og akseptert. Det ble vist til at det spesielt på årsverk og lønn var satt ambisiøse krav. Forsvarsstaben uttalte at kravene var godt beskrevet og akseptert.²⁷⁹

I brev av 8. januar 2004 til Forsvarsstaben og Forsvarsbygg svarte departementet på Forsvarsstabens brev av 18. november 2003. Departementet slo fast at målet om årsverksreduksjon lå fast, og at omleggingsmålene var styrende for aktivitetsnivået. I departementets brev ble nettoprinsippet fastslått. Det innebærer at det er forsvarssjefen som må søke å foreta omprioriteringer internt når Forsvarsdepartementet gir etaten nye oppdrag. Forsvarsdepartementet ba videre Forsvarsstaben om snarest vurdere å iverksette eller fremme forslag om årsverksreduksjoner og reduksjoner i oppgaver som ville gjøre det mulig å nå fastsatte reduksjonsmål. Ifølge Forsvarsdepartementet kom ikke Forsvarsstaben tilbake til departementet med dette. Forsvarsdepartementet opplyser videre at Task Force personell/lønn ikke ønsket å blande seg inn i den interne prosessen i Forsvarsstaben når det gjaldt hvilke reduksjoner i oppgaver som skulle foretas.²⁸⁰

Ifølge daværende sjef for Forsvarsstaben var det en omfattende dialog mellom Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet om nedtrekksmålet for perioden 2002–2005. Forsvarsdepartementet hadde et sterkt fokus på årsverksnedtrekket i styringen av FMO. Fra Forsvarsstabens side ble det opplevd som at dette var overordnet andre mål, uten at departementet var villig til å nedfelle dette skriftlig.²⁸¹ Forsvarsdepartementet presiserer i brev av april 2007 at årsverksreduksjonen kun var ett av flere virkemidler i departementets styring av omstillingen i Forsvaret.²⁸²

Forsvarsdepartementet har i intervju uttalt at det var departementets plikt å sørge for at nedbemanningsmålene ble realisert, ettersom forsvarssektoren uansett ikke kunne regne med en større økonomisk ramme. Ifølge Forsvarsdepartementet kunne ikke de som hadde innvendinger mot å realisere målene, vise til noen helhetlig analyse som grunnlag for sine argumenter. Det kunne uansett antas at det i stor grad også var bekvemmelighetshensyn som lå til grunn.²⁸³

Forsvarssjefens årsrapport for 2004 viste til at det var et resultatkrav at det skulle oppnås en innsparing på totalt 3634 årsverk i FMO ved utgangen av 2004. Det ble realisert en innsparing på totalt 3841 årsverk, og årsverksmålet ble dermed nådd.

Forsvarsstaben ber om å ikke styres på antall årsverk, 2005–2006

I etatsstyringsmøtet i desember 2005 bekreftet forsvarssjefen at budsjettet måtte være styrende, men anså at virksomheten var underfinansiert i forhold til målene som var satt i iverksettingsbrevet for perioden 2005–2008. Han uttrykte videre tvil om hensiktsmessigheten av å styre på antall årsverk og framholdt at realisering av ambisjonen på operative områder var uforenlig med målet om årsverksnedtrekk.²⁸⁴ Videre tok sjefen for Forsvarsstaben opp at iverksettingsbrevets krav om at FMO maksimalt skal ha 15 300 årsverk per utgangen av 2006 ”må være en målsetting, ikke et resultatkrav fordi det er nødvendig med en viss fleksibilitet mht bruk av årsverk for eksempel relatert til materiellinvesteringer, erstatning av konsulenttenester med fast ansatte, midlertidig tilsetting for å løse kortsiktige behov osv. Resultatkravet ligger i at FMO ikke forbruker mer enn tildelt budsjett”.²⁸⁵ Det ble på møtet konkludert med at målet om antallet årsverk skulle ligge fast, men det var enighet om å videreføre diskusjonen om dette temaet.²⁸⁶

Høsten 2006 anbefalte Forsvarsstaben igjen at Forsvaret ikke lenger skulle styre personellvirksomheten ut fra antall årsverk, men at det ble styrt på oppdrag og økonomisk tildeling. ”Årsverksrammen bør justeres ned når oppgaver bortfaller eller settes bort, og økes når en kost./nytte-

278) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

279) Referat fra etatsstyringsmøte 15. desember 2003.

280) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

281) Intervju med tidligere sjef for Forsvarsstaben, Svein Ivar Hansen, 27. februar 2007.

282) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 17.

283) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

284) Referat fra etatsstyringsmøte 21. desember 2005.

285) Referat fra etatsstyringsmøte 21. desember 2005.

286) Referat fra etatsstyringsmøte 21. desember 2005.

vurdering tilsier det.”²⁸⁷ Departementet besvarte dette i oktober 2006 i et brev der det ble slått fast at årsverksmålet for FMO ved utgangen av 2008 opprettholdes. Men departementet opplyste at det ville bli utvist fleksibilitet i forhold til tidspunktet for å oppnå dette, og når det gjaldt bruken av midlertidig personell og årsverk som insources.²⁸⁸ I referatet fra det påfølgende etatsstyringsmøtet heter det at punktene i brevet var omforent mellom Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen, og at enigheten om det ovenstående ble bekreftet fra FMO sin side på møtet.²⁸⁹

I perioden mellom etatsstyringsmøtet i desember 2005 og brevet fra Forsvarsdepartementet i oktober 2006 har det vært en løpende dialog mellom Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet om styring på økonomi vs. årsverk. Forsvarsdepartementet framhever i intervju at de primært styrer på økonomi, men at de også styrer på samlet årsverksramme. Det har ifølge Forsvarsdepartementet ikke hersket tvil om hva som er viktigst. Forsvarsdepartementet har bekreftet at konklusjonene fra brevet av oktober 2006 står fast, og samtidig understreket at forsvarssjefen har full fleksibilitet når det gjelder fordelingen av årsverk i FMO under makronivået på 15 000.²⁹⁰

Forsvarssjefen uttaler i intervju at han tolker departementet som at målet om 15 000 årsverk innen utgangen av 2008 står fast, men at departementet samtidig åpner opp for en diskusjon om dette. Ifølge forsvarssjefen er diskusjonen om årsverksmål for inneværende planperiode stilt i bero i påvente av rapporten fra Fokus.²⁹¹

Forsvarsdepartementets begrunnelse for å styre ikke bare på økonomi, men også på årsverk, er at FMO etter departementets syn ennå ikke er moden for å styres kun på økonomi. Dette er etter departementets syn ikke en ideell måte å styre etaten på, men anses likevel fremdeles som nødvendig for å unngå en varig oppblåsing av driftsbudsjettene. Departementet framholder videre at styringen av omstillingen, inkludert virkemidlene, er departementets overordnede ansvar, og at det ville være uriktig å gi etaten et slikt totalansvar. Ifølge departementet har FMO

en tendens til å stille krav om større økonomiske rammer og mer frihet, men har ikke i tilstrekkelig grad en kultur for selv å foreta nødvendige prioriteringer innenfor tildelt ramme. I løpet av fem–ti år kan forhåpentligvis etaten selv ta en større del av dette ansvaret.²⁹²

Ulike syn på realisme i nedbemanningsmålet for perioden 2005–2008

Ifølge forsvarssjefen har Forsvarsdepartementet i diskusjonen om hvorvidt FMO skal styres på årsverk, framholdt at det er mulig å realisere vedtatt forsvarsstruktur, og samtidig nå målet om en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO innen utgangen av 2008. Forsvarssjefen framhever imidlertid i intervju at aktivitetsnivået per 2007 ikke er forenlig med en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO. Det er derfor etter forsvarssjefens syn behov for en netto oppbemannings, både i FLO og i andre deler av FMO.²⁹³

Forsvarsdepartementet framhever at det på bakgrunn av hensynet til FMOs totale driftsutvikling og forpliktelsene overfor Stortinget fastholder det totale årsverkskravet. Departementet viser i den forbindelse til målet om å øke ressursene til aktivitet og operativ virksomhet framfor å øke andelen av driftsbudsjettet som benyttes til ren avlønning. Departementet presiserer således viktigheten av målet om en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO for perioden 2005–2008 for den samlede balansen i langtidsplanen. Departementet viser videre til at Stortinget har sluttet seg til målet, og stilt krav om forsering av effektiviseringsprosesser der dette er mulig.²⁹⁴

For å gi et konkret innspill i dialogen med Forsvarsdepartementet om årsverksmålet har forsvarssjefen gitt Fokus i Forsvarsstaben i oppdrag å gjennomgå Forsvarets årsverksstruktur og komme med en vurdering av hvor mange årsverk Forsvaret vil ha behov for, gitt vedtatt struktur. Trolig vil det reelle behovet være mellom 15 400 og 15 800 årsverk.²⁹⁵ Forsvarsdepartementet viser imidlertid til at en vurdering av hvor mange årsverk Forsvaret har behov for, i seg selv er lite relevant, så lenge dette ikke ses i sammenheng med tilgjengelige ressurser. Departementet påpe-

287) Resultat og kontrollrapport nr. 2/2006, s. 7.

288) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 13. oktober 2006.

289) Referat fra etatsstyringsmøte 16. oktober 2006.

290) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

291) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

292) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007; brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 18.

293) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

294) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 18 og 29.

295) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

ker videre at Forsvaret er ressursstyrt og ikke behovsstyrt.²⁹⁶

Forsvarssjefen har i intervju vist til at Forsvarsstudien 2007 er under utarbeidelse. Her anlegges det et 20-års perspektiv, og i studien vil det foreslås en vesentlig mindre struktur enn den som ble vedtatt for perioden 2005–2008. Dersom den blir vedtatt i Stortinget, vil dagens årsverksmål ifølge forsvarssjefen nærmest realisere seg selv. Forsvarssjefen legger også vekt på at det i denne Forsvarsstudien vil bli gitt realistiske anslag for gevinstrealisering.²⁹⁷

Forsvarsdepartementet har presisert at det i Forsvarsstudien vil bli foretatt en helhetlig analyse hvor også ressurstilgangen inkluderes. Forsvarsdepartementet legger derfor større vekt på denne enn på rapporten fra Fokus.²⁹⁸ Forsvarsdepartementet uttaler videre at dersom Stortinget skulle vedta en vesentlig mindre struktur enn den som ble vedtatt for perioden 2005–2008, med dertil lavere årsverksbehov, ville dette medføre at sektoren nok en gang måtte iverksette en større og kostbar nedbemanning. Departementet påpeker at også dette tilsier styring på den totale rammen for årsverk.²⁹⁹

4.3.2 Dialog om nedtrekksmål for FLO

St.prp. nr. 1 (2003–2004) og St.prp. nr. 12 (2003–2004) Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon

Forsvarsstaben har i intervju framholdt at det i 2003 ble det erkjent at årsverksutviklingen gikk i feil retning. I budsjettprosessen sommeren 2003 la derfor forsvarssjefen press på kravene om nedtrekk i FLO, og sjef FLO aksepterte et krav om at FLO skulle nedbemanne med 1000 i 2004.³⁰⁰

St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble godkjent i statsråd 12. september 2003. Her ble det opplyst om at det gjensto et betydelig potensial for personellreduksjoner i FLO, og det var forutsatt at FLO ville stå for store deler av det gjenværende nedtrekket. Videre ble det opplyst om at FLO var

gitt et måltall på 1000 årsverk ned per 1. april 2004.³⁰¹

Tekstboks 1 Bakgrunnen for at nedbemanningsmålet for FLO for 2004 ble satt til 1000 årsverk³⁰²

Forsvarsstaben har opplyst at bakgrunnen for forsvarssjefens målsetting om at 1000 årsverk skulle tas ut i FLO i løpet av 2004 var en prosess i Forsvarets omstillingsprogram Argus våren 2002. I henhold til St.prp. nr. 45 (2000–2001) og St.prp. nr. 55 (2001–2002) skulle antallet årsverk i Forsvaret reduseres med 5000. St.prp. nr. 55 (2001–2002) skisserte en framtidig forssvarsstruktur som til sammen skulle gi en nedgang på 2875 årsverk. Det innebar at man «manglet» 2125 årsverk i forhold til å nå målet om et nedtrekk på 5000 årsverk. Det ble derfor satt i gang en prosess i Argus for å identifisere og realisere resten av nedtrekket. Når det gjaldt FLO, ble det fastsatt et nedtrekksmål på 952 årsverk innen utgangen av 2005. Tallet ble senere oppjustert til 1000.

Samme dato som St.prp. nr. 1 ble godkjent i statsråd, ga forsvarssjefen sitt innspill til stortingsproposisjon om organisasjonsendringer i FLO. Som vedlegg til dette dokumentet fulgte et innspill fra FLO. Her heter det at ”i løpet av 2004 er AD FLO³⁰³ gitt i oppdrag av forsvarssjefen å redusere med 1000 årsverk”.³⁰⁴ Utkastet til proposisjonen ble sendt til høring i oktober 2003. I omtalen av økonomi og personell i FLO het det i utkastet til proposisjonen følgende: ”Forsvarssjefen har i tillegg definert et innsparringsmål for 2004 på 1000 årsverk [...]”. Ifølge Forsvarsstaben var begrepet ”i tillegg” upresist, da de årsverkene ikke vil være et nedtrekk i tillegg, men en styrt forsering av de eksisterende nedtrekksmålene. I høringsuttalelsen fra Forsvarsstaben heter det at: ”Det anbefales uansett å stryke hele setningen, da den ikke medfører riktighet. Årsverksmålet for FLO i inneværende langidsperiode er 5 330.”³⁰⁵

Forsvarsstaben har i intervju vist til at høsten 2003 økte bekymringen i FLO vedrørende realisering av årsverksreduksjoner, og forsvarssjefen argumenterte for at departementet skulle ta målet

296) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

297) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

298) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

299) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 18–19.

300) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

301) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet, s. 56.

302) Jf. intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

303) Administrerende direktør for FLO.

304) Forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon om organisasjonsendringer i FLO, vedlegg A, side 2.

305) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. oktober 2003.

om forsering av nedbemanningen i FLO ut av stortingsproposisjonen om fase 3 i omstillingen av FLO (senere St.prp. nr. 12 (2003–2004)). Forseringen innebar at 1000 årsverk skulle tas ut av FLO i løpet av 2004 i stedet for ved utgangen av 2005. Bakgrunnen for forsvarssjefens syn var at FLO var midt i en omfattende omstilling. FLO argumenterte for at en forsering kunne forstyrre denne. Dette var tungtveiende for forsvarssjefen, som ikke ønsket ikke å ødelegge en pågående prosess.³⁰⁶

Forsvarsdepartementet har i intervju framholdt at departementet oppfattet at anmodningen i høringsuttalelsen fra Forsvarsstaben ble framsatt fordi uttrykket ”i tillegg” kunne misforstås, og at det senere ble enighet om å stryke ”i tillegg”. På dette tidspunktet var uansett St.prp. nr. 1 (2003–2004) allerede overlevert til Stortinget, med opplysningen (og budsjettforutsetningen) om at FLO var gitt et måltall på 1000 årsverk ned i løpet av 2004. Ifølge departementet var det derfor uansett ikke en aktuell problemstilling å endre på hovedforutsetninger i budsjettet. Forsvarsdepartementet har videre pekt på at forsvarssjefen gjennom sitt budsjettforslag for 2004 ga FLO i oppdrag å nedbemanne med 1000 årsverk innen utgangen av 2004. Dette var bakgrunnen for at hele budsjettprosessen ble ferdigstilt med dette målet som sentralt premiss.³⁰⁷

Tidligere forsvarssjef påpeker i intervju at Forsvarsdepartementet trolig vil hevde at det var enighet mellom Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen om et nedtrekksmål på 1000 i FLO i 2004. Ifølge tidligere forsvarssjef går det imidlertid klart fram av ovennevnte høringsuttalelse at FMOs syn var at det ikke skulle fastsettes et nedtrekksmål på 1000 i FLO i 2004. FMO ønsket i stedet å opprettholde årsverksmålet for FLO for perioden 2002–2005 og realisere så mye som mulig i 2004. FMOs syn i denne saken ble tydelig formidlet til departementet. Da målet likevel ble nedfelt i St.prp. nr. 12 (2003–2004), var FMO innstilt på å holde maksimalt trykk for å oppnå en så stor nedbemanning som mulig i 2004.³⁰⁸

Tidligere forsvarssjef har framholdt at departementet var urimelig i sine krav overfor FLO, der tidsfrister ble framskjøvet og innsparingsmål skjerpet. Tidligere forsvarssjef har vist til at FMO flere ganger påpekte overfor departementet

tre hovedutfordringer når det gjaldt omstillingen av FLO. For det første var et felles integrert forvaltningssystem ennå ikke til stede, selv om dette hadde vært en sentral forutsetning ved fastsettelsen av omstillingsmålene for FLO i perioden 2002–2005. Et ytterligere problem var at parallelt med svært ambisiøse omstillingskrav ønsket departementet et høyt operativt aktivitetsnivå og deltakelse i internasjonale operasjoner. Kravet til FLO om å understøtte dette aktivitetsnivået, samtidig som organisasjonen skulle nedbemannes og omorganiseres, var svært krevende. Et tredje problem var at det ikke var gjennomførbart å nedbemanne med 1000 årsverk på ett år, og samtidig følge gjeldende regler og bestemmelser om håndtering av personell i Forsvaret. Forsvarsdepartementet fastslo ved flere anledninger at regelverket skulle følges, men opprettholdt likevel nedtrekkskravet.³⁰⁹

Forsvarsdepartementet framhever i brev av april 2007 at for å nå målene for omstillingen i Forsvaret for perioden 2002–2005, var det avgjørende å fastholde kravene til omstillingen, noe som krevde kraft og konsistens. Forsvarsdepartementet er av den oppfatning av de mål og krav som ble satt, ikke var tuftet på urimeligheter.³¹⁰

St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon* ble godkjent i statsråd 31. oktober 2003. Her ble det opplyst at innsparingsmålene på inn-til 1300 årsverk skulle nås i perioden 1. januar 2004–31. desember 2005. Det het videre at forsvarssjefen hadde som mål at 1000 av disse skulle tas ut i løpet av 2004, og at Forsvarsdepartementet sluttet seg til dette.³¹¹

I etatsstyringsmøte 15. desember 2003 tok Forsvarsdepartementet opp utfordringen knyttet til omstilling av FLO, og stilte spørsmål om målsettingene var realistiske. Forsvarsstaben påpekte at en manglet verktøyene for understøttelse som FLO var basert på, men at FLO hevdet det var mulig å identifisere³¹² 1300 årsverk som skulle ut av organisasjonen i 2004. I et sjefsmøte i FMO senere i desember ble det vist til at forsvarssjefen hadde presisert at FLO skulle ta ut *hele* årsverksinnspaa-

309) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

310) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 19.

311) St.prp. nr. 12 (2003–2004), s. 8.

312) Det ble pekt på at FLO ikke disponerte virkemidler til å få personellet ut av Forsvaret. Forsvarsdepartementet repliserte at FLOs oppgave var å få personellet over i Ressursorganisasjonen, og at det deretter var andre som overtok arbeidet.

306) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

307) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

308) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

ringen i 2004, og at omstillingen av FLO måtte gå foran leveranser til operativ virksomhet.³¹³

Diskusjon i ettertid om hva som skjedde i forbindelse med at årsverksmålet for 2004 ble satt til 1000

I samordningsmøtet i mars 2004 viste Forsvarsdepartementet til at målet var at 1200 årsverk skulle ut av FLO innen 31. desember 2004, etter at ny oppsettingsplan/fred ville bli bemannet med 5330 årsverk 1. april 2004.³¹⁴ I samme møte varslet FLO om at kun 200–300 stillinger kom til å gå ut i løpet av 2004 som følge av rasjonalisering gjennom strukturendring og avvikling av oppgaver.³¹⁵ Ifølge FLO ville innsparingskravet nås i 2005, men det ville ikke bli nådd i 2004 som pålagt.

I brev til forsvarssjefen 20. april 2004 viste Forsvarsdepartementet til indikasjonene på at FLO ville ha store problemer med å nå innsparingsmålene som var besluttet for 2004 uten ekstraordinære tiltak. Forsvarsdepartementet framholdt at dette ville, om det faktisk inntraff, få alvorlige konsekvenser for FMOs driftsbudsjett for inneværende og neste år.³¹⁶ Departementet ba om å få bekreftet den faktiske situasjon med hensyn til planlagt reduksjon i antall årsverk i FLO i 2004. Dersom forsvarssjefen måtte bekrefte at det var knyttet stor usikkerhet til om det fastsatte innsparingsmålet kunne nås, måtte Forsvarsdepartementet be om en konkret anbefaling om forsterkede anstrengelser for å redusere denne usikkerheten til et akseptabelt nivå. I den grad det ikke var mulig, ba Forsvarsdepartementet om en anbefaling om avbøtende tiltak som burde settes inn for å motvirke de uheldige konsekvenser som ville følge av et avvik i forhold til innsparingsmålet.³¹⁷

Forsvarsdepartementets brev ble først besvart av sjef FLO, deretter av forsvarssjefen. Sjef FLO viste i brevet til Forsvarsdepartementet til at

313) Brev fra sjef FLO til FLO, 16. februar 2004 (Omstillingsplan for FLO, revidert utgave nr. 2).

314) I sjef FLOs omstillingsplan fra februar 2004 (revidert utgave nr. 2) ble det vist til at omstillingsplanen var svært ambisiøs i forhold til framdrift, bl.a. når det gjaldt dato for ferdigstillelse av godkjent oppsettingsplan/fred innen 1. april 2004 og faktisk fjerning av om lag 1300 årsverk innen utgangen av 2004.

315) Det ble videre opplyst at resten av stillingene, ca. 900, skulle ut som følge av bortsetting, og at det ville ta lengre tid enn man hadde til rådighet dette året. Bortsettingsprosessen ville ikke gi effekt før i 2005, da 900–1000 stillinger ville gå ut. Referat fra samordningsmøte 22. mars 2004.

316) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 20. april 2004.

317) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 20. april 2004.

FLO hadde hatt innvendinger til gjennomførbarheten i ambisjonen, men at målet ble opprettholdt på grunn av behovene knyttet til den totale omstillingen i FMO. FLO viste til at prosessene hadde blitt mer tidkrevende enn forutsatt, og at det derfor hadde vært nødvendig å justere årsverksmålene i FLO til 200–300 årsverk ut av FLO i 2004. Årsverksmålet på 5330 for FLO innen 31. desember 2005, slik det var beskrevet i St.prp. nr. 12 (2003–2004), sto imidlertid fast og ville bli gjennomført.³¹⁸

I forsvarssjefens svar på departementets brev om omstillingen i FLO, ble det vist til at forseringen av uttak av antall årsverk i 2004 fra 300 til 1000, ble gjengitt i St.prp. nr. 1 (2003–2004). Forsvarssjefen uttalte at usikkerheten som var knyttet til gjennomførbarheten av en slik forsering, hadde vært påpekt overfor Forsvarsdepartementet flere ganger. Forsvarssjefen opplyste om at det var tydeliggjort gjennom Forsvarsstabens formelle høringsuttalelse til utkast til St.prp. nr. 12 (2003–2004), hvor det ble anbefalt at formuleringen knyttet til forsering i 2004 ble strøket, og at fokus ble holdt på årsverksmålet for langtidsperioden.³¹⁹

I et møte 1. juni 2004, med deltakere fra Forsvarsdepartementet, FLO og Forsvarsstabens, ble situasjonen og problemene med nedtrekket i FLO drøftet, og grunnlaget for beslutningen om å redusere 1000 årsverk i FLO i løpet av 2004 ble gjennomgått. Ifølge Forsvarsdepartementet ble departementet ikke informert om saken før man under samordningsmøte 22. mars 2004 fikk vite at innsparingsmålene ikke kunne nås.³²⁰ Sjef FLO framholdt at det var urealistiske forventninger til FLO, ikke minst på bakgrunn av de forutsetningene som ble lagt inn i budsjettet for 2004. Forsvarsdepartementet på sin side så det fremdeles som mulig å kunne identifisere 1000 overtallige i 2004. FLO påpekte at det ikke var realistisk å framskynde prosessen, og at fokus var å komme ned på en bemanning på 5330 i inneværende periode.³²¹

I møtet 1. juni 2004 ble det konkludert med at Forsvarsdepartementet og FMO var enige med hensyn til intensjon og målsetting i arbeidet med

318) Brev fra FLO til Forsvarsdepartementet, 23. april 2004.

319) Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 25. mai 2004.

320) Referat fra møte om omstillingen i FLO 1. juni 2004.

321) Referat fra møte om omstillingen i FLO 1. juni 2004.

effektivisering av FLO, men at de var uenige om virkemidler og tempo. Det ble beskrevet som viktig at arbeidet framover skjedde mest mulig integrert mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og FLO, og at svært mye måtte gjøres i løpet av juni.³²²

I etterkant av møtet sendte Forsvarsdepartementet et brev til forsvarssjefen, hvor departementet påpekte at det i iverksettelsesbrevet for 2004 ble gitt som styringsparameter at det innen 31. desember 2004 skulle dokumenteres at minimum 1000 årsverk (netto) var fjernet fra FLOs organisasjon i forhold til årsverksramme per 1. januar 2004.³²³ Departementet framla videre at grunnlaget for beslutningen om å redusere med 1000 årsverk, var å finne i:

- budsjettarbeidet for 2004 (som ble gjennomført som en integrert prosess og ferdigstilt med blant annet 1000 årsverk som forutsetning)
- forsvarssjefens innspill til proposisjonstekst 11. september 2003 hvor 1000 årsverk stod fast
- oppfølgingen av forsvarssjefens høringsuttalelse til St.prp. nr. 12 (2003–2004), der en etter departementets mening tok hensyn til merknaden vedrørende formuleringen ”ytterligere 1000 årsverk” og tok ”ytterligere” ut av den endelige proposisjonsteksten.
- høring i forsvarskomiteen der forsvarssjefen stilte seg bak St.prp. nr. 12 (2003–2004)
- etatsstyringsmøtet 15. desember 2003 hvor Forsvarsstaben bekreftet at nedtrekkene i FLO var realistiske i budsjettsammenheng
- forsvarssjefens presisering av at FLO skulle ta ut hele årsverksinnsparingen på 1000 i 2004, på sjefsmøtet i FMO 19. desember 2003
- iverksettelsesbrevet av 19. desember 2003 til FMO for gjennomføringsåret 2004, med tidligere refererte oppdrag
- presiseringer, endringer og tillegg til iverksettelsesbrevet for 2004 med oppdrag basert på Stortingets behandling av St.prp. nr. 12 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 93 (2002–2003)³²⁴

Ifølge tidligere forsvarssjef ble nedbemanningsmålet på 1000 årsverk i FLO i 2004 trukket tilbake av departementet på et møte mellom FMO

og FD i august 2004. Statsråden deltok også på møtet. På dette tidspunktet hadde FLO gjennom hardt arbeid allerede kuttet ca. 500 årsverk.³²⁵ Forsvarsdepartementet har opplyst at det ikke kan bekrefte at dette kravet ble trukket tilbake under et møte i august 2004, og kan heller ikke se at en slik forståelse ble nedfelt i formelle styringsdokumenter fra dette tidsrommet.³²⁶

I St.prp. nr. 1 (2004–2005) ble det opplyst at den vedtatte omleggingen for perioden 2002–2005 hovedsakelig var i rute. Det ble pekt på at de største gjenstående utfordringene knyttet seg til bemanningsreduksjoner og reduksjoner i personell driftskostnader, framfor alt i FLO. Dette ville derfor være et prioritert område i 2005.³²⁷

Tekstboks 2 Resultater for nedtrekk i antall årsverk i FLO i 2004 og 2005

Forsvarssjefens årsrapport for 2004 beskrev et betydelig avvik i forhold til planlagt nedbemanning i FLO, og ved utgangen av året hadde FLO 530 årsverk over det fastlagte kravet. FLOs driftsbudsjett hadde et merforbruk på godt over 700 mill. kroner (inkludert omgruppering) i 2004. Årsaken til at man ikke nådde målet om en reduksjon på 1 000 årsverk i 2004, er ifølge FLO at dette ikke lot seg gjennomføre med det avtaleverket man hadde. Ifølge avtaleverket skulle oppgaven være bortfalt for å fjerne årsverk. FLO påpekte at man burde gjennomført omorganiseringen først, deretter nedtrekket i årsverk. I realiteten skjedde det motsatte.³²⁸

I løpet av 2005 ble det gjennomført en bemanningsreduksjon slik at årsverksforbruket i FLO ved årets utløp var 4848, eksklusive de regionale støttefunksjonene, mens justert årsverksramme på samme tidspunkt var 4868.³²⁹ Årsverksmålet for FLO per utgangen av 2005 ble dermed nådd. Det ble ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) innvilget totalt 1010 søknader om avgangsstimulerende tiltak i 2005, de fleste av disse var fra personell ansatt i FLO.

322) Referat fra møte om omstillingen i FLO 1. juni 2004.

323) Iverksettelsesbrev for 2004 pkt. 3.2.4.1 ”Interne prosesser – Mål 8”; brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 15. juni 2004.

324) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 15. juni 2004.

325) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

326) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 19.

327) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 24.

328) Intervju med FLO, 30. november 2006.

329) Jf. forsvarssjefens årsrapport for 2005.

Forsvarssjefen ber departementet om at FLO ikke skal styres på antall årsverk, 2006

Sjef FLO sendte i august 2006 et brev til forsvarssjefen, hvor han påpekte konsekvensene av å styre på årsverk, og ba om at FLO kun skulle styres i forhold til de økonomiske innsparingsmålene som var satt, ikke i forhold til målene forsvarssjefen hadde satt for årsverk i FLO. Sjef FLO ba om at forsvarssjefen tok opp disse forholdene med Forsvarsdepartementet, slik at Forsvarsdepartementets årsverksstyring av FMO ble eksklusiv FLO.³³⁰

I brev av 27. september 2006 til Forsvarsdepartementet sa forsvarssjefen seg enig med sjef FLO, og framhevet at en fortsatt styring på årsverk ville være kontraproduktivt i forhold til å oppnå de pålagte økonomiske innsparingene i FLO. Bakgrunnen var at når kapasiteten var tilnærmet fullt belagt, ville gevinsten av å redusere i faste årsverkskostnader forsvinne i økte variable kostnader. Dessuten ville en fortsatt årsverksstyring virke negativt på muligheten for å rekruttere og beholde viktig kompetanse. Forsvarssjefen konkluderte i brevet med at ”styringen av FLO bør derfor gjøres entydig ved at organisasjonen kun styres i forhold til et økonomisk innsparingsmål. Planrammene for årsverk kan ikke være absolutte og statiske, men må kunne justeres basert på kost-nyttevurderinger”.³³¹

Departementet fastslo i et brev til forsvarssjefen av 13. oktober 2006 at det kun styrer FMO på den totale årsverksrammen for FMO, og at forsvarssjefen er gitt fleksibilitet til å gjøre de grep han anser nødvendig for å nå dette målet. I brevet heter det at ”den totale årsverksrammen [ikke] på noe tidspunkt var ment å skulle brukes som et argument mot å få på plass løsninger i FLO som er totaløkonomisk gunstige på kort og lang sikt. FLO skal først og fremst styres for å nå de økonomiske innsparinger som er gitt gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004). Dette er viktigere enn årsverksstyringen av FLO”.³³² Ifølge intervju med Forsvarsdepartementet innebærer det logisk at dersom FLO skal oppbemanne, vil dette måtte få konsekvenser for andre deler av FMO.³³³ Departe-

mentet framholder også at det ser ut som det kan være behov for å oppbemanne i FLO.³³⁴

Forsvarsdepartementet ga i brevet av 13. oktober 2006 følgende oppdrag til forsvarssjefen: ”På basis av den fleksibilitet forsvarssjefen har innenfor ovennevnte årsverksramme, søkes årsverk innenfor FMO omfordelt i den utstrekning forsvarssjefen finner det mulig og hensiktsmessig.” Videre ga departementet følgende føringer vedrørende situasjonen i FLO: ”Forsvarssjefen – støttet av Forsvarsdepartementet og FMO – analyserer nærmere årsverksfordelingen i FMO og mulighetene for årsverksreduksjoner i hele FMO innenfor rammen av gjeldende langtidsplan. Som resultat av denne analysen må det klargjøres roller og ansvar ifm de grep som må foretas for at identifiserte gevinster skal være realistiske å oppnå. Tiltak iverksettes snarest, og må først sikte mot å lukke gapet mellom det av forsvarssjefens nevnte nivå på 15 400 årsverk (jf. resultat- og kontrollrapport nr. 2 2006) og 15 000 årsverk. Forsvarsdepartementet ivaretar det koordinerende ansvar for prosessen på vegne av forsvarssjefen.”

Forsvarsdepartementet la videre til grunn: ”I den grad forsvarssjefen ser det nødvendig å forskuttere et mulig brudd med årsverksrammen for 1. januar 2009, fremlegger han – støttet av sjef PØS³³⁵ og sjef FLO – snarest en konkretisering av på hvilke områder dette kan gjelde, og hvor oppbemanning av FLO samtidig vil være totaløkonomisk lønnsomt på kort og lang sikt. Den totaløkonomiske lønnsomheten skal godtgjøres. Ytterligere årsverksnedtrekk i FLO ift dagens status behøver dermed ikke nødvendigvis å gjennomføres fullt ut/på alle områder.”³³⁶

Forsvarsdepartementet opplyser at departementet foreløpig ikke har mottatt en slik konkretisering fra forsvarssjefen.³³⁷

Forsvarsdepartementet la også i brevet til grunn: ”For FLO skal prioritet, innenfor rammen av de totaløkonomiske innsparingskravene som fastslås i St.prp. nr. 42 (2003–2004), fortsatt gis til behovet for å beholde, og i enkelte tilfelle tilføre, nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta

330) Brev fra FLO til forsvarssjefen, 23. august 2006.

331) Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 27. september 2006.

332) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 13. oktober 2006.

333) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

334) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

335) Personell- økonomi- og styringsavdelingen i Forsvarsstaben.

336) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 13. oktober 2006.

337) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 20.

materiellsikkerhet, samt å produsere leveranser til den operative virksomheten og investeringsporteføljen.”³³⁸

I referatet fra etatsstyringsmøtet 16. oktober 2006 framkommer det at brevet var omforent med forsvarssjefen, og at FMO bekreftet dette på møtet.

Forsvarssjefen har for 2007 godkjent at FLO kan foreta en svak økning i årsverk under forutsetning av at økningen kan begrunnes med en kost-/nyttevurdering som gir en økonomisk innsparing.³³⁹ Forsvarsdepartementet har i brev av april 2007 til Riksrevisjonen uttalt at det legger til grunn at denne godkjennelsen er foretatt i samsvar med de føringer og fullmakter departementet har gitt forsvarssjefen i denne saken. Departementet har også bedt Forsvarsstaben om en redegjørelse for hvilke prosedyrer som er etablert i FMO – inkludert Forsvarsstabens rolle for å sikre gjennomføring i henhold til intensjonene – samt en redegjørelse for hvilke kost-/nyttevurderinger som vil ligge til grunn for vurderingen av en eventuell totaløkonomisk gevinst. Ifølge departementet har det per 11. april 2007 ikke kommet svar på brevet fra Forsvarsstaben.³⁴⁰

4.3.3 Endringer i én av forutsetningene for omstillingen i FLO – innføringen av et felles integrert forvaltningssystem

Om Program Golf/LOS

Prosjekt Golf ble opprettet i 2000 og hadde som mandat å innføre et nytt helhetlig felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret, med løsninger innen områdene regnskap, lønn, anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold. På et senere tidspunkt skulle Golf kunne utvides til også å omfatte løsninger som understøtter personellforvaltningen.³⁴¹

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble det medelt at Golf var lagt om fra prosjekt til program. Program Golf skulle realiseres i faser med enkeltstående prosjekter. Det første prosjektet i Golf-programmet var leveranseprosjekt 1, med hovedmål om å framskaffe det Forsvarsdepartementet betegnet som en ”minimumsløsning” for å opp-

fylle kravene satt i statens økonomiregelverk til eksterntregnskap innen utgangen av 2002. Dette innebar i hovedsak å innføre et nytt lønns- og regnskapssystem.³⁴² I St.prp. nr. 1 (2002–2003) var målet at første leveranse skulle sluttføres i løpet av første halvdel 2003. Under forutsetning av at leveranseprosjekt 1 ville gå i henhold til plan, ville Forsvaret starte arbeidet med et forprosjekt til leveranseprosjekt 2 primo 2003.³⁴³ Første leveranse ble sluttført i november 2003, med innføringen av nytt lønns- og regnskaps-system og ny kontoplan.³⁴⁴

Planen for leveranseprosjekt 2 var utvikling og implementering av en logistikkmodul, dvs. systemunderstøttelse for logistikkvirksomheten. Oppstart av leveranseprosjekt 2 ble flere ganger forsinket. Først i 2006 ble det besluttet at programmet skulle videreføres under navnet LOS.³⁴⁵ Leveranseprosjekt 2 endret samtidig navn til Økonomiprojektet, og har startet opp i januar 2007.³⁴⁶

Nedenfor redegjøres det for dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO om Program Golf som et virkemiddel i omstillingen av FLO. Videre gis det en framstilling av omtalen av dette i stortingsdokumenter. Beskrivelsen gis i kronologisk rekkefølge for perioden 2002 til 2006.

Program Golf som en forutsetning for omstillingen av FLO i langtidsperioden 2002–2005

I St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005* ble det påpekt at nye ledelses- og informasjonssystemer ville være meget viktige i forbindelse med omlegging av Forsvaret.³⁴⁷ I innstillingen til St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005* viste forsvarskomiteen til at FLO var opprettet for å effektivisere logistikkfunksjonen i Forsvaret, og at FLO hadde fått en nøkkelrolle i effektiviseringen av Forsvaret. Komiteen viste videre til at Program

338) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 13. oktober 2006.

339) Forsvarssjefens årsrapport for 2006, s. 6.

340) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 21.

341) St.prp. nr. 1 (2000–2001), s. 97.

342) St.prp. nr. 1 (2001–2002), s. 66; St.meld. nr. 29 (2004–2005), s. 2.

343) St.prp. nr. 1 (2002–2003), s. 81.

344) St.prp. nr. 1 (2004–2005), s. 44.

345) St.prp. nr. 20 (2006–2007) *Om oppstart av LOS-programmet i Forsvaret – Økonomiprojektet*, s. 2.

346) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 21.

347) St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005*, s. 64.

Golf skulle gi FLO de virkemidler som var nødvendige for å få til en effektivisering av logistikkfunksjonene.³⁴⁸

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) ble det påpekt at utredninger og implementeringer i FLO skulle skje parallelt og synkront med omstillingen i FMO, gjennomføringen av Golf og virksomheten til Forsvarsbygg. Det ble igjen framholdt at leveranseprosjekt 2 i Program Golf hadde som sentralt formål å understøtte omstillingen av fase 3 i omstillingen av FLO.³⁴⁹

Våren 2003 var det planlagt å framlegge en stortingsproposisjon med forslag til tiltak for omstilling av FLO fase 3. I forsvarssjefens innspill til vårproposisjon om FLO³⁵⁰ ble det påpekt at det var et avhengighetsforhold mellom FLO og Program Golf. Forsvarssjefen framholdt at uten en innføring av en logistikkmodul i FLO, ville ikke FLO kunne oppnå sin maksimale omstillingsgevinst. Begge programmene bidro tungt til Forsvarets omstilling, og forsinkelser i det ene eller det andre ville forsinke oppnåelsen av omstillingsmålene i Forsvaret.³⁵¹

I mai 2003 sendte Forsvarets overkommando forsvarssjefens produksjonsplan for 2004–2007 til Forsvarsdepartementet. Forsvarets overkommando framhevet koblingen mellom omstillingen av FLO og Program Golf som betydningsfull. Fordi implementering av logistikkmodulen i Program Golf ville ligge etter omorganiseringen av FLO, ville det ikke være mulig å ta ut det forutsatte antall årsverk i 2004. Videre ble det påpekt at den beregnede gevinsten var avhengig av at det ikke ble ytterligere forsinkelser i leveranseprosjekt 2 i Program Golf. Forsvarets overkommando konkluderte med at framdriften i omorganiseringen av FLO og implementeringen av logistikkmodulen i Program Golf var helt nødvendig, og måtte gjennomføres samtidig for at Forsvaret skulle nå overordnede krav.³⁵² På

denne tiden kom det fram at det ville bli en forsinkelse i oppstart av leveranseprosjekt 2.³⁵³

I forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjonen om organisasjonsendringer i FLO³⁵⁴ høsten 2003 ble det påpekt at beslutning om igangsetting av leveranseprosjekt 2 trolig ikke ville bli tatt før våren 2004. Dette medførte at implementeringstidspunktet for leveranseprosjekt 2 ble antatt å være i tidsrommet 2005–2006. Potensielt gevinstuttak av leveranseprosjekt 2 ble på denne bakgrunn inkludert i tallgrunnlagene for omstillingen i FLO i tiden fram til 31. desember 2005. Det ble også knyttet forventninger til ytterligere gevinstuttak ved gjennomføringen av leveranseprosjekt 2. Det framgikk således at gevinstene av en logistikkmodul var delvis inkludert i målene for omstillingen av FLO i perioden 2005–2006, samtidig som det ble forventet ytterligere gevinster etter denne tidsperioden.³⁵⁵

I to dokumenter som ble lagt fram for Stortinget i den etterfølgende periode (2003–2004), ble ikke gevinstene ved innføringen av et felles integrert forvaltningssystem knyttet spesielt mot den pågående omstillingen av FLO. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det påpekt at det skulle oppnås betydelige innsparinger og effektiviseringer som resultat av investeringene i Program Golf.³⁵⁶ FLO ble ikke nevnt spesielt i den forbindelse. Dette gjelder også for St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Om den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008*, der det ble påpekt at et felles integrert forvaltningssystem ville være et viktig redskap i den videre omleggingen.³⁵⁷ I St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Om iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon* ble det imidlertid framholdt at innføringen av et felles integrert forvaltningssystem i FMO skulle gi effekt i form av ytterligere innsparinger av årsverk i FLO. Det kommer fram at uttak av effekten fra innføringen av dette systemet i FLOs organisasjon i hovedsak ville komme til uttrykk etter langtidsperioden 2002–2005.³⁵⁸

348) Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005*, s. 21–22.

349) St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Forsvarsdepartementet, s. 24, 58 og 81.

350) Den planlagte vårproposisjonen om FLO ble likevel ikke framlagt, men ble utsatt til framleggelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004).

351) Forsvarssjefens innspill til en Stortingsproposisjon våren 2003 om Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), 3. februar 2003, s. 19.

352) Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet, 9. mai 2003; forsvarssjefens produksjonsplan 2004–2007 versjon 1 – forsvarssjefens budsjettforslag 2004 del II, s. 3 og 7.

353) Notat fra FD III 2 til FD III 3 (to seksjoner i Forsvarsdepartementet), 26. mai 2003.

354) Jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004).

355) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 12. september 2003; forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon om organisasjonsendringer i Forsvarets logistikkorganisasjon. Vedlegg A: Forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon om organisasjonsendringer i FLO, s. 7.

356) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet, s. 32.

357) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 116.

358) St.prp. nr. 12 (2003–2004), s. 3 og 8.

Forsvarsdepartementet bekrefter i intervju at man tidlig i perioden la til grunn at et felles integrert forvaltningssystem skulle bidra til gevinster i tidsrommet 2002–2005. Men på grunn av forsinkelser i arbeidet med et felles integrert forvaltningssystem, ble fokuset gradvis rettet i større grad mot andre gevinstområder.³⁵⁹ Forsvarsdepartementet viser imidlertid til at prosessen mot innføring av et felles integrert forvaltningssystem faktisk ga betydelige gevinster også i perioden 2002–2005.³⁶⁰ Ved framleggelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) var Program Golf forsinket, og Forsvarsdepartementet forutsatte derfor ikke at et felles integrert forvaltningssystem skulle bidra til vesentlige innsparinger i årsverk i perioden 2002–2005. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) ble det lagt til grunn gevinster fra implementering av et felles integrert forvaltningssystem, men i meget beskjeden grad for perioden 2005–2008. Konsulentfirmaet McKinsey bidro med utredningsarbeid i forbindelse med St.prp. nr. 42 (2003–2004), og det ble ifølge Forsvarsdepartementet identifisert et større innsparingspotensial enn hva som ble lagt til grunn i proposisjonen og det oppfølgende iverksettelsesbrevet.³⁶¹

På slutten av 2003 ga Forsvarsstaben uttrykk for at det var behov for avklaringer i forbindelse med videre reduksjoner av årsverk i FMO, jf. redegjørelse i kapittel 4.3.1. Det ble framholdt at Program Golf hadde blitt igangsatt som ett av virkemidlene for å nå nedtrekksmålene i inneværende omstillingsperiode (2002–2005). Forutsetningen hadde vært at alle leveranser skulle være implementert innen 2005.³⁶² I januar 2004 fastslo Forsvarsdepartementet overfor Forsvarsstaben at omstillingsmålene med en netto reduksjon på 5000 årsverk i planperioden lå fast. Forsvarsdepartementet la videre vekt på at forventede gevinster som følge av Program Golf ville bidra til å styrke omstillingen i FMO i neste planperiode.³⁶³

I St.meld. nr. 29 (2004–2005) *Merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004* ble det meddelt at innføringen av leveranseprosjekt 1 var første trinn i

tilpasningen til økonomiregelverket. Dette gjør at FMO fra 1. januar 2004 tilfredsstiller funksjonelle minimumskrav, som er knyttet til eksternregnskapet. Videre ble det framholdt at systemet er en vesentlig del av omstillingen, både relatert til innsparing og for å bidra til riktig og rettidig informasjon i styringen og omstillingen.³⁶⁴

FLO har i intervju påpekt at nedbemanningsmålet for FLO for perioden 2002–2005 ble nådd, men at forsinkelsene innebar negative konsekvenser i forhold til å oppnå effektive arbeidsprosesser. Følgelig ville omstillingen i perioden 2002–2005 gått lettere om tidsplanen for leveranseprosjekt 2 var blitt opprettholdt.³⁶⁵

Tidligere sjef for Forsvarsstaben har i intervju påpekt at det er en tett sammenheng mellom et effektivt FLO og en helhetlig systemunderstøttelse. Tankegangen bak Program Golf var et PTO-perspektiv³⁶⁶. Et slikt perspektiv innebærer at man først fastlegger prosesser, deretter velger en teknologi for å understøtte disse prosessene og til slutt foretar organisatoriske endringer. Med forsinkelsene i innføringen av et felles integrert forvaltningssystem ble PTO-perspektivet satt til side. I stedet ble det, ifølge tidligere sjef for Forsvarsstaben, foretatt organisasjonsendringer, uten at det nødvendigvis har skjedd en reell omstilling med effektivisering av arbeidsprosessene. Tidligere sjef for Forsvarsstaben har videre påpekt at FLO tidlig i planperioden 2002–2005 utarbeidet en plan for gjennomføring av årsverkskutt, blant annet basert på at leveranseprosjekt 2 i Program Golf skulle gjennomføres som planlagt. Det var imidlertid et grunnleggende problem at systemstøtten som var en forutsetning for å kunne nå nedtrekksmålene, ble forsinket. Det var enighet mellom Forsvarsdepartementet og FMO om at det var viktig å få en felles, helhetlig systemløsning, men blant annet kostnadmessige hensyn medførte at departementet utsatte en videreføring av Program Golf.³⁶⁷ Forsvarsdepartementet framholder i brev av april 2007 at den viktigste årsaken til forsinkelsen var at forsvarsjefen beordret en fullstendig gjennomgang av den strategiske innretningen av Program Golf sommeren 2005.³⁶⁸

359) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007.

360) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007.

361) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007.

362) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 9. desember 2003; Forutsetninger for videre årsverksreduksjoner i FMO – behov for avklaringer, s. 2.

363) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben og Forsvarsbygg, 8. januar 2004, s. 1–2.

364) St.meld. nr. 29 (2004–2005), s. 12.

365) Intervju med FLO, 30. november 2006.

366) PTO: Prosess, teknologi og organisasjon.

367) Intervju med tidligere sjef for Forsvarsstaben, Svein Ivar Hansen, 27. februar 2007.

368) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 21.

Forsvarsdepartementet har i intervju påpekt at det aldri var noen uenighet mellom Forsvarsdepartementet og FMO om at et felles integrert forvaltningssystem måtte realiseres, og at det ville gi gevinster. Forsvarsdepartementets syn var imidlertid at det *uavhengig* av et felles integrert forvaltningssystem kunne realiseres betydelige reduksjoner i årsverk. Ifølge Forsvarsdepartementet ble nødvendige tiltak for å sikre årsverksreduksjon ikke gjennomført av daværende sjef FLO, og sjef FLO hadde betydelig støtte fra daværende forsvarssjef i denne prosessen.³⁶⁹ Forsvarsdepartementet viser for øvrig til skriv fra Forsvarstaben i desember 2004. I brevet omtales mulige gevinster både i påvente av innføringen av leveranseprosjekt 2 og gevinster som bare kan realiseres ved hjelp av et felles integrert forvaltningssystem.³⁷⁰

Fra høsten 2004 ble det lagt vekt på gevinstene ved innføringen av et felles integrert forvaltningssystem knyttet mot den pågående omstillingen av FLO ved framlegging av dokumenter for Stortinget. I St.prp. nr. 1 (2004–2005) ble det påpekt at innføringen av Program Golf leveranseprosjekt 2 ville være spesielt rettet mot FLO, ikke minst med tanke på understøttelse av omstillingen der. Forutsatt godkjenning, kunne eventuell oppstart av leveranseprosjekt 2 finne sted i 2005. Prosjektgjennomføringen av leveranseprosjekt 2 ble planlagt å deles i tre leveransefaser, hvor den første skulle avsluttes medio 2006, og den andre ble planlagt å starte opp ultimo 2005.³⁷¹ Dette ble planlagt i faser for å redusere risikoen.³⁷²

Program Golf som en forutsetning for omstillingen av FLO i langtidspanoden 2005–2008
St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Om den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008* ble behandlet våren 2004. I kommentarene fra FLO til utkast til iverksettelsesbrevet basert på St.prp. nr. 42 (2003–2004), ble det framholdt at forutsetningene om systemunderstøttelse ved implementering av et felles integrert forvaltningssystem var ytterligere endret etter stortingsbehandlingen av langtidsproposisjonen.³⁷³

369) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007.

370) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 11. april 2007, s. 21; brev fra Forsvarstaben til Forsvarsdepartementet, 6. desember 2004, s. 9.

371) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 98.

372) St.meld. nr. 29 (2004–2005), s. 2.

373) Kommentarer til IVB fra FLO, 28. juni 2004, vedlegg B: FLOs kommentarer til IVB framsendt Forsvarsdepartementet 16. juli 2004, s. 2.

I iverksettelsesbrevet for forsvarssektoren 2005–2008 ble det satt et strategisk mål, M3, for et felles integrert forvaltningssystem. Ved å innføre et felles integrert forvaltningssystem med fokus på styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner skulle betydelige besparelser oppnås.³⁷⁴

I forsvarssjefens årsrapport for 2005 kommer det fram at oppstart av leveranseprosjekt 2 igjen var blitt utsatt.³⁷⁵ Dette framgår også av St.meld. nr. 29 (2004–2005), der det ble meddelt at oppstartstidspunkt for leveranseprosjekt 2 ville være avhengig av når FMO hadde løst de gjenværende problemene tilknyttet regnskapsfunksjonene og når en hadde endelig dokumentasjon på at systemene i leveranseprosjekt 1 fungerte tilfredsstillende.³⁷⁶

I brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet i mars 2006 ble det vist til at FLO hadde uttrykt bekymring for konsekvensene av endringer av premissene for fastsatte omstillingsmål. Dette gjaldt forsinkelsene i innføringen av et felles integrert forvaltningssystem, men også flere andre forhold der premissene var endret.³⁷⁷ I brevet heter det at ”på dette grunnlag må jeg uttrykke en meget stor grad av bekymring for muligheten til å nå de pålagte gevinstmålene for perioden 2006–2008 dersom både faktorer som påvirker omfanget av virksomheten i FLO og forutsetningene for å nå omstillingsmålene utvikler seg i negativ retning”. Ifølge FLO ville en manglende enhetlig systemunderstøttelse av primærprosessene i FLO påvirke, og i sin ytterste konsekvens kunne reversere den pågående omstillingen. Forsvarssjefen ba på bakgrunn av endrede premisser om en justering av omstillingsmålene, og at det ble igangsatt et arbeid med å identifisere konsekvenser og iverksette tiltak.³⁷⁸ Forsvarsdepartementet svarte at det var nødvendig å konkretisere konsekvensene av den oppståtte situasjonen og vurdere mulige avbøtende tiltak i FMO samlet sett, før det kunne bli aktuelt å anbefale å justere de politisk vedtatte

374) Iverksettelsesbrev for forsvarssektoren 2005–2008, s. 24.

375) Forsvarssjefens årsrapport 2005, s. 48.

376) St.meld. nr. 29 (2004–2005), s. 13.

377) I brev fra FLO 14. februar 2006 belyses faktorer og forutsetninger av betydning for den videre omstilling av FLO, og som var blitt endret med negativ effekt for omstillingen. Spesielt gjelder dette for FLO TV (tungt vedlikehold), felles integrert forvaltningssystem og offentlig privat partnerskap.

378) Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 15. mars 2006; brev fra FLO til Forsvarstaben og forsvarssjefen, 7. februar 2006; brev fra FLO til forsvarssjefen, 14. februar 2006.

omstillingsmål for langtidsperioden 2005–2008.³⁷⁹

Forsvarssjefen presenterte i juni 2006 de beregnede merkostnader ut fra bortfall av virkemidler i omstillingen av FLO. Fravær av disse virkemidlene ville ifølge forsvarssjefen påføre FLO en potensiell merkostnad på ca. 192 mill. kroner, hvorav 91 mill. kroner skyldtes manglende systemunderstøttelse.³⁸⁰ I et brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben i november 2006 ga departementet støtte til at et felles integrert forvaltningssystem var en underliggende forutsetning for full realisering av St.prp. nr 42 (2003–2004). Forsvarsdepartementet påpekte imidlertid at de gevinster som var identifisert ved leveranseprosjekt 2, var beheftet med usikkerhet, og at det i prosessen med iverksettelsesbrev for langtidsproposisjonen og det senere omstillingsarbeidet i FLO (Arbeidsgruppe omstilling i 2004), var blitt identifisert en rekke tiltak som, tilnærmet uavhengige av realisering av et felles integrert forvaltningssystem, ville gi gevinster på minst 600 mill. kroner ved utløpet av langtidsperioden. Departementet konkluderte med at omstillingen av FLO var kommet på rett spor, selv om betydelige utfordringer gjensto.³⁸¹

Forsvarsdepartementet har uttalt i intervju at det ikke oppfatter mangel på systemunderstøttelse som et hovedproblem i omstillingen av FLO.³⁸² Forsvarsdepartementet har videre i brev av april 2007 vist til at det under arbeidet med langtidsproposisjonen for 2005–2008 ble gjort et særdeles grundig arbeid for å identifisere gevinst- og effektiviseringspotensialer i hele Forsvarets organisasjon. Departementet framholder at betydelige gevinster ble identifisert, og de var – med få og begrensede unntak – ikke koblet til realisering av et felles integrert forvaltningssystem.³⁸³

Bekymring som følge av endrede premisser for omstillingen av FLO framgår også av forsvarssjefens årsrapport for 2006. I rapporten vises det til at forholdene er tatt opp i resultat- og kontrollrapport nr. 1 og 2 i 2006 og flere ekspedisjoner fra forsvarssjefen. Forsvarsdepartementet har gitt tilbakemelding i brev av november 2006,

men etter forsvarssjefens syn ikke realitetsbehandlet avvikene. Konsekvensen av manglende avklaringer er ifølge forsvarssjefen økt risiko med hensyn til forsinkelser i omstillingen av FLO.³⁸⁴

Forsvarssjefen har også i intervju understreket at målene for FLO må være konsistente i forhold til de endrede forutsetningene. Ifølge forsvarssjefen har ikke departementet realitetsbehandlet disse endrede forutsetningene ennå, men fastholder så langt gevinstkravene som Stortinget har vedtatt.³⁸⁵

Forsvarsdepartementet sier seg i brev av april 2007 uenig i dette og viser til at det ovennevnte brevet fra departementet av november 2006 også må ses på bakgrunn av to foregående skriv fra departementet i 2006,³⁸⁶ som blant annet behandler problemstillingene rundt årsverksstyring og forutsetningene for omstillingen av FLO.³⁸⁷

FLO har i intervju påpekt at det er et tankekors at et felles integrert forvaltningssystem som hele ”FLO-tanken” var basert på, mangler fem år etter opprettelsen av FLO. Systemet skulle være felles for organisasjonen og på tvers av forsvarsgrenene. Ifølge FLO viser problemene med forsinkelsene i Program Golf (nå LOS) seg trolig i større grad i inneværende periode (2005–2008) enn i den forrige. For eksempel brukes det mye tid og ressurser på å holde de eksisterende forsvarsgrenvise systemene i drift. Mangler ved eksisterende systemer innebærer videre at det er ressurskrevende å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon.³⁸⁸

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) og i St.prp. nr. 20 (2006–2007) *Om oppstart av LOS-programmet i Forsvaret – Økonomiprojektet* omtales LOS-programmet som et viktig omstillingsverktøy for å nå målene for modernisering av Forsvaret iht. Stortingets vedtak. Det framgår videre av St.prp. nr. 20 (2006–2007) at det skal gjennomføres to større prosjekter. Det første er Økonomiprojektet, som skal gi Forsvaret et internregnskapssystem, materiellregnskap og et felles system for innkjøp. Det neste prosjektet skal gi

379) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 27. april 2006.

380) Brev fra Forsvarsstaben til FD, 19. juni 2006.

381) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 16. november 2006.

382) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

383) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 11. april 2007, s. 22.

384) Forsvarssjefens årsrapport 2006, 16. februar 2007, s. 12.

385) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

386) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 27. april og 13. oktober 2006.

387) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 22.

388) Intervju med FLO, 30. november 2006.

Forsvaret en fullstendig logistikk-løsning, med bl.a. funksjonalitet for understøttelse av vedlikehold og anskaffelse i prosjekt. Det går fram av St.prp. nr. 20 (2006–2007) at det er gjennomført en ekstern kvalitetssikring av Økonomi-prosjektet, som viser at det er en høy risiko forbundet med å gjennomføre et slikt gjennomgripende prosjekt i en stor organisasjon, som i tillegg har vært under vedvarende omstilling. Det framgår videre at det er enighet om at innføring av et felles forvaltningssystem er en forutsetning for at den omstilte organisasjonen skal kunne virke fullt ut i henhold til forutsetningene. Den nye løsningen som Økonomiprojektet skal realisere, planlegges å bli benyttet fullt ut i FMO fra og med regnskapsåret 2008. Det er i proposisjonen ikke angitt en tidsplan for ferdigstilling av det neste prosjektet som skal gi Forsvaret en fullstendig logistikk-løsning.³⁸⁹ Forsvarsdepartementet har opplyst at departementet planlegger å legge fram forslag med tidsplan i forbindelse med utarbeidelsen av St.prp. nr. 1 for 2008.³⁹⁰

4.3.4 Konsekvenser av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningmålene

Materiellinvesteringer – FLO

Dimensjoneringen av investeringsavdelingen i FLO – 2004

Departementet og Arbeidsgruppe omstilling (AGO) hadde høsten 2004 en uformell dialog om antall investeringsprosjekter som skulle ligge til grunn for dimensjoneringen av den da planlagte investeringsavdelingen i FLO. Tallet ble som et utgangspunkt satt til 150, og det kom ifølge Forsvarsdepartementet ingen faglige innvendinger mot dette. Forsvarsdepartementet understreker at man ikke hadde et tilstrekkelig gjennomarbeidet analysegrunnlag for å fastsette tallet endelig. På grunn av denne usikkerheten, og fordi det uansett måtte påregnes svingninger i antall investeringsprosjekter, framhever Forsvarsdepartementet at AGO ble meddelt at de måtte bygge opp en fleksibel organisasjon uten minimum og maksimum antall fast ansatte i de ulike avdelingene, men med mulighet for fleksibel bruk av personell mellom de ulike FLO-avdelingene i forbindelse med svingninger i oppdragsmengden. I tillegg la Forsvarsdepartementet til grunn at FLO skulle leie inn nødvendig kompetanse på investeringssiden dersom det

skulle oppstå behov for dette, for å ta ”topper” i arbeidsmengden.³⁹¹

Forsvarssjefen bekrefter at det i fastsettelsen av antallet investeringsprosjekter ble forutsatt at FLO skulle kunne omprioritere internt avhengig av hvor stor investeringsporteføljen var. Forsvarssjefen påpeker at dette er akseptabelt kun inntil et visst punkt, for i praksis er det begrenset hvordan og i hvilken grad det er mulig å omprioritere. Delvis begrenses dette av at de ulike funksjonene/oppgavene krever ulike kompetanse, og delvis begrenses det av det faktum at det forsettes ledige ressurser andre steder i FLO. I praksis oppstår det kompetanseshull der man eventuelt skal ta ressurser fra.³⁹²

Økt antall prosjekter i materiellplanen og tilsetningsstopp i FLO – 2005

I et møte 10. mai 2005 ble en rekke avvik mellom tallene i materiellplanen og i Forsvarets investeringsdatabase gjennomgått.³⁹³ I møtet pekte FLO på den åpenbare skjevheten mellom den investeringsporteføljen som FLO la til grunn for omstillingen av organisasjonen høsten 2004 (150 prosjekter), og den faktiske investeringsporteføljen (280 prosjekter) som da lå i materiellplanen.³⁹⁴ FLO påpekte i møtet og senere i brev av 26. mai 2005 at investeringsavdelingen og systemstyringsavdelingen ikke var bemannet for å gjennomføre de prosjektene som var listet i revidert materiellplan. Videre het det i brevet at ”dersom disse oppdragene skal kunne gjennomføres når gjennomføringsoppdrag fra Forsvarsdepartementet mottas, er det en forutsetning at det gjennomføres en oppdrags- og ressursdialog der investeringsavdelingen blir tilført ressurser for å gjennomføre oppdragene”.³⁹⁵ Forsvarsdepartementets svar på dette var dels at departementet ikke lenger styrte FLO (langt mindre investeringsavdelingen i FLO) på årsverk, dels at FLO sto fritt til å leie inn personell på midlertidig og prosjektfinansiert basis. Dette er ifølge Forsvarsdepartementet formalisert i etatsstyringsmøtet 21. desember 2005, men ble gitt uformelt i andre fora før dette.³⁹⁶

391) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

392) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

393) Gjengitt i brev fra FLO til Forsvarsdepartementet, 26. mai 2005, kommentarer til revidert materiellplan.

394) Tallene for antall prosjekter framkommer i brev av 21. september 2005 fra FLO til Forsvarsstab Ledelse.

395) Brev fra FLO til Forsvarsdepartementet, 26. mai 2005.

396) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

389) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet og St.prp. nr. 20 (2006–2007) Om oppstart av LOS-programmet i Forsvaret – Økonomiprojektet.

390) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 22.

På etatsstyringsmøtet 15. august 2005 ble det rapportert at forbruket på investeringskapitlet 1760 så langt lå lavt. FLO ba om at rammene for investeringsvirksomheten ble klargjort, at gjennomføringsoppdrag ble gitt og at stillinger ble besatt snarest, for å gjøre det mulig å omsette frigjorte midler.³⁹⁷

I resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2005, som viste status for FMO per 31. august, ble det påpekt et lavere årsverksnedtrekk enn planlagt, men også vist til kompetansemangel i FLO. I rapporten ble status for målet om å effektivisere logistikk- og støttevirksomheten satt til rødt på grunn av at årsverksforbruket i FLO ble foreventet å ligge en del høyere enn gitt ramme. Det het at det hadde vært for optimistiske tidsplaner og gevinstanslag. ”For å bøte på dette, foreslås det blant annet følgende: FLO har til dels store kompetansehuller i ny organisasjon. Disse vil ikke bli fylt opp i år for til en viss grad å kompensere for manglende årsverksnedtrekk i strukturen.”

I samme rapportering ble det påpekt risiko for at man ikke ville nå målsettingen om å omsette investeringsmidlene. En av årsakene var for lav bemanning i FLO i forhold til prosjektmengden.³⁹⁸ Status for materiellinvesteringer for Hæren og Sjøforsvaret ble satt til henholdsvis rød og gul. Blant årsakene var lang saksbehandlingstid i Forsvarsdepartementet og mangler på personell for prosjektgjennomføring i FLO, herunder manglende kapasitet i investeringsavdelingen.³⁹⁹

I et brev av 21. september 2005 fra FLO til Forsvarsstaben, viste FLO til et nylig avholdt møte, hvor Forsvarsdepartementet hadde slått fast at dimensjoneringen av investeringsavdelingen (og systemstyringsavdelingen som støtter prosjektene med teknisk kompetanse og kapasitet) var en sak mellom forsvarssjefen og FLO. ”Denne må håndteres rent praktisk ved at FLO må gjennomføre nødvendig ressursdialog med forsvarssjefen.” FLO framhevet at ”en er noe overrasket over dette i og med at det er Forsvarsdepartementet som faktisk styrer antall prosjekter i materiellplanen”. FLO trakk også fram at en konsekvens av at antallet prosjekter i materiellplanen var høyere enn forutsatt, var at årsverksmålene som var pålagt gjennom forsvars-

sjefens virksomhetsplan, ikke kunne nås uten store konsekvenser for den øvrige virksomheten i FLO og FMO.

Resultat- og kontrollrapport nr. 2 ble behandlet på etatsstyringsmøtet i oktober 2005. På møtet bemerket FLO at Forsvarsdepartementets vurdering av rapporten ikke tok tak i problemene på kompetanseområdet. Forsvarsdepartementet forutsatte at problemet var løsbart innenfor FMOs samlede personellrammer og ba om at saken skulle tas opp igjen dersom FMO ikke hadde de nødvendige fullmakter, eller at saken av andre grunner ikke lot seg løse.⁴⁰⁰

For å styrke samlet evne til å gjennomføre materiellinvesteringsprosjekter, ble det nedsatt en gruppe med representanter fra Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben/FLO som skulle utarbeide en tiltakspakke. Som ledd i dette arbeidet skulle FMO vurdere om det var behov for en omfordeling av årsverk innenfor samlede personellrammer.⁴⁰¹ Tiltakspakken ble framlagt i etatsstyringsmøtet 21. desember 2005. Ett av tiltakene var at FLO ble gitt anledning til å engasjere personell midlertidig.⁴⁰² Ifølge Forsvarsdepartementet har ikke FLO foretatt disse grepene eller fulgt opp dette i særlig grad.⁴⁰³

I forsvarssjefens årsrapport for 2005 heter det at reduksjonene i øvrige deler av FLO har ført til at det også har vært vanskelig å frigjøre kapasitet fra resten av FLO for å understøtte prosjekter.

Prognoser som tilsa usikkerhet for gjennomføringen av materiellinvesteringsprosjekter – 2006

I mars 2006 presenterte FLO i et etatsstyringsmøte status for materiellinvesteringer i FMO i 2006.⁴⁰⁴ Prognosene viste en usikkerhet knyttet til gjennomføringen av materiellinvesteringsprosjekter i 2006 på 977 mill. kroner. I presentasjonen kom det fram at én av årsakene til nå-situasjonen bl.a. var at man hadde hatt en meget liberal håndtering av avgangspakker i perioden fra januar/februar–mai 2004.⁴⁰⁵ I tillegg hadde det vært tilsetningsstopp i hele perioden, noe som

397) Referat fra etatsstyringsmøte 15. august 2005.

398) Resultat- og kontrollrapport nr. 2/2005, s. 2.

399) Resultat- og kontrollrapport nr. 2/2005, vedlegg A, s. 18.

400) Referat fra etatsstyringsmøte 31. oktober 2005.

401) Referat fra etatsstyringsmøte 30. september 2005.

402) Referat fra etatsstyringsmøte 21. desember 2005.

403) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

404) Referat fra etatsstyringsmøte 23. mars 2006

405) Dette ble stanset for merkantile i FLO materiell/investering i mai 2004.

førte til at FLO ikke fikk tilført og lært opp nye folk. Det ble i presentasjonen konkludert med at dette førte til ”betydelig redusert gjennomføringsevne i FLO”.⁴⁰⁶ I møtet svarte imidlertid sjef FLO benektende på spørsmålet om noe av den prognostiserte usikkerheten skyldtes mangel på personell i FLO. Det ble pekt på at det var igangsatt en rekke tiltak for å styrke kapasiteten, men at det ville ta noe tid å få denne kapasiteten på plass i organisasjonen.⁴⁰⁷

Høsten 2006 rapporterte FLO at de hadde gjennomført omfattende endringer som hadde gitt vesentlige rasjonaliseringsgevinster. Omstillingsmålene hadde på enkelte områder vært svært ambisiøse, med meget stor fokus på årsverksreduksjoner. Dette førte FLO inn i en situasjon hvor det var for liten kapasitet innenfor enkelte områder som krever stor fagkompetanse, spesielt innenfor fagområdene investeringsvirksomhet og materiellforvaltning.⁴⁰⁸

Investeringsavdelingen i FLO hadde per 31. august 2006 en stillingsramme på 268 etter at den ble økt med 34 stillinger som et tiltak for å styrke gjennomføringsevnen på investering. Per 31. august 2006 var 243 stillinger besatt, hvor 63 stillinger var midlertidig.⁴⁰⁹ Størst avvik hadde FLO innen kontraktsseksjonen, der kun 60 prosent av stillingene var besatt.⁴¹⁰ I løpet av høsten 2006 ble stillingsrammen økt med ytterligere 19 årsverk, slik at rammen ble 290 årsverk. Per 31. desember 2006 var 233 av disse besatt.⁴¹¹ Forsvarsdepartementet har påpekt i intervju at hovedproblemet på personellsiden i dag er at sektoren tappes for kompetanse, heller enn kravet om årsverksreduksjoner. Den manglende kapasiteten i FLO kan ifølge departementet i liten grad forklares med de overordnede årsverksrammene, men den skyldes først og fremst et stramt arbeidsmarked. ”Omstillingstretthet” kan imidlertid også være en forklaring på at enkelte har valgt å slutte i FLO.⁴¹²

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) heter det at det i tråd

med Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) er foretatt en betydelig nedbemanning av årsverk. ”For å levere tjenester til Forsvaret er det viktig at FLO har både riktig personellstruktur og riktig kompetanse. Målet er at bemanningen skal være tilpasset brukernes behov og krav samtidig som FLO fortsatt skal effektivisere driften. En utfordring i 2007 vil derfor være å rekruttere og beholde kritisk kompetanse til fagmiljøer som i dag har minimal kapasitet.”⁴¹³

Mindreforbruk i 2006

Det var i 2006 et mindreforbruk på materiellinvesteringer, jf. redegjørelse i kapittel 4.2.3. Det skyldes ifølge forsvarssjefen forsinkelser, manglende gjennomføringskapasitet i FLO og manglende gjennomføringsoppdrag.⁴¹⁴

Ifølge Forsvarsdepartementet skyldes mindreforbruket i 2006 først og fremst forsinkelser hos leverandører. Slike forsinkelser utgjør om lag 600–700 mill. kroner av mindreforbruket.⁴¹⁵ I tillegg peker Forsvarsdepartementet i intervju på at verken Forsvarsdepartementet eller FLO har fulgt opp materiellinvesteringsprosessene i tilstrekkelig grad. Noe av problemet med mindreforbruket i 2006 var at det ikke fantes et tilstrekkelig antall godkjente prosjekter. Det igjen skyldes manglende framskaffelsesløsninger (som Forsvarsdepartementet har ansvaret for) og derigjennom et for lite antall oppdrag fra Forsvarsdepartementet. Dersom FLO hadde hatt en fleksibel organisasjon, kunne man ifølge Forsvarsdepartementet imidlertid forsert investeringene på andre felt for å få brukt opp bevilgningen. Ifølge Forsvarsdepartementet har FLO dette handlingsrommet, men det er ikke benyttet i tilstrekkelig grad.⁴¹⁶ Forsvarssjefen har imidlertid framholdt at forutsetningen om at FLO skulle kunne omprioritere internt avhengig av hvor stor investeringsporteføljen var, bare er akseptabelt kun inntil et visst punkt, for i praksis er det begrenset hvordan og i hvilken grad det er mulig å omprioritere.⁴¹⁷

FLO har opplyst at de overfor departementet har etterlyst en behandling av konsekvensene av det

406) Presentasjon gitt i etatsstyringsmøte 23. mars 2006.

407) Referat fra etatsstyringsmøte 23. mars 2006.

408) Resultat- og kontrollrapport nr. 2/2006, s. 5.

409) FLO uttaler i intervju 30. november 2006 at de har hatt en god dialog med forsvarssjefen om stillingsrammen i investeringsavdelingen i FLO.

410) Resultat- og kontrollrapport nr. 2/2006, vedlegg A, s. 15.

411) Forsvarssjefens årsrapport for 2006, vedlegg A, s. 26.

412) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

413) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Forsvarsdepartementet, beskrivelse av kap. 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon, s. 100.

414) Forsvarssjefens årsrapport, vedlegg A, s. 5.

415) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2006.

416) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

417) Intervju med forsvarssjefen, 30. januar 2007.

økte antall investeringsprosjekter siden mai 2005.⁴¹⁸ Forsvarsdepartementet vurderer det slik at forsvarssjefen har meget vide fullmakter til å omdisponere internt i FMO for å foreta prioriteringer der det er behov for det. Forsvarsdepartementet har derfor ikke foretatt noen vurdering av konsekvensene av at antallet prosjekter i materiellplanen er høyere enn først foreløpig antatt.⁴¹⁹

Konsekvenser av iverksettelsen av ordningen med avgangsstimulerende tiltak i forhold til tap av kompetanse

Evalueringer

I St.prp. nr. 1 for både 2003 og 2004 heter det i forhold til ordningen med avgangsstimulerende tiltak at ”det [er] foretatt en fortløpende evaluering av tiltakene med sikte på å justere praksis og hindre utilsiktede konsekvenser”. I resultat- og kontrollrapport nr. 1 for 2003 heter det derimot at Forsvarets overkommando ikke vil ha kapasitet til å utarbeide en oversikt over kritisk kompetanse til bruk i nyrekruttering og innvilgelse av avgangsstimulerende tiltak innen kravet fra Forsvarsdepartementet, satt til 1. juli 2003. Det ble ifølge Forsvarsdepartementet ikke utarbeidet egne evalueringsrapporter av tiltak med sikte på å justere praksis og hindre utilsiktede konsekvenser i forhold til ordningen med avgangsstimulerende tiltak i perioden 2000–2005. Hovedgrunnen var manglende kapasitet.⁴²⁰ Forsvarsdepartementet framhever likevel at effekten av tiltak ble løpende vurdert, og retningslinjer for avgangsstimulerende tiltak justert.⁴²¹

Det er ifølge Forsvarsdepartementet foretatt tre evalueringer med tilhørende rapporter, som bl.a. tar for seg nedbemanningen i Forsvaret:

- Sluttrapport fra interdepartemental arbeidsgruppe: Omstilling og nedbemanning i Forsvaret 2002–2005
- Statskonsults rapport om omstillingen i Forsvaret 2002–2005
- Gjennomgang av nedbemanningen i Forsvaret, sluttrapport. Forsvarsdepartementet, datert 26. september 2006⁴²²

418) Intervju med FLO, 30. november 2006.

419) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

420) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

421) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

422) Bakgrunnen for rapporten er å finne i Soria Moria-erklæringen av 13. oktober 2005, der det opplyses at regjeringen vil foreta en gjennomgang av erfaringene med nedbemanning, privatisering og anbud, samt horisontal samhandel i Forsvaret.

Konklusjonen på alle disse evalueringene er ifølge Forsvarsdepartementet at FMO tidlig i perioden 2002–2005 ikke hadde tilstrekkelig god styring med nedbemanningen når det gjaldt å sikre at man ikke mistet kritisk kompetanse.⁴²³ I Forsvarsdepartementets egen gjennomgang konkluderes det med at en utstrakt bruk av avgangsstimulerende tiltak syntes å ha vært nødvendig for å nå nedbemanningsmålet. Men det framheves at Forsvaret i for stor grad tapte kritisk kompetanse. Det anbefales derfor i rapporten at ved eventuell framtidig nedbemanning, bør det utarbeides konkrete planer for organisasjonen og nedbemanning, der for eksempel beskrivelse av kompetansebehov og -krav inngår.⁴²⁴

I Statskonsults rapport heter det at ”bruken av avgangsstimulerende tiltak viste seg å være et kraftfullt virkemiddel. De styrende dokumentene gjorde det klart at personell med relevant kompetanse ikke skulle innvilges avgangsstimulerende tiltak, og at tilbudet skulle forbeholdes personell med kompetanse Forsvaret hadde for mye av i forhold til antatt framtidig behov. Imidlertid viste det seg at en åpnet opp og innvilget avgangsstimulerende tiltak til alle som søkte. Avgangspakkene var svært attraktive”.⁴²⁵ I rapporten framhever respondentene fra Forsvaret at presset for å nå de stortingspålagte målene var så sterkt at det virket som om fokuset ensidig ble lagt på å oppnå nedtrekksmålene, uavhengig av konsekvensene for framtidig behov for kompetanse og ressurser.

I forsvarssjefens årsrapport for 2006, heter det at kravet til rask omstilling i perioden 2002–2005 medførte at årsverksdimensjoneringen ble foretatt uten full oversikt over konsekvensene i forhold til evnen til å løse oppgavene, og uten en grundig analyse av hvilken kompetanse Forsvaret måtte ha for å bemanne den nye strukturen.⁴²⁶

Ulike syn på konsekvensene av ordningen med avgangsstimulerende tiltak

Forsvarsdepartementet bekrefter at det i perioden 2002–2005 ble lagt stor vekt på å styre på årsverk.⁴²⁷ Forsvarsdepartementet vedgår i intervju i

423) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

424) Gjennomgang av nedbemanning i Forsvaret – sluttrapport, 26. desember 2006, s. 8.

425) Omstillingen i Forsvaret 2002–2005, Statskonsult, s. 56.

426) Forsvarssjefens årsrapport, s. 9.

427) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

januar 2007 at Forsvaret har mistet ansatte med kritisk kompetanse, men poengterer at det gjelder noen, trolig ikke mange. I Forsvarsdepartementets egen rapport av september 2006 konkluderes det imidlertid med at Forsvaret i for stor grad tapte kritisk kompetanse. Når det gjelder FLO, framholder Forsvarsdepartementet at både investeringsavdelingen og systemstyringsavdelingen mangler kompetanse. Det er imidlertid vakansene som nå synes å være hovedproblemet, ikke størrelsen på stillingsrammene eller feil/mangelfull kompetanse.⁴²⁸

Bruken av avgangsstimulerende tiltak førte ifølge forsvarssjefen til at Forsvaret mistet en del viktig kompetanse, da disse tiltakene innebar at også personell Forsvaret gjerne ville beholde fikk innvilget søknad om avgangsstimulerende tiltak. Det ble imidlertid ansett som viktig av daværende forsvarsledelse å nå nedbemanningsmålene, og tapet av kompetanse ble derfor akseptert. Kompetanseutfordringene som Forsvaret står overfor i dag, er ifølge forsvarssjefen i liten grad et resultat av nedbemanningsprosessen, men et resultat av en høykonjunktur i arbeidsmarkedet. Dette fører til at personell med verdifull kompetanse slutter i Forsvaret, samtidig som det har vært vanskelig for Forsvaret å "tette" kompetansehullene som fulgte av nedbemanningen.⁴²⁹

Som følge av bruken av avgangsstimulerende tiltak har Forsvaret ifølge Forsvarsstaben mistet mye kompetanse, bl.a. innen økonomi, fordi kompetansen ikke var definert som kritisk. Det fantes kriterier for å innvilge avgangsstimulerende tiltak, men sett i ettertid var disse etter Forsvarsstabens vurdering på enkelte områder ikke gode nok for å beholde kritisk kompetanse. Kun få personer fikk avslag da de søkte om avgangsstimulerende tiltak. Forsvarssjefen hadde et sterkt fokus på å nå målene om nedtrekk. Det var ifølge Forsvarsstaben ikke kapasitet hos dem til å gjennomføre evalueringer underveis. Når en vurderer dette i ettertid, er det ifølge Forsvarsstaben viktig å ta hensyn til at FMO lå på etterskudd når det gjaldt å nå fastsatte nedbemanningsmål, og at FMO var stilt overfor svært ambisiøse krav om nedbemanning.⁴³⁰

Ifølge brev av august 2006 fra FLO til forsvarssjefen heter det at i ettertid kan det hevdes at

428) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

429) Intervju med forsvarssjefen, 30. januar 2007.

430) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

fokuset på årsverk ble et mål i seg selv, og i mindre grad et nødvendig virkemiddel i omleggingen av Forsvaret.⁴³¹ Konsekvensene av at man styrte så målrettet på antall årsverk, er ifølge FLO at man i dag mangler kapasiteter som man tidligere hadde i FLO. Det gjelder for eksempel engasjert befall, der man i dag bl.a. har problemer med antall flytimer. I tillegg mistet man verdifull kompetanse i ingeniører, erfarne folk som jobbet med forsyning og personell på merkantil side. Våren 2004 ble det bestemt at flyteknikere og merkantile ikke ble gitt mulighet til å søke avgangsstimulerende tiltak. Ifølge FLO burde denne bestemmelsen også ha omfattet personell i andre stillingskategorier som man i dag mangler kompetanse i.⁴³²

Ordningen med avgangsstimulerende tiltak ved omstillingen av Forsvaret ble avsluttet 31. desember 2005. Etter det skulle Forsvaret bruke statens virkemidler ved omstillinger.⁴³³ Ifølge forsvarssjefens årsrapport skaper dette utfordringer i forhold til videre omorganisering og nedbemanning.⁴³⁴

Ifølge Forsvarsdepartementet, er departementet i ferd med å gjennomføre en bred evaluering av de senere års nedbemanning i Forsvaret, i tråd med Soria Moria-erklæringen.⁴³⁵

For 2007 er målet om riktig kompetanse med i det strategiske kartet/målbildet, og Forsvarsdepartementet opplyser at dette nå vil bli et satsingsområde. Målet er å dekke opp områder med kritisk kompetanse.⁴³⁶

Omtale av FLO i St.prp. nr. 1

Synspunkter på beskrivelsene i St.prp. nr. 1 av FMOs utfordringer generelt er omtalt i kapittel 4.2.2.

Når det gjelder omtale av FLO i St.prp. nr. 1, har FLO understreket at det er departementet som har ansvaret for hva som videreformidles til Stortinget. FLO påpekte imidlertid at det i St.prp. nr. 1 (2006–2007) er sterkt fokus på resultater, og ikke så mye på det som er utfor-

431) Brev fra FLO til forsvarssjefen, 23. august 2006.

432) Intervju med FLO, 30. november 2006.

433) Forsvarssjefens årsrapport 2005, vedlegg D, s. 5.

434) Forsvarssjefens årsrapport 2005, s. 43.

435) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 18.

436) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

dringene for FLO. Flere av forutsetningene og virkemidlene for FLO har forsvunnet eller endret seg. Dette gir betydelige utfordringer for FLO. Etter FLOs syn er dette i liten grad beskrevet i St.prp. nr. 1.⁴³⁷

Forsvarsstaben viste til at det i St.prp. nr. 1 (2006–2007) i liten grad er fokus på utfordringene i FLO. Videre er det skrevet svært lite om personellslitasje og mangel på kompetanse, særlig innen IKT. Dette gjelder bl.a. stillinger knyttet til internasjonale operasjoner. Disse utfordringene er tydelig uttrykt fra Forsvarsstabens side, bl.a. i resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2006.⁴³⁸

4.3.5 Ulike syn på gevinstrealiseringskravene stilt til omstillingen av Forsvaret

Forsvarsdepartementet har i intervju understreket betydningen av at ledelsen ikke kommuniserer tvil om realismen i planer i gjennomføringsfasen, fordi dette bidrar til å undergrave at planene kan realiseres. Dette er ifølge Forsvarsdepartementet et vedvarende problem i FMO. Etter departementets syn burde FMO i stedet fokusere på å nå målene i planperioden. Departementet har i den forbindelse vist til at forsvarssjefen har kommunisert tvil om årsverksmålet for 2005–2008.⁴³⁹

Omstillingen i perioden 2002–2005 ble ifølge tidligere forsvarssjef mer krevende enn forutsatt, på grunn av endringer i de ressursmessige rammevilkårene. Reduserte bevilgninger i forhold til forutsetningene gjorde det nødvendig å vurdere reduksjon av ambisjonsnivået. Fra FMOs side så man derfor behovet for å redusere strukturen, for eksempel ved å fjerne avdelinger og garnisoner. Forsvarsdepartementet var imidlertid ikke innstilt på å vurdere en justering av kursen.⁴⁴⁰

Nåværende forsvarssjef uttaler i intervju at den målstrukturen Stortinget vedtok for perioden 2005–2008, ikke er realistisk og ikke vil bli realisert gitt budsjettnivået. Det er allerede foretatt endringer, noe som har blitt presentert for Stortinget, blant annet i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Langtidsproposisjonen for perioden 2005–2008 var basert på militærfaglig utredning 2003, som i stor grad la til grunn optimis-

tiske anslag for effektiviseringsgevinster, som senere viste seg å være urealistiske.⁴⁴¹

Det framgår videre av forsvarssjefens årsrapport at status i FMO per utgangen av 2006 er at Forsvaret leverer operative kapasiteter i henhold til gitte krav, men at det er en økende ubalanse i forhold til målsettingene i iverksettingsbrevet for 2005–2008. I sum er avvikene så store at det, ifølge årsrapporten, er behov for en justering av ambisjonsnivået gitt i iverksettingsbrevet for 2005–2008.⁴⁴²

Også Forsvarsstaben viser til at det i militærfaglig utredning 2003 og iverksettingsbrevet for perioden 2005–2008 var stor grad av optimisme når det gjelder å effektivisere logistikk- og støttevirkomheten. I resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2006 påpekte Forsvarsstaben en del vesentlige avvik fra forutsetningene. Forsvarsstaben har forsøkt å være tydelige på utfordringer overfor departementet. Det er imidlertid etter Forsvarsstabens syn et problem at utfordringene som Forsvarsstaben presenterer for Forsvarsdepartementet, i en del tilfeller ikke blir realitetsbehandlet. Etter Forsvarsstabens vurdering kan det ta lengre tid enn planlagt å ta ut gevinstene i FLO.⁴⁴³

Forsvarsdepartementet sier seg i brev av april 2007 uenig i påstanden om at effektiviseringskravene i iverksettingsbrevet for 2005–2008 var for optimistiske, og savner en konkretisering som kan underbygge Forsvarsstabens påstand. Departementet viser til det meget omfattende arbeidet som ble gjort for å identifisere effektiviseringsmuligheter i hele Forsvarets organisasjon som grunnlag for langtidsplanen 2005–2008. Departementet sier seg også uenig i påstanden om at departementet ikke har realitetsbehandlet de endrede forutsetningene og virkemidlene, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), og viser til at dette er behandlet i flere sammenhenger, senest i brev av 16. november 2006 til Forsvarsstaben.⁴⁴⁴

Forsvarsdepartementet har i intervju framholdt at enhver organisasjon må ha krav til effektivisering. St.prp. nr. 42 (2003–2004) var ifølge departementet basert på rimelig realistiske forutset-

437) Intervju med FLO, 30. november 2006.

438) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

439) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

440) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

441) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

442) Forsvarssjefens årsrapport 2006, s. 13.

443) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2007.

444) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 23.

ninger. Forsvarsdepartementet deler dermed ikke forsvarssjefens oppfatning om at forutsetningene for gevinstrealisering i inneværende langtidsperiode er for optimistiske. Det er ifølge departementet ennå et betydelig gevinstpotensial i FLO og i de regionale støttefunksjonene.⁴⁴⁵ Departementet framholder at det bør kunne dokumenteres hvorvidt driften av Forsvarets organisasjon er tilnærmet optimal og effektiv. Først på dette grunnlag anser departementet det som naturlig å diskutere hvorvidt videre krav til effektivisering er rimelige eller ikke, og på denne bakgrunn om de stortingsfastsatte mål for langtidsperioden er realistiske eller ei.⁴⁴⁶

4.4 Sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer

4.4.1 Innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740

Innledning

Horisontal samhandel ble innført som styringskonsept i forsvarssektoren allerede i 1992.⁴⁴⁷ Horisontal samhandel er et styringsverktøy hvor formålet er at virksomheten skal bruke ressursene effektivt. Den horisontale samhandelen skjer gjennom bestilling og oppgjør som i et normalt kunde-leverandør-forhold, og kan deles inn i to hovedkategorier. Den ene hovedkategorien praktiseres mellom Forsvarsbygg og øvrige deler av Forsvarets militære organisasjon (FMO). I denne kategorien knyttes forholdet mellom kunde og leverandør til leie av eiendom, bygg og anlegg.⁴⁴⁸

Den andre hovedkategorien omhandler horisontal samhandel mellom Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og de øvrige deler av FMO. FLO forvalter alt militært materiell i FMO på vegne av forsvarssjefen. FLO fakturerer så de øvrige delene av FMO for vedlikeholdstjenester, forsyninger og uttak av materiell.⁴⁴⁹ FLO ble opprettet fra og med 2002. På dette stadiet ble horisontal samhandel praktisert separat innenfor hver forsvarsgren, slik at det fantes én logistikkorganisasjon innen hver gren (som for eksempel FLO/Land, FLO/Sjø og FLO/Luft). Fakturering

av horisontal samhandel foregikk på dette tidspunkt innenfor de enkelte budsjettkapitler. Fra og med 2004 er de forsvarsgrenvise logistikkorganisasjonene samlet i én organisasjon.

Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble det opprettet et eget budsjettkapittel for horisontal samhandel mellom FLO og de øvrige deler av FMO, kapittel 1740, med virkning fra 1. januar 2004. Med dette regnes horisontal samhandel som innført fullt ut i Forsvaret. Dette delkapitlet tar for seg prosessen fram mot opprettelsen av kapittel 1740 og etableringen av horisontal samhandel mellom FLO og FMO.

Beslutningsprosessen fram mot opprettelsen av kapittel 1740

Arbeidsgrupper for budsjettmessig tilrettelegging av horisontal samhandel

Forsvarsdepartementet ble tidlig klar over at etableringen av FLO og horisontal samhandel ville få budsjettmessige konsekvenser. I 2001 satte departementet derfor ned en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som, under ledelse av departementet selv, skulle utrede hvordan forholdene budsjettmessig kunne legges til rette for gjennomføring av horisontal samhandel.⁴⁵⁰ FLO har i intervju opplyst at det ikke ble ikke skrevet interne notater i denne prosessen. Det ferdige forslaget ble imidlertid oversendt skriftlig til Forsvarsdepartementet, og det var en tett kommunikasjon mellom FMO og departementet om forslaget.⁴⁵¹

Arbeidsgruppen hadde fire møter i løpet av to måneder, og kom med tre alternativer: 1) å beholde dagens kapittelstruktur, 2) å etablere et "logistikk-kapittel" hvor all logistikkvirksomhet ble skilt ut og samlet, dvs. den løsningen som senere ble valgt gjennom opprettelsen av kapittel 1740, og 3) å etablere ett "FMO-kapittel" som ville ivareta all drift, logistikk, styrkeproduksjon og operativ virksomhet. På bakgrunn av arbeidsgruppens arbeid anbefalte den involverte seksjon i Forsvarsdepartementet og FMO til ledermøtet at sistnevnte alternativ ble valgt.⁴⁵² Anbefalingen munnet ut i et ledermøtenotat, datert 25. juni 2001, hvor det dermed ble anbefalt å etablere ett driftskapittel, alternativ 3, fra og med 2003.⁴⁵³

445) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

446) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 23.

447) St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret*, s. 13.

448) St.meld. nr. 10 (2005–2006), s. 22.

449) St.meld. nr. 10 (2005–2006), s. 22.

450) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 26. mars 2001.

451) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

452) Notat fra FD III til ledermøtet, 25. juni 2001, s. 2.

453) Notat fra FD III til ledermøtet, 12. april 2002, s. 1.

Forsvarsdepartementet har framholdt at det ikke så behovet for å skrive interne notater for journalføring i den hurtigarbeidende arbeidsgruppen. Departementet vurderer likevel gjennomføringen av arbeidet som utført i henhold til god forvaltningspraksis, ved at ferdig forslag ble oversendt skriftlig og gjennom en god dialog i løpet av arbeidet.⁴⁵⁴

Parallelt med prosessen i den hurtigarbeidende arbeidsgruppen sendte Forsvarsdepartementet ut et iverksettelsesbrev til forsvarssjefen og Forsvarets tele- og datatjeneste hvor det sto at gjennomføring av horisontal samhandel forutsatte at det ble etablert støttesystemer for internfakturering.⁴⁵⁵

I februar 2002 ble arbeidet med ny kapittelstruktur tatt opp igjen. Dette ble gjort ved at Forsvarsdepartementet tok initiativet til et nytt gruppearbeid, med deltakere fra departementet og FMO.⁴⁵⁶ Også denne arbeidsgruppen anbefalte at det ble opprettet et eget FMO-kapittel som omfattet størstedelen av Forsvarets militære virksomhet. Forslaget ble begrunnet med at ”dagens kapittelstruktur begrenser en effektiv samhandel for transaksjoner på tvers av forsvarsgrener og kapittelgrenser”.⁴⁵⁷ En alternativ opprettelse av et eget 1740-kapittel har ikke vært drøftet ut fra det som framgår av dokumentasjonen som foreligger.⁴⁵⁸

Forsvarets overkommando påpekte i mars 2002 i et brev til Forsvarsdepartementet at den eksisterende kapittelstrukturen var til hinder for en effektiv samhandel over kapittelgrensene, fordi den vanskeliggjorde effektive pengetransaksjoner mellom forsvarsgrenene og FLO. Det ble videre framholdt at en løsning med ett FLO-kapittel ville kunne føre til økte transaksjonskostnader, og at en slik løsning reiste komplekse problemstillinger med grunnbevilgninger, internttransaksjoner, fullmakter, ansvar, myndighet og kostnadsfordeling. Løsningen ble derfor omtalt som mindre gunstig enn å ha ett kapittel for FMO.⁴⁵⁹

Forslaget om ett FMO-kapittel ble fremmet for Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett for 2002, jf. St. prp. nr. 63 (2001–2002), men ble forkastet av finanskomiteens flertall med bakgrunn i at dette ville gi Stortinget mindre innsikt i hvordan Forsvarets ressurser disponeres.⁴⁶⁰ Et drøyt halvår senere ble forslaget om ett FMO-kapittel igjen fremmet for Stortinget i St.prp. nr.1 (2002–2003). Forslaget ble denne gang forelagt Det konstitusjonelle kontor for en nærmere utredning, og Stortingets presidentskap ga sin tilslutning til at saken ble fremmet som en egen innstilling etter den normale budsjettbehandling. Også denne gang ble forslaget forkastet på et prinsipielt grunnlag, med henvisning til at Forsvaret bør stå i en spesiell stilling med hensyn til politisk kontroll uttrykt gjennom de årlige budsjetter.⁴⁶¹

Departementet er ikke kjent med at det finnes noen utredningsrapport knyttet til arbeidet med endring av kapittelstrukturen, og heller ikke til at det er gjort ytterligere utredningsarbeid i forbindelse med innføring av kapittel 1740.⁴⁶²

Forsvarsdepartementets håndtering av faglige tilrådninger vedrørende implementeringstakt og systemunderstøttelse

FLO fikk i oppdrag å gjennomføre og implementere horisontal samhandel gjennom forsvarssjefens produksjonsplan 2002 – 2005. Organisasjonen utførte dette oppdraget ved bl.a. å publisere ”Retningslinjer for horisontal samhandel i FMO”. I retningslinjene ble det lagt til grunn en gradvis implementering av horisontal samhandel. Det ble fastslått at: ”Ambisjonsnivået må legges til grunn en evolusjonsprosess som tar hensyn til kundenes og leverandørenes ulike ståsted med tanke på organisasjon, systemløsninger og bedriftskultur. Dette tilsier at perioden 2002–2005 i stor grad må benyttes til en gradvis implementering av horisontal samhandel i FMO.”⁴⁶³ I retningslinjene ble det også uttalt at ”enkelthet oppnås [...] ved å sikre at nye systemløsninger gjennom Felles integrert forvalt-

454) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007, s. 24.

455) Iverksettelsesbrev for St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets logistikk-funksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering*, s. 13.

456) Notat fra FD III 2 til FD IV 1, 6. februar 2002.

457) Notat fra FD III til ledermøtet, 12. april 2002, s. 2.

458) Notat fra FD III til ledermøtet, 12. april 2002.

459) Brev fra Forsvarets overkommando/Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 4. mars 2002.

460) Innst. S. nr. 255 (2001–2002) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2002*, s. 198.

461) Innst. S. nr. 98 (2002–2003) *Innstilling fra forsvarskomiteen om ny kapittelstruktur for Forsvaret*, s. 2.

462) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 18. september 2006; intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007, s. 2.

463) FLO 26. april 2002: ”Retningslinjer for horisontal samhandel i Forsvarets militære organisasjon”, s. 16.

ningssystem (FIF) legger forholdene til rette for en forenkling i gjennomføringen av HS".⁴⁶⁴

I februar 2003 ble Forsvarsdepartementet informert om manglende systemunderstøttelse i brev fra Forsvarets overkommando. At FLO skulle videreutvikles fra en forsvarsgrenvis innretting (som i 2003) til virksomhetsinnretting (i 2004), ville skape nye utfordringer og behov for IT-basert systemunderstøttelse. Det ble videre uttrykt at en full, integrering av virksomhetene i FLO på tvers av forsvarsgrenene ikke var mulig uten et felles IS/IT-system som understøttet Forsvarets samlede virksomhet.⁴⁶⁵

Tre måneder senere foreslo forsvarssjefen opprettelse av et eget FLO-kapittel, jf. kapittel 1740. Forsvarssjefen understreket imidlertid også at Forsvaret ikke hadde etablert et felles integrert forvaltningssystem med systemløsninger som understøtter grunnlaget for slike transaksjoner.⁴⁶⁶

FLO har påpekt i intervju at selv om opprettelse av et eget logistikk-kapittel tidligere hadde vært et sekundært forslag, var det ingen motstand innad i FLO mot opprettelsen av kapittel 1740, da det ble opplevd som både ryddig og nødvendig å samle logistikken for sikre en god økonomistyring. Forslaget om kapittel 1740 kom ifølge FLO fra FMO, og ikke fra Forsvarsdepartementet. FLO oppfattet prosessen og dialogen med departementet i forbindelse med innføringen av kapittel 1740 som god.⁴⁶⁷

I juni 2003 sendte Forsvarets overkommando ved personell- og økonomistaben (P&Ø-staben) et brev hvor budskapet om manglende systemunderstøttelse ble gjentatt. Denne gangen gikk brevet til FLO og internt til Forsvarets overkommando/Fellesstaben, sjef P&Ø og Program Golf: "FO/P&Ø-staben vil [...] anbefale at den praktiske innføringen av prinsippene vedrørende horisontal samhandel stoppes inntil Forsvaret ved Program Golf har applikasjoner som ivaretar denne på en hensiktsmessig måte."⁴⁶⁸

Det framgår av brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet juli 2003 at oppstart av leveranseprosjekt 2 i Program Golf trolig ikke ville skje før i 2005. Innføringen av horisontal samhandel ble således forutsatt å skje uten et felles integrert forvaltningssystem. I FMO ble imidlertid en midlertidig systemunderstøttelse drøftet. Departementet ble også gjort kjent med dette gjennom et brev fra Forsvarsstaben hvor det ble påpekt at "kundefinansiering av FLO gjennom horisontal samhandel vil bli en meget stor utfordring i 2004. En bedre, mer elektronisk fakturering/p-nota⁴⁶⁹ løsning er under vurdering/utvikling i Prosjekt Golf. Implementering av en slik elektronisk faktureringsløsning primo 2004 vil redusere risikoen og ulempene med dagens manuelle p-notaløsning".⁴⁷⁰

I oktober 2003 uttrykte Forsvarsstaben viktigheten av å begrense antall fakturaer/p-notaer fra FLO til kundene. Forsvarsstaben påpekte at fakturering av kunde ikke burde skje oftere enn hver måned ved en spesifisert samlefactura. Fakturering av mindre enkeltoppdrag/-beløp ble frarådet. Forsvarsstaben synliggjorde viktigheten av begrenset fakturering ved å vise til at det måtte påregnes å faktureres for ca. 3 mrd. kroner i 2004. Hvis hver faktura var på 1 mill. kroner, måtte FLO sende ca. 3000 fakturaer/p-notaer. Dersom hver faktura lå på ca. 100 000, ville det medføre at det måtte sendes 30 000 fakturaer/p-notaer.⁴⁷¹

Tidligere sjef for Forsvarsstaben har i intervju uttalt at Forsvarsstaben planla å sette i gang utviklingen av en elektronisk faktureringsløsning like etter implementeringen av leveranseprosjekt 1 i november 2003. Men på grunn av en rekke overgangsproblemer knyttet til nytt lønns- og regnskapssystem, ble utviklingen av den elektroniske faktureringsløsningen forsinket.⁴⁷²

Forsvarsstaben har i brev til Riksrevisjonen bekreftet at elektronisk systemunderstøttelse var en av forutsetningene for å kunne drive horisontal samhandel i FMO, og for opprettelsen av

464) FLO 26. april 2002: "Retningslinjer for horisontal samhandel i Forsvarets militære organisasjon", s. 8.

465) Vedlegg til brev fra Forsvarets overkommando/Ledelsen til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003, s. 19.

466) Forsvarssjefens produksjonsplan 2004–2007 Versjon 1, 9. mai 2003, s. 65.

467) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

468) Brev fra Forsvarets overkommando/P&Ø-staben til FLO/Land, FLO/Sjø og FLO/Luft, 23. juni 2003, s. 2.

469) Posteringsnota.

470) Brev fra Forsvarsstaben til blant andre forsvarsgrenstabene og FLO konsernstab med kopi til Forsvarsdepartementet og Program Golf, 6. oktober 2003, s. 1.

471) Brev fra Forsvarsstaben til blant andre forsvarsgrenstabene og FLO konsernstab med kopi til Forsvarsdepartementet og Program Golf, 6. oktober 2003, s. 1.

472) Intervju med tidligere sjef for Forsvarsstaben Svein Ivar Hansen, 27. februar 2007.

kapittel 1740. På grunn av manglende elektronisk systemunderstøttelse ble det innført manuelle rutiner for å drive horisontal samhandel. Ifølge Forsvarsstaben ble det ikke foretatt en helhetlig vurdering av om de manuelle rutinene ville være tilstrekkelige for å sikre FLO tilfredsstillende kontroll.⁴⁷³

Horisontal samhandel som et tema i styringsdialogen etter opprettelsen av kapittel 1740

Forsvarets praktisering av horisontal samhandel – ambisjonsnivå

Kapittel 1740 ble innført 1. januar 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) og B.innst. S. nr. 7 (2003–2004). 2004 ble dermed første år med internhandel på tvers av våpengrener. Da horisontal samhandel ble skissert i St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets logistikkfunksjoner, Framtidig virksomhet, styring og organisering*, ble det lagt til grunn en gradvis implementering. Dette ble som nevnt også lagt til grunn i FLOs ”Retningslinjer for horisontal samhandel i Forsvarets militære organisasjon”. Hæren og Heimevernet valgte likevel å innføre horisontal samhandel på relativt detaljert nivå. Bakgrunnen for at 2004 ble valgt som tidspunkt for innføringen, var ifølge FLO kravene knyttet til omstillingen av Forsvaret: Innføringen av horisontal samhandel ble sett som et nødvendig virkemiddel for å nå de pålagte omstillingsmålene.⁴⁷⁴

Fellesstaben i Forsvarets overkommando var i 2003 enige i at horisontal samhandel skulle implementeres i 2004, men var noe kritiske til ambisjonsnivået, særlig den transaksjonsbaserte samhandelen man la opp til med Hæren og Heimevernet.⁴⁷⁵ En gjennomføring av horisontal samhandel på helt overordnet nivå ville innebære svært lav risiko, men også liten effekt. Innføring av samhandel på detaljert nivå med et stort antall enkeltransaksjoner ville innebære et mye høyere ambisjons- og risikonivå. Fellesstaben var derfor skeptisk til å innføre horisontal samhandel med et høyt ambisjonsnivå fra 2004 da dette ble diskutert i 2003.⁴⁷⁶

FLO påpeker i intervju at det var en stor utfordring at de ulike grenene og avdelingene i Forsvaret hadde ulike forutsetninger for innfø-

ring av det nye systemet. Ambisjonsnivået for horisontal samhandel ble vurdert i hvert enkelt tilfelle gjennom diskusjoner mellom kundene (generalinspektørene) og FLO. Hvilket ambisjonsnivå som ble valgt, ble påvirket av de ulike kulturene innad i den enkelte forsvarsgren. Sjøforsvaret hadde elektronisk understøttelse og lang erfaring med horisontal samhandel internt i forsvarsgrenen. Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret innførte horisontal samhandel på et overordnet nivå ut fra overordnede bevilgninger. I Hæren og Heimevernet hadde man derimot forskjellige varianter av fakturering på lokalt nivå. Det ble i mange tilfeller vanskelig å følge transaksjonene mot disse forsvarsgrenene. Videre hadde Hæren manglende oversikt over sine forbruksforpliktelser på grunn av mangelfulle rutiner, manglende systemunderstøttelse og for sen fakturering fra FLO.⁴⁷⁷

Forsvarsdepartementets håndtering av faglige tilrådninger vedrørende systemunderstøttelse

Den manglende systemunderstøttelsen til å utføre horisontal samhandel var et tema både internt i FMO og i styringsdialogen i 2004. Det framgår av forsvarssjefens virksomhetsplan for 2004 at FMO per 1. januar 2004 ikke ville ha systemunderstøttelse for horisontal samhandel, og at mye av arbeidet med innsamling av fakturagrunnlag og selve faktureringen innledningsvis i 2004 derfor ville skje manuelt. I planen ble det varslet at Program Golf ville komme med løsninger som ville gjøre fakturering enklere: ”Datavarehusløsning vil utvikles, slik at datafangst for fakturagrunnlag kan automatiseres og samtidig gi sporbarhet i fakturaunderlaget. Når disse løsningene foreligger våren 2004, vil det bli et regimeskifte. Vi vil da få en løsning som gir bedre sporbarhet for HS-transaksjoner i FMO.”⁴⁷⁸

På samordningsmøtet 22. mars 2004 mellom Forsvarsdepartementet og FMO ble imidlertid manglende systemunderstøttelse fortsatt omtalt som et problem: ”Et ytterligere problem er at systemløsningen som skal sikre FLOs inntekter ikke er på plass. FIF (felles integrert forvaltningssystem) vil ikke bidra til innsparinger i perioden som forutsatt. Problemet ble forverret etter innføring av leveranseprosjekt 1, og det vil bli etablert en mellomløsning som vil virke fra 2005.”⁴⁷⁹ Av referatet går det ikke fram at det ble

473) Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, 13. februar 2007, s. 1.

474) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

475) Intervju med FLO, 17. oktober 2006. Uttalelsen kommer fra deltaker i møte som i 2004 var ansatt i Forsvarets overkommando/Fellesstaben.

476) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

477) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

478) Forsvarssjefens virksomhetsplan 2004, s. 22.

479) Referat fra Samordningsmøte 22. mars 2004, s. 1.

stilt spørsmål fra Forsvarsdepartementets side eller diskutert løsninger for å sikre nødvendig systemstøtte.

I april måned ga Forsvarsstaben informasjon til Riksrevisjonen om ”Handlingsplan for horisontal samhandel i FMO 2004–2007”. Av planen går det fram at det skulle settes inn midlertidig systemunderstøttelse for gjennomføring av horisontal samhandel i 2004 og 2005, i påvente av leveranseprosjekt 2.⁴⁸⁰ I mai uttalte Forsvarsstaben blant annet overfor Forsvarsdepartementet: ”Vi er ikke i stand til å få full effekt av HS før systemunderstøttelse foreligger i Felles integrert forvaltningssystem (FIF), leveranseprosjekt 2 (LP2).”⁴⁸¹ I påvente av leveranseprosjekt 2 og systemunderstøttelse for horisontal samhandel, hadde FMO jobbet for å utvikle midlertidige elektroniske løsninger. De midlertidige løsningene skulle ifølge Forsvarsstaben utvikles og realiseres i god tid før regnskapsavslutning av virksomhetsåret 2004.⁴⁸²

Problemene med systemunderstøttelse ble gjentatt noen uker senere i resultat- og kontrollrapport nr. 1 fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet: ”Praktisering av HS i Forsvaret har tidligere vært omtalt som et problemområde og en hovedutfordring på regnskapssiden. Dette er en realitet som er uforandret siden FÅR 03.”⁴⁸³ Det er derimot besluttet å utvikle en Web basert posteringsnota som i en overgangsfase skal erstatte den papirbaserte løsningen inntil HS får sin endelige form ifm realisering av løsningen fra LP2 i Golf. Utviklingstiden er anslått til ca. 10 uker.”⁴⁸⁴

Forsvarsdepartementet ga sin tilbakemelding på resultat- og kontrollrapport nr. 1 i brev og på etatsstyringsmøte 18. juni 2004. I den formelle tilbakemeldingen per brev påpekte Forsvarsdepartementet at fakturering av kunder ikke var igangsatt pga. manglende systemstøtte. Departementet viste også til omfattende feilposterings og feil belastning av lønnsutgifter. ”Etter FDs vurdering innebærer dette en betydelig risiko for feil ved det samlede regnskapet for 2004 samt

over- og/eller underforbruk på kapitler. Dette vil få konsekvenser også for godkjenning av regnskapet for 2004. Det må redegjøres for hva som gjøres for å håndtere disse problemene. Saken må gis høy prioritet.”⁴⁸⁵ Forsvarsdepartementet hadde ingen kommentarer vedrørende manglende systemunderstøttelse på etatsstyringsmøtet, slik det framgår av referatet fra møtet.⁴⁸⁶

Etter Forsvarsdepartementets svarbrev på resultat- og kontrollrapport nr. 1 kan det ikke dokumenteres at departementet gjennom nye brev fulgte opp problemene knyttet til mangelfull systemunderstøttelse. FLO har i intervju framholdt at den manglende systemunderstøttelsen førte til at man ble hengende etter med faktureringen. Ingen leveranser ble fakturert første tertial i 2004 i påvente av ny automatisert løsning. Ettersom listen over hva den enkelte avdeling skyldte, begynte å vokse, forsøkte man å løse problemene ved å bruke en manuell posteringsløsning (posteringsnota). Dette systemet førte imidlertid i praksis til at mange inn- og utgående transaksjoner ikke ble notert. Det resulterte i mangelfull sporbarhet og manglende mulighet for oppfølging. Etter FLOs syn førte systemet derfor, slik det var i 2004, til at det ikke forelå noen oppfølgingsmulighet for å kontrollere status i forhold til budsjett for horisontal samhandel.⁴⁸⁷

FLO har opplyst i intervju at de i 2004 viderefremmet sin bekymring for at økonomisituasjonen var uoversiktlig til departementet, men ble møtt med at omstillingsmålene sto fast, og at det var FMOs ansvar å sørge for at disse ble nådd. Ifølge FLO ville en implementering av systemunderstøttelse lettet denne prosessen.⁴⁸⁸

I Forsvarsstabens presiseringer, endringer og tillegg nr. 1 til virksomhetsplanen ble det uttalt at forsvarssjefen hadde bestemt at periodisk fakturering av leveranser skulle iverksettes snarest. Det ble videre fastslått at FLO har ansvaret for gjennomføringen av faktureringen, og at målsettingen var at faktureringen skulle være å jour i løpet av sommeren. Det ble forutsatt at FLO hadde en dialog med kundene om fakturaens innhold og valg av faktureringsmetode. Det ble

480) Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, 5. april 2004.

481) Brev fra Forsvarsstaben til Fellesoperativt hovedkvarter, FLO, forsvarsgrenstabene og Program Golf, med kopi til Forsvarsdepartementet og Riksrevisjonen, 3. mai 2004, s. 1.

482) Brev fra Forsvarsstaben til Fellesoperativt hovedkvarter, FLO, forsvarsgrenstabene og Program Golf, med kopi til Forsvarsdepartementet og Riksrevisjonen, 3. mai 2004, s. 1.

483) Forsvarssjefens årsrapport 2003.

484) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 24. mai 2004, s. 5.

485) Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 14. juni 2004, s. 2–3.

486) Referat fra etatsstyringsmøte 18. juni 2004.

487) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

488) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

også uttalt at en elektronisk posteringsnotaløsning var forventet snarlig levert.⁴⁸⁹

I oktober 2004 leverte Forsvarsstaben resultat- og kontrollrapport nr. 2 til Forsvarsdepartementet. Av denne gikk det fram at nødvendig systemløsning fremdeles ikke var på plass: "I påvente av enhetlig systemstøtte for å kjøre HS-transaksjoner elektronisk, gjennomfører FLO periodisk fakturering av kundene. Det er forsinkelser i dette systemet, noe som har medført mange uoppgjorte transaksjoner i mellomregnskapet. Dette gir et skjevt driftsbilde, særlig på kap 1740 FLO. Det ligger på balansekonto per 30. september 2004 ca. 190 mill. kr. som er HS-relaterte. For å utlikne balansekontoene, har Forsvarsstaben gitt stoppordre til FMO vedrørende bruk av p-notaer."⁴⁹⁰ Det ble avslutningsvis konkludert med at implementering av felles integrert forvaltningssystem og innføring av horisontal samhandel uten tilstrekkelig systemstøtte hadde gitt til dels betydelige styringsmessige utfordringer. Forsvarsstaben viste til at det var iverksatt en mengde korrektive tiltak for å sikre at budsjettet ble overholdt, og at regnskapet for 2004 kunne leveres i henhold til fastsatte krav, men at en del oppfølging fremdeles gjensto.⁴⁹¹

Det ble ikke sendt svarbrev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben for resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2004. Forsvarsdepartementets tilbakemelding til Forsvarsstaben inn gikk og ble formidlet i det formelle etatsstyringsmøtet 9. november 2004.⁴⁹² Det framgår ikke av referatet at Forsvarsdepartementet hadde kommentarer vedrørende manglende systemunderstøttelse på møtet.⁴⁹³

På slutten av det første året med horisontal samhandel over kapittel 1740 ble Riksrevisjonen orientert av Forsvarsstaben om at den midlertidige elektroniske systemunderstøttelsen ville komme på plass 24. januar 2005, dvs. i andre år med horisontal samhandel. Endelig løsning ville ifølge Forsvarsstaben ikke komme før leveransepro-

sjekt 2, som ble forutsatt å være på plass i 2007.⁴⁹⁴ Den midlertidige systemunderstøttelsen ble levert på angitt dato.⁴⁹⁵ I St.prp. nr. 20 (2006–2007) *Om oppstart av LOS-programmet i Forsvaret – Økonomiprojektet* varsles det at den nye virksomhetsløsningen som økonomiprojektet skal realisere, planlegges å være på plass fra og med regnskapsåret 2008.⁴⁹⁶

Forsvarsdepartementet har i intervju vist til at midlertidige systemløsninger var et tema for programstyremøter i Golf, og at denne problemstillingen ikke var til formell behandling i departementet. Departementet anser seg heller ikke som rett instans for å forklare hvorfor elektronisk fakturaløsning ikke ble implementert primo 2004. Departementet bekrefter imidlertid at manglende systemunderstøttelse var en generell problemstilling som var oppe på flere samordningsmøter og etatsstyringsmøter. For øvrig viser departementet til at det er mulig å praktisere horisontal samhandel over kapittel 1740 uten elektronisk systemunderstøttelse, så lenge de manuelle rutinene er tilstrekkelige og følges.⁴⁹⁷ I 2004 omfattet den horisontale samhandelen 18 319 transaksjoner på til sammen ca. 4,7 mrd. kroner.⁴⁹⁸

Overskridelser og påfølgende evalueringsarbeid *Overskridelser i 2004*

I januar 2005 ble det gjort kjent at det hadde vært et merforbruk i FMO på 1156 mill. kroner i 2004. Merforbruket var hovedsakelig knyttet til to budsjettkapitler; 544 mill. kroner i merforbruk på kapittel 1740 *Forsvarets logistikkorganisasjon* og 425 mill. kroner i merforbruk på kapittel 1731 *Hæren*.⁴⁹⁹

Ifølge FLO bidro etableringen av kapittel 1740 til en ny og uvant situasjon.⁵⁰⁰ FLOs inntekter fra horisontal samhandel for 2004 var 4743 mill. kroner, men ved årets slutt hadde organisasjonen ytterligere 313 mill. kroner i urealiserte inntekter, fordelt på 193 mill. kroner i utstedte fakturaer som ikke fullt og helt ble gjort opp, og 120

489) Brev fra Forsvarsstaben til blant andre sjef Fellesoperativt hovedkvarter, generalinspektørene, sjef FLO, med kopi til blant andre Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen, 21. juni 2004, s. 5.

490) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 22. oktober 2004, s. 3.

491) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 22. oktober 2004, s. 6.

492) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 19. september 2006.

493) Referat fra etatsstyringsmøte 9. november 2004.

494) Vedlegg til brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, 7. desember 2004, s. 1–2.

495) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 56.

496) St.prp. nr. 20 (2006–2007), s. 3.

497) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007.

498) Jf. post 0126 under kapittel 1740.

499) Dokument 3:8 (2004–2005) *Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004*, s. 1.

500) Sjef FLOs innspill til forsvarssjefens årsrapport for 2004, 10. februar 2005, s. 3.

mill. kroner hvor FLO ikke hadde utstedt faktura for alle utførte oppdrag.⁵⁰¹

På bakgrunn av merforbruket konkluderte FLO med at "FLO og kundene ikke har hatt tilstrekkelig dialog". FLO hadde heller ikke hatt systemstøtte og tilstrekkelige rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av horisontal samhandel, blant annet til å følge opp kundefordringer. Dette medførte et betydelig etterslep i faktureringen gjennom hele året, noe som ifølge FLO kan ha påvirket enkelte kunders oversikt over egen økonomisk situasjon.⁵⁰²

Det første halve året med horisontal samhandel ble det ikke utstedt fakturaer i påvente av automatisert faktureringsløsning. Da faktureringen startet opp, skjedde dette ved bruk av posteringsnotaer, fram til rutinene ble endret igjen i oktober 2004 til bruk av anvisnings- og omposteringsbilag. De endrede faktureringsløsningene var en kompetanseutfordring i FLO, og samtidig med etterslep og stort fakturavolum skapte det et kapasitetsproblem i FLO. Situasjonen ble forsterket ved at de ressursene som kunne bistått med en løsning i problemene, hadde gått ut av organisasjonen i forbindelse med implementeringen av leveranseprosjekt 1 i Program Golf.⁵⁰³

Evaluering av horisontal samhandel

I St.meld. nr. 29 (2004–2005) *Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004* uttalte Forsvarsdepartementet at det alt vesentlige av merforbruket oppsto innenfor FLO og Hæren. Innenfor disse kapitlene var ikke personell databasen for egne ansatte korrekt, noe som medførte feilposterings av lønn. I tillegg hadde det vært for mange personer med bestiller- og attestasjonsfullmakter. Dette kombinert med mangelfull registrering/avklaring av faktiske bestillinger og om disse var innenfor eller i tillegg til inngåtte leveranseavtaler, førte til merforbruk i 2004 ifølge Forsvarsdepartementet.⁵⁰⁴

Departementet opplyste videre i meldingen at det var på det rene at horisontal samhandel i 2004 ikke kunne gjennomføres optimalt uten god sys-

temstøtte og gode muligheter for å følge opp status og framdrift på inngåtte avtaler. Det ble videre påpekt at dette var kjente utfordringer som FMO kunne løst på en bedre måte, selv uten systemstøtte, ved manuelle rutiner.⁵⁰⁵

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2004–2005) ble Regjeringen bedt om å foreta en total evaluering av systemet med horisontal samhandel i Forsvaret.⁵⁰⁶ Forsvarsdepartementet iverksatte i samarbeid med forsvarssjefen en intern evaluering med tanke på videreutvikling av horisontal samhandel. En av hovedhensiktene med evalueringen var å finne tiltak for å fjerne negative virkninger som følge av uhensiktsmessig praktisering av horisontal samhandel.⁵⁰⁷

Den interne evalueringen bygget på en ekstern evaluering foretatt av KPMG.⁵⁰⁸ Resultatet av evalueringsarbeidet ble en rekke forslag til tiltak både på kort og lang sikt. På bakgrunn av de anbefalingene som ble gitt, vedtok forsvarssjefen blant annet at horisontal samhandel prinsipielt skal føres på et overordnet nivå og ikke gjennomføres uten at bruker og leverandør, dvs. generalinspektørene og sjef FLO, har en reell mulighet til å påvirke kostnadene. Forsvarssjefen holdt imidlertid også muligheten åpen for å praktisere horisontal samhandel på et mer detaljert nivå på materielluttak og vedlikehold.⁵⁰⁹

Forsvarsstaben har i intervju opplyst at i det forbindelse med evalueringen av horisontal samhandel kom fram at FLO gjennom 2004 hadde utestående krav til ulike deler av FMO, men måtte samtidig betale eksterne leverandører for varer som ble innkjøpt av FLO. Dette resulterte i en ubalanse i FLOs økonomi.⁵¹⁰

Ifølge Forsvarsstaben ble det forutsatt at horisontal samhandel skulle gå i balanse ved innføringen av kapittel 1740. FLO kontrollerte imidlertid ikke om dette skjedde underveis i 2004. Heller ikke Forsvarsstaben iverksatte kontrolltiltak for å påse at den horisontale samhandelen gikk i

501) Sjef FLOs innspill til forsvarssjefens årsrapport for 2004, 10. februar 2005, s. 3.

502) Sjef FLOs innspill til forsvarssjefens årsrapport for 2004, 10. februar 2005, s. 3.

503) Sjef FLOs innspill til forsvarssjefens årsrapport for 2004, 10. februar 2005, s. 3–4.

504) St.meld. nr. 29 (2004–2005) *Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004*, s. 1.

505) St.meld. nr. 29 (2004–2005), s. 6–7.

506) Innst. S. nr. 272 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004*, s. 25. Vedtatt av Stortinget 14. juni 2005, vedtak nr. 469: «Stortinget ber Regjeringen foreta en total evaluering av systemet med horisontal samhandel i Forsvaret.»

507) St.meld. nr. 10 (2005–2006), s. 22.

508) Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, 27. februar 2006, s. 1.

509) Forsvarssjefens beslutningsnotat nr. 2/2006, 7. februar 2006, s. 1.

510) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

balanse. Forsvarsstaben ser i ettertid at dette burde ha vært kontrollert, men påpeker at dette ikke var identifisert som en risiko i 2004. Fra 2005 har imidlertid Forsvarsstaben kontrollert at den horisontale samhandelen går i balanse underveis i året ved at dette avstemmes mot FLOs forventede innbetalinger og kundenes forventede utbetalinger månedlig.⁵¹¹

FLO viser i intervju til sin deltakelse i evalueringssarbeidet, og opplever at det har vært en bedring i praktiseringen av horisontal samhandel i 2005 og 2006, samtidig som det fortsatt er potensial for ytterligere forenklinger.⁵¹² I 2005 utgjorde den horisontale samhandelen 15 517 transaksjoner på til sammen ca. 5 mrd. kroner, og i 2006 utgjorde samhandelen 26 618 transaksjoner på samme beløp.⁵¹³ FLO har understreket at det er en klar målsetting at forenklinger skal føre til lavere transaksjonskostnader knyttet til horisontal samhandel, samt en betydelig risiko-reduksjon.⁵¹⁴

4.4.2 Beslutnings- og utredningsprosesser i forbindelse med omstillingen av FLO, fase 3

Fase 3 for omstillingen av FLO ble presentert i St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*. Fase 3 omfattet en videre organisasjonsutvikling med sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur for FLO.⁵¹⁵ Målet med en prosessbasert organisasjon var å løse opp de gamle skillene mellom forsvarsgrenene innenfor FLO for å etablere helhetlige og effektive prosesser. Organisasjonen skulle fungere på tvers av forsvarsgrenene.⁵¹⁶ Strukturen ble basert på opprettelsen av fire separate divisjoner og trådte i kraft fra 1. januar 2004:

- Driftsdivisjonen (FLO/Drift)
- Materielldivisjonen
- Tungt vedlikeholdsdivisjonen
- Informasjons- og kommunikasjons-teknologidivisjonen (FLO/IKT)

Høsten 2004 ble Arbeidsgruppe omstilling FLO (AGO) nedsatt. Gruppen skulle på vegne av Sjef FLO og FLOs ledergruppe sammenfatte sty-

ringsinformasjon, koordinere omstillingsaktivitetene på tvers av FLO og følge opp framdrift, usikkerheter i gjennomføringen og måloppnåelsen, samt realisering av omstillingsmålene.⁵¹⁷ Ny intern organisering av FLO ble iverksatt fra 1. september 2005, blant annet var divisjonsnivået fjernet.⁵¹⁸

I det følgende vil sporbarhet i beslutnings- og utredningsprosesser knyttet til omstillingen av FLO med vekt på FLO/IKT, bli belyst.

Utredninger av IKT-virksomheten i FLO og Forsvaret 2002–2003

Det er gjennomført flere utredninger av IKT-virksomheten i FLO og Forsvaret. I det følgende presenteres tre utredninger av IKT-virksomheten i FLO og Forsvaret som ble gjennomført i perioden 2002–2003.

Strategivurderinger for utvikling av: En rasjonell og effektiv struktur for produksjon og utnyttelse av IKT-tjenester i Forsvaret (FIKT-studien)

I St.prp. nr. 55 (2001–2002)⁵¹⁹ *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* ble Stortinget informert om at regjeringen ønsket å foreta en strategivurdering av Forsvarets IKT. Dette skulle gjøres for å klarlegge rollen til FLO/IKT i framtidens forsvar. Arbeidsgruppen som skulle foreta vurderingen, var under ledelse av Forsvarsdepartementet og besto av personell fra departementet, Forsvarets overkommando, Fellesoperativt hovedkvarter og FLO.⁵²⁰

Arbeidsgruppen vurderte fem ulike alternativer, deriblant både en samling og en deling av IKT-virksomheten. Det ble anbefalt en samling av Forsvarets IKT-virksomhet i en ny organisasjon, Forsvarets IKT (FIKT). Organisasjonen skulle omfatte en sammenhengende verdikjede under én ansvarlig leder.⁵²¹ Videre anbefalte arbeidsgruppen at FIKT skulle etableres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, direkte underlagt Forsvarsdepartementet.⁵²²

511) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

512) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

513) Jf. post 0126, kapittel 1740.

514) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

515) Innst. S. nr. 232 (2002–2003) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets investeringsvirksomhet*, s. 3.

516) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Forsvarsdepartementet, s. 44–45.

517) Mandat Arbeidsgruppe omstilling (AGO), 16. mai 2005, s. 1.

518) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 31.

519) S. 35–36.

520) Strategivurderinger for utvikling av: En rasjonell og effektiv struktur for produksjon og utnyttelse av IKT-tjenester i Forsvaret (FIKT-studien), 1. desember 2002. Vedlegg 1: prosjektmandat og organisering, s. 3.

521) FIKT-studien, 1. desember 2002, 2. Sammendrag, s. 6.

522) S. 32.

Forsvarsdepartementet sendte arbeidsgruppens utredningsrapport⁵²³ på høring, med frist 7. februar 2003. Departementet opplyste at vurderingen ville gi premisser for organiseringen og dimensjoneringen av IKT-tjenesten i Forsvaret, herunder FLO/IKT.⁵²⁴ FLO/IKT ga en egen høringsuttalelse til framtidig organisering av Forsvarets IKT-virksomhet.⁵²⁵ I uttalelsen sluttet FLO/IKT seg til FIKT-studiens anbefalinger med noen presiseringer. Når det gjaldt organisatorisk forankring og styring av IKT-virksomheten, framholdt FLO/IKT at videre utredningsarbeid måtte skje i tråd med anbefalingen som ble gitt i forsvarssjefens innspill til vårproposisjon 2003 om omstillingen i FLO⁵²⁶, jf. omtale nedenfor.⁵²⁷

Forsvarssjefens innspill til en vårproposisjon om omstillingen i FLO

Parallelt med utredningene av IKT-virksomheten i Forsvaret pågikk arbeidet med innspill til en stortingsproposisjon om FLO, som etter planen skulle legges fram våren 2003. Forsvarssjefen fremmet, etter oppdrag fra departementet,⁵²⁸ et innspill til en proposisjon om FLO i februar 2003 og viste til at det var behov for ytterligere utredninger når det gjaldt de virksomhetsområdene hvor alternativ tilknytning kunne vurderes som formålstjenlig. Dette gjaldt blant annet IKT-området. Forsvarssjefen ville ikke fremme vurderinger og eventuelle anbefalinger om alternativ tilknytning for deler av FLOs virksomhet som en del av innspillet, men anbefalte at dette ble utsatt til et senere tidspunkt.⁵²⁹

I innspillet vurderte forsvarssjefen det som viktig å holde IKT-virksomheten samlet så lenge videre utredninger foregikk. Blant annet ville en samlet løsning skape minst uro i en mellomfase, redusere faren for uønsket tap av kritisk kompetanse og gi det beste grunnlaget for å videreføre den påbegynte effektiviseringen av den samlede IKT-verdikjeden. Forsvarssjefen anbefalte at

inntil videre utredninger var gjennomført, skulle FLO/IKT videreføres som før.⁵³⁰

I forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon om FLO ble det også vurdert andre alternativer til organisering av IKT-virksomheten i FLO. Ett alternativ var å etablere IKT som egen virksomhet med felles ledelse underlagt FLO/Drift. Et annet alternativ var å organisere IKT-virksomheten uten felles ledelse, men oppdelt etter og fordelt på de definerte virksomhetsområdene teknisk, forsyning og vedlikehold.⁵³¹ Det ville innebære en oppsplitting av IKT-miljøet. I innspillet ble det pekt på at løsningen ville gjøre det nærmest umulig å eventuelt samle deler av IKT-virksomheten på et senere tidspunkt. Det ble også pekt på vanskeligheter ved gjennomføringen, siden inndelingen av virksomhetsområdet i FLO/IKT var forskjellige fra det øvrige FLO.⁵³²

I Forsvarsdepartementet ble det konkludert med at forsvarssjefens anbefalinger framsto som for svakt underbygget til å kunne forelegges Stortinget.⁵³³ Statsråden besluttet at det i stedet skulle informeres om den videre omstillingen av FLO i investeringsproposisjonen som skulle legges fram våren 2003.⁵³⁴

Tekstboks 3: Investeringsproposisjonen våren 2003

I proposisjonen la regjeringen fram forslag om godkjenning av nye investeringsprosjekter. Flere av prosjektene var relatert til omstillingen i Forsvaret og var viktige i forhold til framdriften i omstillingsprosessen. Proposisjonen om investeringsvirksomheten ble brukt som et supplement til budsjettproposisjonen. Det ble opplyst om at prosjektene som ble fremmet måtte finansieres innenfor vedtatt budsjett.⁵³⁵

523) Strategivurderinger for utvikling av: En rasjonell og effektiv struktur for produksjon og utnyttelse av IKT-tjenester i Forsvaret

524) Brev fra FD til FO, FLO, FFI, FB (gjenpartsadressat FOHK), 23. januar 2003.

525) Brev fra FLO/IKT til FLO/konsernstab, 17. februar 2003.

526) Brev fra FO/Ledelsen til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003, Vedlegg FSJ innspill til en stortingsproposisjon våren 2003 om FLO, 3. februar 2003.

527) Brev fra FLO/IKT til FLO/konsernstab, 17. februar 2003.

528) Jf. iverksettelsesbrevet for 2003.

529) Brev fra FO/Ledelsen til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003, Vedlegg FSJ innspill til en stortingsproposisjon våren 2003 om FLO, 3. februar 2003, s. 5.

530) Brev fra FO/Ledelsen til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003, Vedlegg FSJ innspill til en stortingsproposisjon våren 2003 om FLO, 3. februar 2003, s. 15 og Vedlegg A, s. 21–22.

531) Brev fra FO/Ledelsen til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003, Vedlegg FSJ innspill til en stortingsproposisjon våren 2003 om FLO, 3. februar 2003, s. 15.

532) Brev fra FO/Ledelsen til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003, Vedlegg FSJ innspill til en stortingsproposisjon våren 2003 om FLO, 3. februar 2003, Vedlegg A, s. 21–22.

533) Notat fra FD III til departementsråden, 17. februar 2003. De samme forholdene er tatt opp i notat fra FD III til departementsråden, 10. mars 2003.

534) Notat fra FD III til FD IV, 18. mars 2003.

535) St.prp. nr. 53 (2002–2003) Om Forsvarets investeringsvirksomhet.

I St.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om Forsvarets investeringsvirksomhet*, avgitt 4. april 2003, ble det informert om status i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon – fase 3. Det ble orientert om at tiltakene under fase 1 og 2 i all hovedsak var fullført, og at fase 3 var under forberedelse. I proposisjonen ble det videre orientert om at de endringer som skulle foretas, måtte tilpasses langsiktige behov, og at tiltakene derfor kunne få en midlertidig karakter. Det ble opplyst om at FLO ville gå over til en divisjonsstruktur med virkning fra 1. januar 2004. Basert på det arbeidet som var gjort i FLO og forsvarssjefens tilrådning, ville to ordinære divisjoner etableres – driftsdivisjonen og materielldivisjonen. Som en forberedelse til dette, skulle det senest 1. september 2004 bli opprettet divisjonsledelse for de to divisjonene som ville ha som hovedoppgave å bygge opp og forberede overgangen til divisjonsstrukturen. Det gjensto imidlertid fortsatt arbeid med å identifisere den endelige strukturen, særlig i forhold til å innpasse de to virksomhetsområdene IKT og tungt vedlikehold. Disse to områdene skulle bli samlet under hver sin divisjon i påvente av det videre utredningsarbeidet.⁵³⁶

FLO/IKTs arbeid med beslutningsgrunnlag for organisering av IKT-virksomheten

I mars 2003 fikk FLO/IKT i oppdrag⁵³⁷ å gjennomføre et utredningsarbeid som skulle gi et beslutningsgrunnlag for hvordan IKT-virksomheten skulle organiseres. Utredningen skulle baseres på flere grunnleggende dokumenter, bl.a. forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon om FLO⁵³⁸ og Forsvarsdepartementets studie (*Strategi for organisering av Forsvarets IKT-virksomhet*). I mandatet ble det vist til forsvarssjefens høringsuttalelse vedrørende Forsvarsdepartementets studie og konklusjon om at all IKT-virksomhet burde organiseres i én enhet – Forsvarets IKT (FIKT) – og underlegges FLO og derved forsvarssjefen. Utredningen skulle samkjøres med utredningene for de øvrige divisjonene i FLO, slik at et felles og likeartet grunnlag ble etablert for samtlige divisjoner. I tillegg skul-

le alternativ tilknytning av FLO/IKT som egen etat vurderes.⁵³⁹

Riksrevisjonen har mottatt et dokument fra Forsvarsdepartementet som er omtalt som IKT-utredning fra FLO/IKT.⁵⁴⁰ Utredningen er ikke datert, men under omtalen av mandat og organisering er det gitt tidsfrister for arbeidet. Virksomhetsområdet IKT skulle etableres som midlertidig divisjon i FLO fra 1. januar 2004, og hensiktsmessige grensesnitt mot øvrig virksomhet i FLO skulle være etablert innen 15. august 2003.⁵⁴¹ FLO/IKT har i intervju opplyst at dokumentet er en komprimert utgave av prosjektgruppens utredning.⁵⁴²

I utredningen ble tre alternative måter å organisere IKT-virksomheten sammenliknet og vurdert. Alternativene var blant annet en delt IKT-løsning, middels IKT-samling og en løsning integrert i FLO. Anbefalingen fra prosjektgruppen var en samlet IKT-løsning i FLO.⁵⁴³ Begrunnelsen for anbefalingen ble sammenfattet i tre punkter:

- 1 Et kompetent og helhetlig styrt IKT-område ble omtalt som en sentral strategisk forutsetning for transformasjonen mot et nettverksbasert forsvar.
- 2 Kompleksiteten og utviklingen innen IKT-sektoren tilsa at det ville være viktig at Forsvaret samlet sin kritiske IKT-kompetanse (kjernekompetanse) i ett faglig miljø. Videre ble det framholdt at IKT-området var lite egnet til å inngå i oppsplittet form i FLOs to hovedprosesser (materiell og drift).
- 3 Effektiv utnyttelse av Forsvarets IKT-resurser tilsa at en burde minimere dublering av kompetansemiljøer med samme type oppgaver.⁵⁴⁴

Tross denne argumentasjonen i utredningen, ble det konstatert at sjef FLO i den forestående stortingsproposisjonen om omstillingen av FLO ville fremme en løsning som i hovedtrekk tilsvarte en ”delt IKT-løsning” Det ble vist til at det anbefalte alternativet i IKT-utredningen, såkalt ”middels

536) St.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 3–4 (tilråd 4. april 2003); jf. Innst. S. nr. 232 (2002–2003).

537) Mandat for utvikling av beslutningsgrunnlag for etablering av Forsvarets IKT (FIKT), samt avklaring av rolle, omfang, grensesnitt organisatorisk oppheng, 5. mars 2003. Det er ikke opplyst i mandatet hvem som har gitt oppdraget.

538) Forsvarssjefens innspill til en stortingsproposisjon våren 2003 om FLO, 3. februar 2003.

539) Mandat for Utvikling av beslutningsgrunnlag for etablering av Forsvarets IKT (FIKT), samt avklaring av rolle, omfang, grensesnitt og organisatorisk oppheng, 5. mars 2003.

540) Brev fra FD til Riksrevisjonen med vedlegg, 15. november 2006.

541) IKT-utredning fra FLO/IKT, s. 3.

542) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

543) IKT-utredning fra FLO/IKT, s. 3.

544) IKT-utredning fra FLO/IKT, s. 4–5.

IKT-samling” var sammenliknet med to alternativer, ”delt IKT-løsning” og ”FLO-integrert løsning”. Sistnevnte løsning var ifølge utredningen uformelt presentert som neste naturlige steg dersom ”delt IKT-løsning” ble vedtatt.⁵⁴⁵ Utredningen ble ifølge FLO/IKT ikke behandlet av ledergruppen i FLO/IKT. FLO/IKT har i intervju vist til at da utredningen skulle behandles, var det tatt andre beslutninger vedrørende IKT-virksomheten i Forsvaret i forbindelse med arbeidet med St.prp. nr. 12 (2003–2004). Innholdet var derfor ikke lenger aktuelt. FLO/IKT opplyste om at utredningen heller ikke ble formelt oversendt fra FLO/IKT, verken til FLO eller Forsvarsdepartementet.⁵⁴⁶

FLO/IKT ble etablert som organisasjon samtidig med opprettelsen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) 1. januar 2002. FLO/IKT har i intervju framholdt at det lå et grundig utredningsarbeid bak samlingen av IKT-virksomheten i én søyle i FLO, jf. NOU 1999:8 *Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering*.⁵⁴⁷ På bakgrunn av samlingen av IKT gjennom etableringen av FLO/IKT i januar 2002, samt tidligere utredninger og anbefalinger ble det arbeidet ut fra forutsetning om en fortsatt samling av IKT-virksomheten. Underveis i dette arbeidet ble det ikke formidlet noen kursendring som tilsa en deling av IKT-virksomheten i FLO.⁵⁴⁸

Oppdrag til forsvarssjefen om innspill til stortingsproposisjon om omstillingen i FLO høsten 2003

I *Presiseringer, endringer og tillegg nr. 7 2003* ble forsvarssjefen gitt i oppdrag å utarbeide innspill til en stortingsproposisjon om FLO – senere St.prp. nr. 12 (2003–2004) – med frist 15. september 2003. Oppdraget innebar blant annet å etablere divisjonsstrukturen som hadde blitt varslet gjennom investeringsproposisjonen våren 2003.⁵⁴⁹ FLO/IKT har i intervju opplyst at det ble nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra alle enheter i FLO. FLO/IKT var representert i arbeidsgruppen med én medarbeider. Ifølge FLO/IKT ble arbeidsprosessen i gruppen i liten grad dokumentert.⁵⁵⁰

545) IKT-utredning fra FLO/IKT, s. 8.

546) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

547) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

548) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

549) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 7. juli 2003.

550) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

I henhold til *Presiseringer, endringer og tillegg nr. 7 2003* skulle altså Forsvaret i nær dialog med Forsvarsdepartementet utarbeide ferdig drøftede innspill til en stortingsproposisjon innen 15. september 2003.⁵⁵¹ Forsvarsdepartementet ga dessuten i brev av 11. august 2003 en utdyping av oppdraget med tidsplan og oversikt over de ulike oppgavene.⁵⁵² Forsvarsdepartementet har i intervju opplyst at oppdraget⁵⁵³ ble løst ved flere arbeidsgruppemøter hvor også departementet deltok på uformell basis. Departementet har pekt på at dets deltakelse var særlig viktig for å minne om at det ble tatt hensyn til politiske føringer. Utover oppdraget gitt i *Presiseringer, endringer og tillegg nr. 7* og oppfølgende brev av 11. august 2003, ble det ifølge Forsvarsdepartementet ikke gitt føringer fra departementet for arbeidet med proposisjonen.⁵⁵⁴

Forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon om den videre omstillingen i FLO

Forsvarssjefen oversendte innspill til stortingsproposisjon om organisasjonsendringer i FLO 12. september 2003.⁵⁵⁵ I innspillet er det gitt en gjennomgang av FLO/IKTs organisasjon og rolle. Det ble anbefalt at all driftsvirksomhet i FLO/IKT skulle overføres til og samordnes med øvrige enheter i Driftsdivisjonen, det vil si en delt IKT-løsning.⁵⁵⁶ Forslag til organisatoriske løsninger for de ulike divisjonene var vedlagt innspillet. Innspillet vedlegg B var *Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon*. I sammendraget av vedlegg B ble det også foreslått en delt løsning som innebar at driftstjenester – og årsverkene som var knyttet til disse – skulle overføres til driftsdivisjonen. Begrunnelsen var å ta ut ytterligere gevinster.⁵⁵⁷

I sammendraget til vedlegg B ble det imidlertid samtidig vist til at FLO/IKT var blitt etablert

551) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 7. juli 2003.

552) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, sendt i telefaks 11. august 2003.

553) ProFLO (Prosjekt FLO) ledet arbeidet.

554) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

555) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 12. september 2003. Vedlegg: Innspill til stortingsproposisjon ”om organisasjonsendringer i Forsvarets logistikkorganisasjon”, 11. september 2003.

556) Innspill til stortingsproposisjon ”om organisasjonsendringer i Forsvarets logistikkorganisasjon”, 11. september 2003, s. 15–17.

557) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, sammendrag, s. 3.

gjennom en flat overføring av IKT-personell fra et stort antall av Forsvarets enheter. Samlingen innebar at én enhet var gitt et ende-til-ende-ansvar innen deler av IKT-området, i motsetning til tidligere hvor ansvaret for deler av ett og samme system kunne være delt mellom forsvarsgrener, forvaltninger og enkeltavdelinger. Videre ble det vist til at den valgte modellen, basert på prosessorganisering innen verdikjeden for IKT, skulle videreføres som divisjon i FLO fra 1. januar 2004 uten store endringer. Det ble angitt at dette var en forutsetning for å kunne ta ut gevinstene som forutsatt.⁵⁵⁸

Etter sammendraget i vedlegg B følger en gjennomgang av virksomhetsformål og mål for FLO/IKT, FLO/IKTs organisasjon, effektivisering og mulighetsform, framtidig aktivitetsnivå, kompetanse, grensesnitt mot aktører i FMO og til slutt nødvendige tiltak.⁵⁵⁹

Under omtalen av *virksomhetsformål og mål for FLO/IKT* ble fordeler ved samlingen av FLO/IKT påpekt: "Gjennom sammenslåingen av IKT-elementer i én enhet har Forsvaret på lik linje med andre lands forsvar, og nasjonale og internasjonale IKT-foretak, tatt konsekvensen av at IKT som eget fag- og forretningsområde har dynamikk som krever spesiell kompetanse og styring. Dette er en konsekvens dersom en skal kunne levere gjennomgående informasjons- og kommunikasjonstjenester med riktig kvalitet i tråd med kundenes operative og sikkerhetsmessige krav i fred, krise og krig."⁵⁶⁰ Det ble vist til at samlingen av relevant IKT-kompetanse i FLO/IKT gjorde området som strategisk ressurs bedre styrbart for eier og for FMO som kunde, siden ansvaret ikke ble spredt på flere enheter.⁵⁶¹

I innspillet ble det videre pekt på at FLO/IKT var prosessorganisert innen verdikjeden for IKT. Dette var blitt gjort basert på en bred vurdering av mulige modeller, hvor hensiktsmessigheten av de ulike modellene ble vurdert i forhold til

kriterier for effektiv og kunderettet leveranseevne. Videre ble det vist til at "en sammenligning av hovedalternativene i forhold til alle ovennevnte kriterier viste at prosessorientering innen verdikjeden var klart å foretrekke." Den prosessorganiserte organisasjonen innen IKT ble illustrert i et organisasjonskart hvor *driftstjenester* framstår som en del av FLO/IKT. Dokumentet inneholder også en gjennomgang av *kunder og tjenesteleveranser* hvor det framgår at FLO/IKT har en rolle.⁵⁶² Når det gjelder planlagte effektiviseringstiltak, er det opplyst at i perioden fram til 31. desember 2005 skal FLO/IKT oppnå en årsverksramme på 850 stillinger.⁵⁶³ Da innspillet ble fremmet, var årsverksforbruket i FLO/IKT på om lag 1190.⁵⁶⁴

Det ble også gitt en gjennomgang av FLO/IKTs grensesnitt mot øvrige divisjoner i FLO, deriblant driftsdivisjonen. I redegjørelsen for grensesnitt vises det til løsningen med splitting av FLO/IKT: "Driftsdivisjonen i FLO skal overta FLO/IKT sin driftstjenesteavdeling og overtar rollen som Forsvarets tjenesteleverandør innen IKT." Det ble pekt på at driftstjenesteavdelingen hadde ca. 850 årsverk med et planlagt nedtrekk på 300 årsverk.⁵⁶⁵ Dette ble tatt opp igjen under omtalen av *nødvendige tiltak*.⁵⁶⁶ Det framgår imidlertid ikke begrunnelser for valg av denne løsningen.

FLO/IKT har i intervju opplyst at én uke før arbeidsgruppen skulle levere fra seg sin innstilling til stortingsproposisjon om omstillingen av FLO, kom beslutningen om å dele IKT-virksomheten. Det vil si at driftsdelen i FLO/IKT skulle overføres til FLO/Drift. Beslutningen ble formidlet av sjef FLO og meddelt muntlig til arbeidsgruppen. FLO/IKTs representant trakk seg etter dette ut av arbeidsgruppen. FLO/IKT deltok dermed ikke i slutføringen av innspillet om FLO/IKT og utarbeidelsen av teksten som

558) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, sammendrag, s. 3.

559) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, s. 8–23.

560) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, s. 11.

561) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, s. 11.

562) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, s. 12–14.

563) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, s. 18.

564) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, s. 4, s. 15.

565) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, s. 21.

566) Vedlegg B: Forslag til tekst vedrørende FLO/IKT i den kommende stortingsproposisjon om Forsvarets logistikkorganisasjon, 12. september 2003, s. 23.

omhandler en deling av IKT-virksomheten. Ifølge FLO/IKT lå det ingen utredning til grunn for beslutningen om å dele IKT-virksomheten. FLO/IKT har i intervju framholdt at det således er uklart hva som ledet fram mot beslutningen om en deling av FLO/IKT.⁵⁶⁷

Arbeidsgruppens innstilling er etter FLO/IKTs syn preget av at føringene for gruppens arbeid ble endret kort tid før innstillingen ble avgitt. Ifølge FLO/IKT kommer dette til uttrykk ved at det synes som om det ikke er en rød tråd i det framlagte materialet.⁵⁶⁸

Reaksjoner på innspillet til stortingsproposisjon vedrørende IKT-virksomheten

I intervju med FLO/IKT mottok Riksrevisjonen et notat fra sjef FLO/IKT til sjef FLO. Notatet er datert 4. september 2003, men det er ikke dokumentert om notatet er sendt, og notatets status er følgelig uklar. Notatet omhandler blant annet FLO/IKTs syn på beslutningen om at all driftsvirksomhet i FLO/IKT skulle overføres til Driftsdivisjonen. Notatet gir en gjennomgang av svakheter ved løsningen ut fra FLO/IKTs syn, men det ble konkludert med at FLO/IKT tok de fattede beslutninger til etterretning og ville arbeide for at valgte løsninger ble implementert best mulig.⁵⁶⁹ FLO/IKT var ikke enige i beslutningen om å dele opp IKT-virksomheten i FLO. Ved at all drift ble flyttet til Driftsdivisjonen/egen driftsenhet, gikk en ifølge FLO/IKT bort fra prinsippet om ende-til-ende-ansvar for IKT-virksomheten.⁵⁷⁰

FLO/IKT har i intervju uttalt at det ikke ble avgitt noen formell uttalelse fra FLO/IKT på den endelige utredningen i forbindelse med forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon, datert 12. september 2003.⁵⁷¹

Forsvarsdepartementet sendte forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon om FLO på høring til Forsvarsstaben, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt med høringsfrist 13. oktober 2003.⁵⁷² Det ble også gjennomført en høringsrunde internt i Forsvarsdepartementet. I

Forsvarsdepartementet ble det argumentert både for og imot en deling av FLO/IKT. På den ene side ble det vist til at en ved å samle FLOs driftsoppgaver i én organisasjon kunne hente ut synergier blant annet gjennom enhetlig og samordnet driftskompetanseutvikling. Det ble konkludert med at en deling av FLO/IKT mellom en driftsdivisjon og en IKT-divisjon var nødvendig for å skape sikkerhet for at de planlagte innsparende målene innen IKT-virksomheten ble nådd i inneværende periode.⁵⁷³ Når det gjaldt argumenter mot splitting, ble det vist til et pågående arbeid med en helhetlig gjennomgang av Forsvarets framtidige IKT-virksomhet i langtidsproposisjonen for perioden 2005–2008.⁵⁷⁴ At det ved framleggelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) fremdeles pågikk et arbeid med å utrede IKT-virksomheten, bekreftes i intervju med FLO/IKT. I militærfaglig utredning 2003 ble det anbefalt å dele FLO/IKT. Det ble avgitt personell fra FLO/IKT i arbeidet med utredningen. FLO/IKT deltok i en arbeidsgruppe i forbindelse med utredningen, men det ble ikke gjennomført en formell høring.⁵⁷⁵

Tidligere forsvarssjef og tidligere sjef for Forsvarsstaben har i intervju framholdt at forsvarssjefens anbefaling baserte seg på anbefalingen fra sjef FLO. Begge har uttalt at de var kjent med at det var motargumenter i FLO/IKT. Ifølge tidligere forsvarssjef og tidligere sjef for Forsvarsstaben var motargumenter i forbindelse med omstilling imidlertid ikke spesielt for denne beslutningen, og forsvarssjefen og Forsvarsstaben så ingen spesiell grunn til å sette til side sjef FLOs anbefaling.⁵⁷⁶

Forsvarsdepartementet har i intervju bekreftet at det var kjent med motforestillingene internt i FLO/IKT mot forslaget om en splitting av IKT-miljøet. Da forslaget fra gruppen ble forelagt Forsvarsdepartementet, hadde forsvarssjefen allerede stilt seg bak forslaget om å splitte IKT-miljøet. I Forsvarsdepartementet foregikk det en del diskusjoner, særlig knyttet til anbefalingen om et splittet IKT-miljø. Departementet så imidlertid ingen tilstrekkelig grunn til å overprøve

567) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

568) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

569) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003; notat fra sjef FLO/IKT til sjef FLO, 4. september 2003.

570) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

571) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

572) Brev fra FD til FST, FB og FFI, 29. september 2003.

573) Notat fra FD V via departementsråden til statsråden, 30. september 2003.

574) Notat fra FD V via departementsråden til statsråden, 30. september 2003; notat fra FD IV til FD V, 13. oktober 2003.

575) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

576) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007; intervju med tidligere sjef for Forsvarsstaben Svein Ivar Hansen, 27. februar 2007.

forsvarssjefens tilrådning i denne saken.⁵⁷⁷ I brev av april 2007 har departementet pekt på at omorganiseringen som innebar en deling av IKT-virksomheten, ble initiert av sjef FLO og anbefalt av forsvarssjefen. Forsvarssjefen godtok forslaget fra sjef FLO og anbefalte departementet å følge arbeidsgruppens innstilling. Forsvarsdepartementet fant på dette tidspunktet ikke grunnlag for å gå imot forsvarssjefens faglige anbefaling.⁵⁷⁸

Departementet har videre karakterisert utarbeidelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) som et eksempel på hva som kan skje når departementet og Stortinget følger FMOs tilrådning på alle punkter. Fra etatens ståsted framstår prosessen trolig som mønstergyldig ved at Forsvarsdepartementets framlegg og Stortingets vedtak var fullt og helt i samsvar med FMOs anbefalinger.⁵⁷⁹

Iverksetting av fase 3 i omstillingen av FLO

St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon* ble avgitt 31. oktober 2003. I proposisjonen ble det informert om at IKT-divisjonen skulle etableres med felles ledelse direkte underlagt sjef FLO fra 1. januar 2004. Årsverksrammen var på 340 årsverk ved at alle drifts- og tjenesteleveranser innenfor daværende virksomhetsområde skulle overføres driftsdivisjonen. IKT-funksjonen skulle ved etableringen avgi 850 årsverk til driftsdivisjonen.⁵⁸⁰ I proposisjonen ble det videre opplyst at Driftsdivisjonen ved opprettelsen overtok området drifts- og tjenesteleveranser fra FLO/IKT.⁵⁸¹ I St.prp. nr. 12 (2003–2004) ble hovedprosesser lagt til grunn og beskrevet innenfor logistikk. ”IKT-forvaltning, – tjenester, – drift” ble omtalt som en av disse hovedprosesser.⁵⁸²

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 12 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004), stilte forsvarskomiteen spørsmål til Forsvarsdepartementet om splittingen av FLO/IKT. Departementet viste til forsvarssjefens klare anbefaling og nødvendigheten av å sikre planlagte innsparingsmål innenfor IKT-virksomheten.

Videre viste Forsvarsdepartementet til synergier som kunne hentes ut på flere områder.⁵⁸³

Ny organisasjon ble iverksatt 1. januar 2004. FLO/IKT har i intervju framholdt at den nye organisasjonsmodellen ikke fungerte. IKT-virksomheten i FLO ble drevet som før omorganiseringen på tvers av nye organisasjonsgrenser. Driftsdivisjonen var delt inn i flere geografiske områder. FLO/IKT har vist til at en operasjon som blir iverksatt i ett geografisk område, fører til at en rekke tilhørende IKT-aktiviteter må iverksettes også andre steder. Ifølge FLO/IKT er det ledelsesmessige utfordringer ved dette, da enhver sjef må ha mulighet til å se på sine samlede ressurser og kunne omprioritere innen sitt ansvarsområde. Ifølge FLO/IKT medførte splittingen en trussel for kvaliteten på de IKT-tjenester som skulle leveres.⁵⁸⁴

St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* ble framlagt i mars 2004. I proposisjonen ble det varslet at FLO/IKT i perioden ville bli integrert i Materielldivisjonen (FLO/M).⁵⁸⁵ Etter proposisjonen ble det stilt skriftlig spørsmål fra forsvarskomiteen om begrunnelse for å slå sammen FLO/IKT og FLO/M. Svaret fra statsråden var at de to divisjonene skulle ha flere overlappende funksjoner.⁵⁸⁶ I forbindelse med iverksettelsesbrevet for perioden 2005–2008 foreslo arbeidsgruppe FLO/M (IKT) at denne integreringen skulle skje raskest mulig, dvs. i løpet av 2005.⁵⁸⁷

Opprettelsen av arbeidsgruppe omstilling (AGO)

Kort tid etter implementeringen av endringer foreslått i St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon* ble organiseringen av FLO på nytt gjennomgått. I juli 2004 fikk forsvarssjefen i oppdrag fra Forsvarsdepartementet å se hele omstillingen av FLO i sammenheng og raskest mulig realisere helheten av disse gevinstene gjennom *Presiseringer, endringer og tillegg til iverksettelsesbrev fra Forsvarsdepartementet nr. 8 – vedrørende omstillingen av Forsvarets logis-*

577) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

578) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007.

579) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

580) St.prp. nr. 12 (2003–2004), s. 2.

581) St.prp. nr. 12 (2003–2004), s. 2 og 4.

582) St.prp. nr. 12 (2003–2004), s. 3.

583) Innst. S. nr. 93 (2003–2004), vedlegg 2, s. 12.

584) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

585) St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* (framlagt 12. mars 2004), s. 106–107.

586) St.prp. nr. 42 (2003–2004) – Spørsmål fra forsvarskomiteen, nr. 43, s. 33.

587) Notat fra FD IV til FD V, 31. august 2004.

*tikk- og støttefunksjoner.*⁵⁸⁸ Forsvarssjefen delegerte oppdraget til sjef FLO, som så etablerte Arbeidsgruppe Omstilling (AGO) for å anbefale hvordan omstillingen konkret burde gjennomføres.⁵⁸⁹ I St.prp. nr. 1 (2004–2005) ble det varslet endringer i organiseringen av FLO. De organisasjonsmessige endringene som var under gjennomføring og planlegging tilknyttet FLO, ble pekt på som avgjørende for å nå effektiviseringsmålene for Forsvarets omlegging. Det ble vist til at for å oppnå innsparinger, bl.a. i årsverk, var det nødvendig å kutte organisasjonsledd og -nivåer, fjerne/ redusere stabsledd og revurdere FLOs regionale organisasjon.⁵⁹⁰

Kjernen i AGOs oppdrag var å slå sammen den pågående omstillingen med den omstilling som var nødvendig som en følge av Stortingets behandling av St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Videre skulle AGO legge grunnlaget for å ta ut de nødvendige innsparingene i FLO snarest mulig. Dette skulle oppnås gjennom å utarbeide ny organisasjonsmodell, ansvars- og oppgavefordeling, og plan for dimensjonering av virksomheten. Dette skulle så resultere i utarbeidelsen av ny oppsetningsplan for FLO, med tilhørende stillingsbeskrivelser, og deretter påfølgende prosess med arbeidstakerorganisasjonene.⁵⁹¹

Det framgår av et internt notat i Forsvarsdepartementet at hovedmålsettingen med opprettelsen av AGO var å øke tempoet i omstillingen av FLO, og å etablere en framdriftsplan for gevinstrealiseringen.⁵⁹² Videre har Forsvarsdepartementet i intervju vist til betydelige forsinkelser i FLO i forhold til omstillingsarbeidet generelt og nedbemanningen og arbeidet med å utarbeide en oppsetningsplan/fred (OPL/F) spesielt.⁵⁹³

FLO har uttalt i intervju⁵⁹⁴ at arbeidet i AGO var preget av at man skulle ha resultater raskt. Det var verken tid eller rammer til å gjennomføre et eget utredningsarbeid gjennom AGO. Det forelå

dessuten et omfattende grunnlagsmateriale fra prosessen med militærfagligutredning 2003 og St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. AGO sammenstilte disse utredningene og brukte dem som grunnlag for sine anbefalinger.⁵⁹⁵

Det ble ikke gjennomført formelle og skriftlige høringsrunder i FLO i prosessen med AGO. FLO har opplyst at kommunikasjonen foregikk i møter og arbeidsgrupper. AGO diskuterte utkast til ny organisasjon i møter med de ulike divisjonene i FLO i løpet av prosessen. Det ble også satt ned arbeidsgrupper underveis, hvor aktuelle ledere ble inkludert.⁵⁹⁶

Sluttrapporten fra AGO viser at arbeidsgruppen rapporterte til sjef FLO og sluttførte sitt arbeid ultimo desember 2004, slik mandatet anga.⁵⁹⁷ Resultat av arbeidet var blant annet at divisjonsnivået ble fjernet og IKT-virksomheten ble samlet. Begrunnelsen for å samle IKT i egen avdelingsstøyle var å ta ut funksjonelle synergier som blant annet reduserte enhetskostnader for brukere, system i henhold til tekniske behov definert av kundene og at IKT kunne gi innspill til brukere på optimering av systemporteføljen.⁵⁹⁸

FLO har i intervju opplyst at daværende sjef FLO ga klare føringer til AGO om at FLO/IKT skulle samles i én avdeling. Bakgrunnen var tilbakemeldinger fra kundene om problemer med den valgte organisasjonsmodellen, hvor driftsdelene var skilt ut fra FLO/IKT. Etter AGOs syn ga dessuten en sammenslåing best synergieffekt – på sentralt nivå – i den forstand at en fikk samlet IKT-miljøet i én støyle. Sjef FLO/IKT var representert i AGO.⁵⁹⁹

I St.prp. nr. 1 (2005–2006) ble det opplyst om at ny intern organisering av FLO ble iverksatt 1. september 2005, og at dette innebar en forenkling av organisasjonen og en flatere organisasjonsstruktur. Sentrale endringer var at divisjonsnivået og Produksjons- og resultatenheter ble fjernet, og at informasjons- og kommunikasjons-teknologivirksomheten var samlet i én enhet.⁶⁰⁰

588) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 20. juli 2004.

589) Vedlegg B AGO Sluttrapport, udatert, s. 2.

590) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 26–27.

591) Vedlegg B: AGO Sluttrapport, udatert, s. 2.

592) Notat fra FD V via departementsråd til statsråden, 14. september 2004.

593) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

594) Nåværende sjef FLO ledet AGO-arbeidet.

595) Intervju med FLO, 30. november 2006.

596) Intervju med FLO, 30. november 2006.

597) Mandat Arbeidsgruppe Omstilling FLO (AGO), udatert.

598) Vedlegg B AGO sluttrapport, udatert, s. 7–9.

599) Intervju med FLO, 30. november 2006.

600) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 30.

Videre ble det opplyst at Informasjons- og kommunikasjonsteknologiavdelingen (IKT) skulle ha forvaltnings- og fagmyndighetsansvaret for IKT i Forsvaret og styre denne. Avdelingen skulle samle både den sentrale og lokale IKT-virksomheten.⁶⁰¹

FLO/IKT har i intervju gitt uttrykk for enighet i konklusjonen om å samle IKT-virksomheten i FLO/IKT. I perioden januar 2002 til september 2005 ble det gjennomført sju organisasjonsendringer i FLO/IKT. FLO/IKT pekte på at ved implementeringen av hver organisasjonsendring, bortsett fra den siste, er det blitt varslet ytterligere nye endringer.⁶⁰²

601) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 31.

602) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2003.

5 Vurderinger

I Innst. S. nr. 145 (2004–2005)⁶⁰³ viste flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen til at dersom Stortinget og dets kontrollerende organ Riksrevisjonen skal ha mulighet til å følge beslutningsprosessene i Forsvaret, forutsetter det at prosessene kan etterspores. At prosessene fram til vedtak er sporbare, ble av flertallet betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis og særlig der fagmyndighet er tillagt ytre etater. Videre framholdt flertallet: ”Muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjør en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets side og bryter med de forutsetninger vårt demokratiske system er bygd på.”⁶⁰⁴

Undersøkelsen av den løpende styringsdialogen viser at det foreligger en grunnstamme av formell dokumentasjon, men at det likevel er flere eksempler på manglende sporbarhet internt i FMO og i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO. Det er imidlertid på dette området også en positiv utvikling i undersøkelsesperioden t.o.m. 2006. Når det gjelder sporbarhet i fastsettelse og oppfølging av nedbemanningsmål, viser undersøkelsen at det er grunn til å stille spørsmål om viktige avklaringer i dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO er blitt dokumentert i tilstrekkelig grad. At dialogen nedfelles formelt, bør kunne forventes i vesentlige saker, og er særlig viktig dersom det foreligger ulike syn mellom departementet og FMO.

Undersøkelsen omfatter videre spørsmålet om sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer: omorganisering av FLO/IKT og innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740. Undersøkelsen viser her eksempler hvor det er grunn til å stille spørsmål om det i tilstrekkelig grad er dokumentert hvilke avveininger som ligger til grunn for beslutningene, eller hvordan risiko og utfordringer ble utredet og vurdert.

Undersøkelsen berører også styringsmessige forhold når det gjelder forvaltningspraksis mer

generelt, med vekt på hvordan Forsvarsdepartementet har ivaretatt sitt oppfølgingsansvar. Forsvarsdepartementets oppfølgingsansvar overfor FMO som underliggende etat er belyst gjennom styringsdialogen om bruk av tildelte midler og innføringen av horisontal samhandel over kapittel 1740. Det framgår av reglement for økonomistyring i staten § 4 at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. Undersøkelsen viser at det i de ovennevnte tilfellene er grunn til å stille spørsmål om oppfølgingsansvaret er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Spørsmålet om informasjon til Stortinget er belyst gjennom hvilke faglige råd som er gjort kjent for Stortinget når det gjelder fastsettelse eller justering av årsverksmål for FMO, konsekvenser av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningsmålene, og endring i én forutsetning for omstillingen av FLO: innføringen av et felles integrert forvaltningssystem. Videre er spørsmålet belyst gjennom et faglig råd om anskaffelse av Skjold-klasse missiltorpedobåter, framlagt i prosessen fram mot budsjettforslaget for 2004, der Stortinget er informert på en tydelig måte. På bakgrunn av gjennomgang av aktuelle stortingsproposisjoner og -meldinger med tilhørende innstillinger og referater fra stortingsforhandlinger, interpellasjoner og referater fra spørretimer, samt referater fra de åpne kontrollhøringene i februar og mars 2005, kan det imidlertid stilles spørsmål om enkelte faglige råd i tilstrekkelig grad er tydeliggjort overfor Stortinget.

5.1 Sporbarhet i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO

5.1.1 Utarbeidelse av de årlige budsjettforslag og iverksettelsesbrev – sporbarhet i perioden 2004–2006

I henhold til Bestemmelser om økonomistyring i staten⁶⁰⁵ stilles det krav om at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten er dokumenterbar.

603) Jf. behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005).

604) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 33.

605) Pkt. 1.3.

Undersøkelsen viser at det foreligger en grunnstamme av formell dokumentasjon av prosessen fram mot utarbeidelse av budsjettforslag og iverksettelsesbrev i perioden 2004–2006, med Forsvarsdepartementets plangrunnlag og forsvarssjefens budsjettinnspill som sentrale elementer. Etter brevveksling og møter, blant annet etatsstyringsmøter, har departementet framlagt St.prp. nr. 1 og utformet iverksettelsesbrevet.

Sporbarheten i 2004-prosessen er likevel mangelfull, ved at dokumenter som er etterspurt, ikke kan framlegges fordi de ikke er gjenfinnbare. Dette gjelder for det første foreløpige iverksettelsesbrev, som Forsvarsdepartementet ikke oversendte formelt, men hvor det likevel foregikk en uformell dialog med utveksling av utkast og kommentarer per e-post, som i ettertid ikke er sporbar. For det andre pågikk det sommeren 2003 en diskusjon mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando (senere Forsvarsstaben) om hvilke materiell- og EBA-investeringer⁶⁰⁶ som skulle utsettes for å balansere budsjettet for 2004. Dette er dokumentert gjennom brevveksling. Forsvarsdepartementet har imidlertid ikke kunnet framskaffe departementets siste forslag⁶⁰⁷ før det ble besluttet endelig hvilke materiell- og EBA-investeringer som skulle utsettes eller reduseres i omfang. Forsvarsstaben stilte seg i brev⁶⁰⁸ kritisk til forslaget fra departementet. Ved at dokumentet ikke kan spores, blir det ikke mulig å sammenlikne Forsvarsdepartementets siste forslag med den endelige beslutningen. Det er dermed uklart hvordan Forsvarsstabens faglige råd ble håndtert. Særlig på bakgrunn av at det var ulike syn i denne saken, stilles det derfor spørsmål om kravet til sporbarhet er tilfredsstillende ivaretatt. Undersøkelsen viser imidlertid at ett vesentlig faglig råd fra forsvarssjefen i diskusjonen om materiellinvesteringer sommeren 2003 ble tydelig kommunisert til Stortinget. I St.prp. nr. 82 (2002–2003) *Bygging av Skjold-klasse missiltorpedobåter* ble det meddelt at forsvarssjefen hadde anbefalt å utsette denne investeringen.

Det framgår av St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* at det gjennom tiltakene skissert i proposisjonen ble tatt betydelige grep for å få

kontroll over Forsvarets utgifter og bidra til å gi rom for større investeringer.⁶⁰⁹ Undersøkelsen viser at det gjennom prosessen fram mot budsjettforslagene for både 2005 og 2006 ble foretatt reduksjoner på investeringssiden for å balansere budsjettene. Dette har skjedd etter en prosess hvor forsvarssjefen og Forsvarsstaben har stilt spørsmål ved realismen i gevinstkravene som departementet har lagt til grunn. Det framgår av brev og møtereferater at forsvarssjefen har akseptert en reduksjon på investeringssiden, men samtidig påpekt konsekvenser i form av problemer med å realisere vedtatt forsvarsstruktur. Forsvarssjefen framholdt i et etatsstyringsmøte i juli 2005 at ”organisasjonen er fundamentalt ute av økonomisk balanse”, og ”midlertidige krisetiltak kan ikke rette opp en strukturell ubalanse”.⁶¹⁰ Forsvarssjefens synspunkter i prosessen fram mot budsjettforslagene for 2005 og 2006 er godt dokumentert, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivaretatt. At det har skjedd en utvikling mot bedre sporbarhet sammenliknet med prosessen fram mot 2004-budsjettet, bekreftes også ved at foreløpige iverksettelsesbrev for 2005 og 2006 er blitt oversendt og besvart formelt.

På ett punkt er sporbarheten imidlertid blitt svakere: Utkast til St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble kommentert formelt av Forsvarsstaben. Dialogen om utkast til St.prp. nr. 1 for påfølgende år har imidlertid kun skjedd uformelt – ifølge Forsvarsdepartementet på grunn av fortroligheten i materialet. Det stilles spørsmål om uformell oversendelse ivaretar hensynet til sporbarhet på en tilfredsstillende måte.

5.1.2 Styringsdialogen om bruk av tildelte midler

Som omtalt i innledningen til denne rapporten, ble Forsvarets regnskap for 2003 ikke godkjent,⁶¹¹ og for 2004 kunne Riksrevisjonen ikke bekrefte at regnskapet for FMO ikke inneholdt vesentlige feil eller mangler.⁶¹² Videre hadde Forsvaret i 2004 et merforbruk på ca. 1 mrd. kroner, som først ble avdekket i januar 2005. Økonomistyringen i Forsvaret var tema for to åpne kontrollhøringer våren 2005. Under behandlingen av Dokument nr. 1 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005), ga flertallet i

606) EBA er en forkortelse for eiendom, bygg og anlegg i Forsvaret.

607) Datert 25. august 2003.

608) Datert 10. september 2003.

609) St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 123.

610) Referat fra etatsstyringsmøte 6. juli 2005.

611) Jf. Dokument nr. 1 (2004–2005).

612) Jf. Dokument nr. 3:8 (2004–2005).

kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for sterk bekymring for situasjonen i Forsvaret.⁶¹³

Mangler ved sporbarheten i økonomi-rapporteringen

Undersøkelsen viser mangler ved sporbarheten i økonomirapporteringen. Dette gjelder både rapporteringen fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet og fra kapitleierne Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben.

Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet består av to resultat- og kontrollrapporter per år, og i tillegg månedsrapporter. I 2004 og 2005 ble månedsrapportering gitt uten at vanlige krav til journalføring ble fulgt. Sporbarheten er bedret i 2006, ved at rapporteringen ligger som vedlegg til følgeskriv og dermed journalføres.

Undersøkelsen viser at det for flere måneder i 2004 og til dels også 2005, ikke foreligger månedsrapport fra Hæren og/eller FLO til Forsvarsstaben. Det er videre problematisk å finne tilbake til hvilke tallfestede prognoser den enkelte kapitleier la til grunn underveis i 2004. Forsvarsstaben har bekreftet at én årsak kan være mangelfulle arkiveringsrutiner, men har også påpekt at det i 2004 kun skulle rapporteres dersom det var avvik. I mai 2005 innførte Forsvarsstaben månedlig arkivering av rapporteringen for lettere å finne fram til nødvendig informasjon og sikre at den er sporbar i ettertid. Før mai 2005 oppbevarte ikke Forsvarsstaben rapporteringen på en systematisk måte. Det kan derfor stilles spørsmål ved sporbarheten i økonomirapporteringen i Forsvarsstaben i 2004 og fram til mai 2005.

Svakheter i Forsvarsdepartementets oppfølging av økonomisk status

Oppfølging i løpet av 2004

Når det gjelder risikobildet ved inngangen til 2004, har Forsvarsdepartementet i intervju vist til at departementet var klar over at det samlet sett var omfattende endringer i 2003/2004: nytt lønns- og regnskapssystem, full innføring av horisontal samhandel og etablering av integrert strategisk ledelse, samtidig som det ble satt ambisiøse omstillingskrav.⁶¹⁴ Det framgår videre av referat fra statsstyringsmøtet i desember 2003 at Forsvarsstaben vurderte 2004 som et vanskelig år, blant annet på grunn av et stramt driftsbudsjett og store omstillinger i FMO. På bak-

grunn av et integrert arbeid med risikovurderinger høsten 2003, ble det nedfelt som et mål i iverksettelsesbrevet å sikre at virksomheten ble gjennomført i henhold til vedtatt budsjett.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet gjennom 2004 løpende fikk rapportering fra Forsvarsstaben om store utfordringer – blant annet knyttet til pålitelighet i tallgrunnlag og prognoser – og dermed om en uoversiktlig økonomisk situasjon. Undersøkelsen viser videre at det i rapporteringen til Forsvarsdepartementet t.o.m. august 2004 ble varslet om ”rød lampe” på målet om gjennomføring i henhold til budsjett. Etter dette rapporterte Forsvarsstaben om gjennomføring innenfor vedtatt budsjett, men at usikkerheten fremdeles var stor.

Undersøkelsen viser samtidig at det i 2004 ikke foreligger økonomirapport hver måned fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet. Den tallmessige rapporteringen ble dessuten ikke gitt i sammenliknbare størrelser, og i flere rapporter mangler opplysninger om forbruk og prognose per kapittel. Manglene i rapporteringen, når det gjelder både frekvens og innhold, har konsekvenser for sporbarhet, ved at det gjennom rapportene er vanskelig å følge den økonomiske utviklingen gjennom året. Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall har i forbindelse med merforbruket i 2004 uttalt: ”Når overskridelser på over 1 mrd. kroner synes å komme overraskende på ledelsen, kan etter flertallets syn, ikke kontakten mellom de ulike deler av Forsvarets organisasjon fungere på en tilfredsstillende måte.”⁶¹⁵ På bakgrunn av det foreliggende risikobildet, både ved inngangen til og gjennom 2004, stilles det spørsmål ved at Forsvarsdepartementet i løpet av 2004 ikke fulgte opp at regnskapsrapporteringen ble avgitt i henhold til fastsatte krav – både til frekvens og innhold. Det stilles videre spørsmål om departementets oppfølging av økonomistatus gjennom 2004 var tilstrekkelig tett og systematisk.

Oppfølging etter 2004

I tiden etter 2004 har det i rapporteringen, både fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet og fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben, vært en utvikling mot hyppigere rapportering, og i 2006 ble det rapportert hver måned. Forsvarsstabens rapportering til Forsvarsdepartementet er etter hvert også blitt mer detaljert og systematisk, med rapportering gitt i sammenliknbare størrelser.

613) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), s. 37.

614) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

615) Innst. S. nr. 276 (2004–2005), s. 10.

Også i rapporteringen fra Hærstaben og FLO til Forsvarsstaben har det skjedd en positiv utvikling, i form av en fyldigere rapportering med noe mer substansiell informasjon. Undersøkelsen viser imidlertid at rapporteringen ikke er standardisert, ved at innholdet i rapporteringen fremdeles er varierende. Dette gjelder blant annet rapportenes omtale av usikkerhet. Forsvarsstaben vurderer kvaliteten på rapporteringen som vesentlig bedret fra 2004 til 2006, men opplyser at staben fremdeles arbeider med å forbedre den, og påpeker behovet for bedre analyser av dataene for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon. Videre påpeker Forsvarsstaben at det er vanskelig for kapitleierne å foreta tilstrekkelige analyser av tallgrunnlaget, blant annet på grunn av manglende oversikt over vedlikeholdsstatus og materiellstatus. Dette har sammenheng med at det ennå ikke er innført et felles integrert forvaltningssystem som også innbefatter materiellsystemer. Manglende oversikt gjør det vanskelig å skaffe seg tilstrekkelig informasjon om forpliktelsesbildet.⁶¹⁶

Til tross for det betydelige merforbruket i 2004 har Forsvarsdepartementet ikke initiert noen gjennomgang eller særskilt evaluering av rapporteringsrutinene fra kapitleierne til Forsvarsstaben. Forsvarsdepartementet anser heller ikke dette som sitt ansvar, da departementet forholder seg til Forsvarsstabens samlede rapportering.⁶¹⁷ Kvaliteten på Forsvarsstabens rapportering til departementet må imidlertid ses i sammenheng med kvaliteten på rapporteringen fra den enkelte kapitleier. På bakgrunn av overskridelsene i 2004 stilles det derfor spørsmål om Forsvarsdepartementet etter 2004 burde sørget for en særskilt evaluering av rapporteringsrutinene fra kapitleierne til Forsvarsstaben.

Forsvarsdepartementet har etter merforbruket i 2004 redegjort i St.meld. nr. 29 (2004–2005) *Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004* og St.meld. nr. 10 (2005–2006) *Om økonomisk styring i Forsvaret* for tiltak for å sikre økt grad av kontroll med bruken av bevilgede midler. Videre viser Riksrevisjonens undersøkelse at det har vært forbedringer i økonomirapporteringen etter 2004, både når det gjelder sporbarhet og kvalitet. Det var imidlertid gjennom 2005 sterkt fluktuerende prognoser, og i 2006 vesentlige avvik fra budsjett, ved et mindreforbruk av investeringsmidler. Forsvarsdepartementet framholder i

intervju at mindreforbruk ikke er på langt nær så alvorlig som merforbruk, og at det derfor kan være et uttrykk for god styring i tilfeller hvor regnskapet viser et begrenset mindreforbruk. Dessuten understreker Forsvarsdepartementet at investeringsmidler kan overføres.⁶¹⁸ Når Stortinget imidlertid har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte målet.⁶¹⁹ På bakgrunn av merforbruket i 2004, sterkt fluktuerende prognoser gjennom 2005 og mindreforbruket i 2006, kan det stilles spørsmål om Forsvarsdepartementet har oppnådd en tilstrekkelig kontroll med bruken av bevilgede midler.

5.2 Sporbarhet i dialogen om nedbemanningsmål i FMO

5.2.1 Mangler i sporbarheten i diskusjonen om justering av nedbemanningsmålet for FMO – høsten 2003

Forsvarssjefen ba i november 2003 Forsvarsdepartementet om at nedbemanningsmålet for omstillingsperioden måtte justeres ettersom FMO blant annet gjennom St.prp. nr. 1 (2003–2004) hadde fått tilført flere oppgaver. Forsvarsdepartementet aksepterte ikke en nedjustering av målet og holdt fast på at Forsvaret skulle nedbemanne med 5000 årsverk sammenliknet med år 2000. Forsvarsdepartementet ba i stedet om at FMO vurderte aktivitetsnivået. Forsvarsstaben har vist til at det i november–desember foregikk en diskusjon om nedtrekksmålet mellom ledelsen i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. Det ble ifølge Forsvarsstaben i liten grad utarbeidet referater fra disse møtene.⁶²⁰ I etatsstyringsmøtet 15. desember 2003 bekreftet Forsvarsstaben at målene var forstått og akseptert. I brev av 8. januar 2004, fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben og Forsvarsbygg, svarte departementet på Forsvarsstabens brev av 18. november 2003. Departementet slo i brevet fast at målet om årsverksreduksjon lå fast, og at omleggingsmålene var styrende for aktivitetsnivået. Det er i forbindelse med undersøkelsen ikke lagt fram dokumentasjon som viser *hvordan* Forsvarsdepartementet og FMO kom fram til en løsning om ned-

616) Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006.

617) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

618) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

619) Jf. bevilgningsreglementet § 5 og Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid, pkt. 2.4.2.2.

620) Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006.

trekksmålet. Dette synes således å være et eksempel på muntlige avklaringer uten tilgjengelige protokoller, der sporbarheten er noe mangelfull. Dette har skjedd i en sak som er vesentlig for å gjennomføre omstillingen av Forsvaret, og hvor det har vært ulike syn. Det stilles på denne bakgrunn spørsmål om hensynet til sporbarhet i prosessen fram til beslutning er ivarettatt på en tilfredsstillende måte.

5.2.2 Mangler i sporbarheten i diskusjonen om nedbemanningsmål for FLO, fastsatt gjennom St. prp. nr. 12 (2003–2004)

Undersøkelsen viser at forsvarssjefen i en høringsuttalelse til Forsvarsdepartementets utkast til stortingsproposisjon om organisasjonsendringer i FLO, ønsket å ta ut formuleringen: ”Forsvarssjefen har i tillegg definert et innsparingsmål for 2004 på 1000 årsverk [...]”. Det heter i høringsuttalelsen at ”det anbefales uansett å stryke hele setningen, da den ikke medfører riktighet. Årsverksmålet for FLO i inneværende langtidsperiode er 5330”.⁶²¹ I St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon* ble det meddelt at Forsvarssjefen hadde som mål at 1000 årsverk skulle tas ut i løpet av 2004, og at Forsvarsdepartementet sluttet seg til dette.

Forsvarsdepartementet har i intervju framholdt at departementet oppfattet at anmodningen ble framsatt fordi uttrykket ”i tillegg” kunne misforstås, og at det senere ble enighet om å stryke ”i tillegg”. Dialogen om dette er ikke dokumentert, og tidligere forsvarssjef har i intervju vist til at det klart framgår av ovennevnte høringsuttalelse at FMOs syn var at det ikke skulle fastsettes et nedtrekksmål på 1000 i FLO i 2004. FMO ønsket i stedet å opprettholde årsverksmålet for FLO for perioden 2002–2005, og realisere så mye som mulig i 2004. FMOs syn i denne saken ble ifølge tidligere forsvarssjef tydelig formidlet til departementet. Da målet likevel ble nedfelt i St.prp. nr. 12 (2003–2004), var FMO innstilt på å holde maksimalt trykk for å oppnå en så stor nedbemanning som mulig i 2004.⁶²²

Bare få måneder etter at målet om en nedbemanning på 1000 årsverk i FLO i 2004 ble framlagt for Stortinget, ble det klart at målet sannsynligvis ikke ville nås. Undersøkelsen viser at det da oppsto en diskusjon mellom Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet om hva man faktisk var

blitt enige om høsten 2003. Det stilles spørsmål om Forsvarsdepartementet i tilstrekkelig grad har sikret at det ble nedfelt, for eksempel gjennom møtereferater, tydelige konklusjoner både om fastsatte mål og om hvordan forsvarssjefens høringsuttalelse skulle tolkes og håndteres.

5.2.3 Forsvarssjefens faglige råd i 2005 og 2006 om styring på årsverk

Forsvarssjefen framhever i intervju at aktivitetsnivået per 2007 ikke er forenlig med en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO. Det er derfor etter forsvarssjefens syn behov for en netto oppbemanning, både i FLO og i andre deler av FMO. Forsvarssjefen uttaler videre at langtidsproposisjonen for perioden 2005–2008 var basert på Militærfaglig utredning 2003, som i stor grad la til grunn optimistiske anslag for effektiviseringsgevinster, som senere viste seg å være urealistiske. Den målstrukturen Stortinget vedtok for perioden 2005–2008, er ifølge forsvarssjefen ikke realistisk og vil ikke bli realisert gitt budsjettnivået.⁶²³ Forsvarssjefen har også tidligere gitt uttrykk for dette, blant annet i etatsstyringsmøtet i desember 2005. Han framholdt at realisering av ambisjonen på operative områder var uforenlig med målet om årsverksnedtrekk, og uttrykte også tvil om hensiktsmessigheten av å styre på antall årsverk.⁶²⁴ Videre har Forsvarsstaben i resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2006 anbefalt at Forsvaret ikke lenger styrer personellvirksomheten ut fra antall årsverk, men at det styres på oppdrag og økonomisk tildeling.

Forsvarsdepartementet har gjennom langtidsproposisjonen for 2005–2008 framlagt målet om en samlet årsverksramme på 15 000, og har rapportert i forhold til dette målet i de påfølgende budsjettproposisjonene. FMOs synspunkter når det gjelder styring i forhold til årsverksmålet er godt dokumentert gjennom korrespondanse og møtereferater, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivarettatt. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter kan det likevel stilles spørsmål om forsvarssjefens faglige råd om styring i forhold til en samlet årsverksramme på 15 000 i FMO, i tilstrekkelig grad er videreformidlet til Stortinget.

5.2.4 Konsekvenser av iverksettelsen av vedtatte nedbemanningsmål

I St.prp. nr. 1 for både 2003 og 2004 heter det at i forhold til avgangsstimulerende tiltak er ”det

621) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. oktober 2003.

622) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007.

623) Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007.

624) Referat fra etatsstyringsmøte, 21. desember 2005.

foretatt en fortløpende evaluering av tiltakene med sikte på å justere praksis og hindre utilsiktede konsekvenser". Forsvarsdepartementet har i intervju framholdt at "fortløpende evaluering" her må forstås som løpende vurderinger. Det er ifølge departementet ikke utarbeidet *evaluerings-rapporter* når det gjelder avgangsstimulerende tiltak i perioden 2000–2005. Effekten av tiltak ble likevel løpende vurdert, og retningslinjer for avgangsstimulerende tiltak justert.⁶²⁵

Etter utgangen av langtidsperioden 2002–2005 er det imidlertid foretatt tre evalueringer med tilhørende rapporter, som omhandler nedbemanningen i Forsvaret.⁶²⁶ I Forsvarsdepartementets egen gjennomgang konkluderes det med at en utstrakt bruk av avgangsstimulerende tiltak syntes å ha vært nødvendig for å nå nedbemanningsmålet. Det framheves imidlertid at Forsvaret i for stor grad tapte kritisk kompetanse. Det framgår videre av en rapport fra Statskonsult, gjennomført på oppdrag fra Forsvarsstaben, at respondene fra Forsvaret framhevet at presset for å nå de stortingspålagte målene var så sterkt at det virket som om fokuset ensidig ble lagt på å oppnå nedtrekksmålene, uavhengig av konsekvensene for framtidig behov for kompetanse og ressurser.

Når det gjelder konsekvenser av nedbemanningen, viser Riksrevisjonens undersøkelse at bemanning av investeringsavdelingen i FLO, og dermed kapasiteten til å omsette investeringsmidler, har vært et tema i styringsdialogen. FLO sendte i mai 2005 et brev til Forsvarsdepartementet om saken, der det ble konkludert med at organisasjonen ikke var dimensjonert for en rekke av de oppdragene som lå i Forsvarsdepartementets materiellplan. Videre ba FLO i etatsstyringsmøtet i august 2005 om at stillinger ble besatt snarest for å gjøre det mulig å omsette frigjorte midler.⁶²⁷ I resultat- og kontrollrapport nr. 2 for 2005 ble det rapportert om at FLO hadde til dels store kompetansehuller i ny organisasjon, men at disse ikke ville bli fylt opp i 2005 på grunn av ambisjonen om å nå fastsatte nedbemanningsmål. I mars 2006 presenterte FLO i et etatsstyringsmøte prognoser som viste en usikkerhet knyttet til gjennomføringen av materiellinvesteringspro-

sjekter i 2006 på 977 mill. kroner. FLO påpekte på møtet at en årsak til dette var en meget liberal håndtering av avgangspakker i perioden fra januar til mai 2004. I tillegg hadde det vært tilsetningsstopp. Ifølge FLO førte dette til betydelig redusert gjennomføringsevne i FLO.⁶²⁸ FLO har også i intervju i november 2006 påpekt at konsekvensene av at det ble styrt så målrettet på antall årsverk, er at FLO mangler kapasiteter som man tidligere hadde, blant annet personell på merkan-til side.⁶²⁹ Utfordringer knyttet til bemanning i FLO er godt dokumentert i styringsdialogen, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivaretatt.

Forsvaret oppnådde årsverksmålet for perioden 2002–2005, og nedbemannet med over 6000 årsverk. Dette fikk imidlertid også uheldige konsekvenser, både i forhold til evnen til å foreta materiellinvesteringer i FLO og i forhold til tap av kompetanse. Forsvarsdepartementet har i årlige budsjettproposisjoner informert om status for nedbemanningen med hensyn til antall årsverk. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter kan det imidlertid stilles spørsmål om konsekvensene av iverksettelsen av de vedtatte nedbemanningsmålene i tilstrekkelig grad er tydeliggjort overfor Stortinget.

5.2.5 Understøttelse av omstillingen i FLO – et felles integrert forvaltningssystem

I begynnelsen av langtidsperioden 2002–2005 framholdt Forsvarsdepartementet i stortingsdokumenter betydningen av et felles integrert forvaltningssystem for omstillingen av Forsvaret generelt og FLO spesielt. Dette framgår blant annet av St.prp. nr. 1 (2002–2003), der det ble påpekt at utredninger og implementeringer i FLO skulle skje parallelt og synkront med omstillingen i FMO, og gjennomføringen av Program Golf.⁶³⁰

Undersøkelsen viser at forsvarssjefen ved flere anledninger i 2003 understreket at en forsinkelse i Program Golf ville forsinke oppnåelsen av omstillingsmålene i Forsvaret, herunder nedbemanningen av FLO.⁶³¹ Omstillingsmålene for FLO i perioden 2002–2005 ble imidlertid opp-

625) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

626) Sluttrapport fra interdepartemental arbeidsgruppe: Omstilling og nedbemanning i Forsvaret 2002–2005; Statskonsults rapport om omstillingen i Forsvaret 2002–2005; gjennomgang av nedbemanningen i Forsvaret, sluttrapport. Forsvarsdepartementet, 26. september 2006.

627) Referat fra etatsstyringsmøte 15. august 2005.

628) Presentasjon gitt i etatsstyringsmøte 23. mars 2006.

629) Intervju med FLO, 30. november 2006.

630) St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Forsvarsdepartementet, s. 24, 58 og 81.

631) Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003; forsvarssjefens produksjonsplan for 2004–2007; brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 9. desember 2003.

rettholdt i St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Om iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*. Det ble i proposisjonen samtidig påpekt at årsverksinnsparinger i FLO som følge av innføringen av et felles integrert forvaltningssystem, i hovedsak ville komme til uttrykk etter langtidsperioden 2002–2005.⁶³² Forsvarsdepartementet bekrefter i intervju at departementet tidlig i perioden la til grunn at et felles integrert forvaltningssystem skulle bidra til gevinster i tidsrommet 2002–2005. Men på grunn av forsinkelser i arbeidet med dette, ble fokuset gradvis rettet mot andre gevinstområder.⁶³³ Forsvarsdepartementet framholder likevel at prosessen mot innføring av et felles integrert forvaltningssystem faktisk ga betydelige gevinster også i perioden 2002–2005.⁶³⁴

Undersøkelsen viser at systemunderstøttelse også i 2006 har vært et tema i styringsdialogen. Forsvarssjefen har gitt uttrykk for bekymring for konsekvensene av endringer av premissene for fastsatte omstillingsmål for FLO, blant annet når det gjaldt et felles integrert forvaltningssystem. Forsvarssjefen har på denne bakgrunn bedt om en justering av omstillingsmålene, og at det igangsettes et arbeid der konsekvenser og tiltak blir vurdert.⁶³⁵ Forsvarsdepartementet har imidlertid overfor FMO vist til tiltak som, etter departementets vurdering, tilnærmet uavhengig av realisering av systemunderstøttelse, vil gi de forutsatte effektiviseringsgevinstene innen utløpet av langtidsperioden.⁶³⁶ Mangel på systemunderstøttelse oppfattes ikke av departementet som et hovedproblem i omstillingen av FLO.⁶³⁷ Forsvarssjefen har i årsrapporten for 2006 framholdt at Forsvarsdepartementet ikke har realitetsbehandlet de avvik som er påpekt, og konsekvensen av manglende avklaringer er ifølge forsvarssjefen økt risiko med hensyn til forsinkelser i omstillingen av FLO.⁶³⁸

Forsvarsdepartementet har gjennom de årlige

632) St.prp. nr. 12 (2003–2004), s. 3 og 8.

633) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007.

634) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007.

635) Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 15. mars 2006; brev fra FLO til Forsvarsstaben, forsvarssjefen, 7. februar 2006; brev fra FLO til forsvarssjefen, 14. februar 2006.

636) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 16. november 2006.

637) Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007.

638) Forsvarssjefens årsrapport 2006, 16. februar 2007, s. 12.

budsjettproposisjoner redegjort for status når det gjelder innføringen av et felles integrert forvaltningssystem, og videre gjennom St.prp. nr. 20 (2006–2007) informert om videreføring av LOS-programmet i 2006 med to store prosjekter – det første kalt økonomiprojektet.⁶³⁹ Spørsmålet om betydningen av et felles integrert forvaltningssystem har vært diskutert over flere år, og som det framgår av faktagrunnlaget i denne undersøkelsen, har departementet og FMO til dels ulikt syn på konsekvensene av forsinkelsen i implementeringen av dette systemet i forhold til å nå fastsatte omstillingsmål. FMOs synspunkter er godt dokumentert, og hensynet til sporbarhet er således tilfredsstillende ivare tatt. På bakgrunn av en gjennomgang av de aktuelle stortingsdokumenter, kan det imidlertid stilles spørsmål om usikkerheten knyttet til konsekvensene av forsinkelsen i innføringen av dette systemet i tilstrekkelig grad er tydeliggjort i departementets rapportering til Stortinget.

5.3 Sporbarhet i beslutningsprosesser ved større endringer

5.3.1 Innføring av horisontal samhandel over kapittel 1740 – 2004

Horisontal samhandel ble innført som styringskonsept i forsvarssektoren i 1992.⁶⁴⁰ Fra 2002 ble horisontal samhandel praktisert innenfor de ulike våpengrenene. Forslaget om et eget budsjettkapittel for horisontal samhandel, kapittel 1740 *Forsvarets logistikkorganisasjon*, ble fremmet av forsvarssjefen, som en del av budsjettforslaget for 2004. Forsvarsdepartementet fremmet forslaget videre til Stortinget gjennom St.prp. nr. 1 (2003–2004). Stortinget sluttet seg til forslaget, og kapittel 1740 ble opprettet med virkning fra 1. januar 2004.

Mangelfull dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget for innføringen av horisontal samhandel over kapittel 1740

Forsvarsdepartementet tok i 2001 initiativ til et utredningsarbeid for hvordan forholdene kunne legges til rette for å gjennomføre horisontal samhandel. Som dokumentasjon på utredningsarbeidet har Forsvarsdepartementet framlagt fire noter og to brev. Departementet er ikke kjent med at det finnes noen utredningsrapport knyttet til

639) Jf. St.prp. nr. 20 (2006–2007).

640) St.meld. nr. 10 (2005–2006), s. 13.

arbeidet med endring av kapittelstrukturen.⁶⁴¹ I et av brevene påpeker Forsvarets overkommando en rekke problemer med et FLO-kapittel, for eksempel økte transaksjonskostnader og komplekse problemstillinger rundt grunnbevilgninger, intertransaksjoner, fullmakter, ansvar, myndighet og kostnadsfordeling.⁶⁴² Undersøkelsen viser at det ikke kan dokumenteres hvordan Forsvarsdepartementet og FMO sikret at disse problemene ble nærmere utredet og håndtert *før* eller umiddelbart *etter* at kapittel 1740 ble besluttet opprettet gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (2003–2004). Forsvarsdepartementet kan imidlertid framlegge et omfattende utredningsmateriale fra 2005 og 2006, dvs. etter at praktiseringen av horisontal samhandel i 2004 medførte betydelige utfordringer. Det stilles spørsmål ved Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis på dette området, når departementet ikke kan dokumentere at det ble foretatt systematiske utredninger av konsekvenser og behov for tiltak før opprettelsen av kapitlet, når transaksjonene over kapittel 1740 i 2004 utgjorde ca. 4,7 mrd. kroner.

Mangelfull oppfølging fra Forsvarsdepartementet i forbindelse med iverksettelsen av horisontal samhandel over kapittel 1740

I enkelte forsvarsgrener ble horisontal samhandel innført på et detaljert nivå, i andre på et mer overordnet nivå. I 2004 omfattet den horisontale samhandelen til sammen 18 319 transaksjoner. Forsvarsdepartementet var selv ikke involvert i beslutningen om hvilket detaljeringsnivå som skulle velges for den horisontale samhandelen.⁶⁴³ Dette ble vurdert i hvert enkelt tilfelle gjennom en diskusjon mellom kundene (generalinspektorene) og FLO.⁶⁴⁴

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet ved inngangen til 2004 var kjent med at det ikke forelå elektronisk systemunderstøttelse for horisontal samhandel, og at det var utfordringer knyttet til dette.⁶⁴⁵ En midlertidig løsning for

internfakturerings var under vurdering i Program Golf høsten 2003, men ble først implementert i januar 2005. Forsvarsdepartementet har i intervju uttalt at midlertidige systemløsninger var et tema for programstyremøter i Golf, og at denne problemstillingen ikke var til formell behandling i departementet. Videre er det departementets oppfatning at det er mulig å praktisere horisontal samhandel over kapittel 1740 uten elektronisk understøttelse så lenge de manuelle rutinene er tilstrekkelige og følges.⁶⁴⁶

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet i styringsdialogen i 2004 fikk kjennskap til problemer knyttet til manglende systemunderstøttelse, og at dette medførte at fakturering ikke var igangsatt så sent som i mai.⁶⁴⁷ I reglement for økonomistyring i staten § 15 stilles det krav om at overordnet virksomhet ivaretar kontroll med at underliggende virksomhet utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14. Etter § 14 skal virksomheten blant annet sørge for at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres. Horisontal samhandel ble innført med en betydelig transaksjonsmengde, som ble forutsatt håndtert kun ved manuelle rutiner. Det stilles på denne bakgrunn spørsmål om Forsvarsdepartementet har ivaretatt sitt oppfølgingsansvar, når departementet innfører en større endring i pengestrømmene uten samtidig å sørge for at nødvendige tiltak som sikrer god kontroll og økonomistyring, iverksettes.

5.3.2 Mangler i sporbarheten i forbindelse med omorganisering av FLO/IKT, jf. St.prp. nr. 12 (2003–2004)

Ved behandlingen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*, jf. Innst. S. nr. 93 (2003–2004), ble fase 3 i omstillingen av FLO vedtatt. Som en følge av dette ble FLO fra 1. januar 2004 organisert i fire divisjoner, og det ble samtidig foretatt en større omorganisering av IKT-virksomheten. Høsten 2004 ble nye endringer initiert gjennom nedsettelsen av Arbeidsgruppe omstilling (AGO).⁶⁴⁸ Som et resultat av anbefalingene fra AGO ble IKT-virksomheten igjen samlet i én enhet fra 1. septem-

641) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007, s. 2.

642) Brev fra Forsvarets overkommando/Fellesstaben til Forsvarsdepartementet 4. mars 2002, s. 5.

643) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007, s. 3.

644) Intervju med FLO, 17. oktober 2006.

645) Jf. FSJ PP 2004–2007 Versjon 1, 9. mai 2003, s. 65; brev fra Forsvarsstaben til blant andre forsvarsgrenstabene, FLO konsernstab med kopi til Forsvarsdepartementet og Program Golf, 6. oktober 2003, s. 1.

646) Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007.

647) Jf. referat fra samordningsmøte 22. mars 2004; resultat og kontrollrapport nr. 1 og 2 2004 fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet; brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen 14. juni 2004.

648) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Forsvarsdepartementet, s. 26–27.

ber 2005.⁶⁴⁹ Dette var den sjuende organisasjonsendringen i FLO/IKT siden januar 2002.⁶⁵⁰

Undersøkelsen viser at det i forkant av framleggelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) ble gjennomført flere utredninger av IKT-virksomheten i Forsvaret og i FLO, hvor ulike alternativer ble vurdert. I utredningene ble det anbefalt en samling av IKT-virksomheten. Ett av disse utredningsarbeidene ble ledet av FLO/IKT. Denne utredningen har imidlertid en uklar status, er udatert og ble ikke formelt behandlet i FLO.⁶⁵¹

I forsvarssjefens innspill til St.prp. nr. 12 (2003–2004) *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon* ble det anbefalt at driftsvirksomheten i FLO/IKT skulle overføres til Driftsdivisjonen – et forslag som således avvek fra tidligere anbefalte løsninger. Dette innebar at 850 årsverk fra FLO/IKT ble overført til Driftsdivisjonen.⁶⁵² FLO/IKT deltok ikke i slutføringen av dette innspillet.⁶⁵³ Det har framkommet gjennom intervjuer at FLO/IKT var imot en splitting av virksomheten. Det er imidlertid ikke blitt framlagt dokumentasjon som viser at FLO/IKT formelt fremmet sine synspunkter i forbindelse med forsvarssjefens innspill. FLO/IKT er en stor enhet i FLO, med om lag 1000 tilsatte. I dette tilfellet ble det gjennomført en større omorganiseringsprosess uten at sentrale aktørers synspunkter ble nedfelt formelt. Det kan derfor stilles spørsmål om det er sikret tilstrekkelig sporbarhet i beslutningsprosessene knyttet til omorganiseringene i FLO/IKT. Det stilles derfor også spørsmål om Forsvarsdepartementet burde ha påsett at FMO gjennomførte en mer formell beslutningsprosess, der berørte aktører formelt fikk dokumentere sine synspunkter.

Tidligere forsvarssjef og tidligere sjef for Forsvarsstaben har i intervju framholdt at forsvarssjefens anbefaling om å splitte FLO/IKT baserte seg på anbefalingen fra sjef FLO, og at de ikke så noen spesiell grunn til å sette denne til side.⁶⁵⁴ Tilsvarende har Forsvarsdepartementet vist til at forsvarssjefen stilte seg bak forslaget

om å splitte IKT-miljøet, og at departementet ikke så tilstrekkelig grunn til å overprøve forsvarssjefens tilrådning i denne saken.⁶⁵⁵

Som vedlegg til forsvarssjefens innspill lå et beslutningsgrunnlag i form av divisjonsvise rapporter, herunder forslag vedrørende FLO/IKT. Begrunnelsen for anbefalingen om splittet løsning var å ta ut ytterligere gevinster, men det framgår ingen redegjørelse for *hvordan* en slik organisasjonsmodell skulle bidra til dette. Videre er det ikke gitt noen systematisk drøfting av ulike alternative løsninger. Det synes heller ikke å foreligge en gjennomgående argumentasjon som bygger opp under anbefalingen om å overføre driftsvirksomheten i FLO/IKT til Driftsdivisjonen. På bakgrunn av det ovennevnte framstår grunnlaget for beslutningen om å splitte FLO/IKT som noe uklart. Det stilles derfor spørsmål om hensynet til sporbarhet i beslutningsprosessen fram mot framleggelsen av St.prp. nr. 12 (2003–2004) ble ivare tatt i tilstrekkelig grad.

649) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Forsvarsdepartementet, s. 31.

650) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2006.

651) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2006.

652) St.prp. nr. 12 (2003–2004), s. 2.

653) Intervju med FLO/IKT, 24. november 2006.

654) Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007; intervju med tidligere sjef for Forsvarsstaben Svein Ivar Hansen, 27. februar 2007.

655) Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007.

Referanseliste

Referanselisten gjengir de mest sentrale dokumenter som er benyttet i undersøkelsen.

Stortingsproposisjoner

Budsjettproposisjoner

- 1 St.prp. nr 1 (2000–2001)
Forsvarsdepartementet
- 2 St.prp. nr 1 (2001–2002)
Forsvarsdepartementet
- 3 St.prp. nr. 1 (2002–2003)
Forsvarsdepartementet
- 4 St.prp. nr. 1 (2003–2004)
Forsvarsdepartementet
- 5 St.prp. nr. 1 (2004–2005)
Forsvarsdepartementet
- 6 St.prp. nr. 1 (2005–2006)
Forsvarsdepartementet
- 7 St.prp. nr. 1 (2006–2007)
Forsvarsdepartementet

Andre proposisjoner

- 1 St.prp. nr. 52 (1984–85) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet
- 2 St.prp. nr. 55 (1999–2000) Forsvarets logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering
- 3 St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005
- 4 St.prp. nr. 63 (2001–2002)
Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002
- 5 St.prp. nr. 53 (2002–2003) Om Forsvarets investeringsvirksomhet
- 6 St.prp. nr. 82 (2002–2003) Bygging av 7 Skjold-klasse missiltorpedobåter
- 7 St.prp. nr 12 (2003–2004) Om iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon
- 8 St.prp. nr. 42 (2003–2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008
- 9 St.prp. nr. 17 (2005–2006) Om endringer i løyvingar o.a. i forsvarsbudsjettet for 2005
- 10 St.prp. nr. 20 (2006–2007) Om oppstart av LOS-programmet i Forsvaret – Økonomiprojektet
- 11 St.prp. nr. 19 (2006–2007) Om endringer i løyvingar o.a. i forsvarsbudsjettet for 2006

Stortingsmeldinger

- 1 St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk
- 2 St.meld. nr. 3 (2002–2003) Statsrekneskapen medrekna folketrygda
- 3 St.meld. nr. 3 (2003–2004) Statsrekneskapen medrekna folketrygda
- 4 St.meld. nr. 3 (2004–2005) Statsrekneskapen medrekna folketrygda
- 5 St. meld. nr. 29 (2004–2005) Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004
- 6 St.meld. nr. 3 (2005–2006) Statsrekneskapen medrekna folketrygda
- 7 St. meld. nr. 10 (2005–2006) Om økonomisk styring i Forsvaret

Innstillinger til Stortinget

Budsjettinnstillinger

- 1 Budsjett-innst. S. nr. 7 (2003–2004)
Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004 vedkommende Forsvarsdepartementet mv.
- 2 Budsjett-innst. S. nr. 7 (2005–2006)
Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2006, kapitler under Forsvarsdepartementet mv.

Andre innstillinger

- 1 Innst. S. nr. 135 (1984–85) Innstilling fra finanskomiteen om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet
- 2 Innst. S. nr. 63 (1992–93) Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om statens forvaltnings- og personalpolitikk
- 3 Innst. S. nr. 25 (2000–2001) Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner
- 4 Innst. S. nr. 342 (2000–2001) Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005
- 5 Innst. S. nr. 232 (2001–2002) Innstillingen fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005

- 6 Innst. S. nr. 255 (2001–2002) Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2002
- 7 Innst. S. nr. 98 (2002–2003) Innstilling fra forsvarskomiteen om ny kapittelstruktur for Forsvaret
- 8 Innst. S. nr. 210 (2002–2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning
- 9 Innst. S. nr. 234 (2003–2004) Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008
- 10 Innst. S. nr. 145 (2004–2005) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om
 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2003
 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering
- 11 Innst. S. nr. 272 (2004–2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004
- 12 Innst. S. nr. 276 (2004–2005) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004
- 13 Innst. S. nr. 176 (2005–2006) Innstilling fra forsvarskomiteen om økonomisk styring i Forsvaret

Dokument til Stortinget

- 1 Dokument nr. 14 (2002–2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon
- 2 Dokument nr. 1 (2004–2005) Riksrevisjonen legger fram:
 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2003
 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering

- 3 Dokument nr. 3:1 (2004–2005) Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelse til statsregnskapet 2002 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget
- 4 Dokument nr. 3:8 (2004–2005) Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004

Styringsdokumenter

Generelle reglement og retningslinjer

- 1 Bevilgningsreglement av 26. mai 2005
- 2 Finansdepartementet, Veileder i statlig budsjettarbeid
- 3 Forsvarsdepartementets retningslinjer for etatsstyring
- 4 Etatsstyring, retningslinjer til etatene i forsvarssektoren, fastsatt med virkning fra 9. mars 2005
- 5 Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret, 4. utg.
- 6 Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon

Iverksettingsbrev, planer og rapporter

- 1 Iverksettingsbrev fra Forsvardepartementet til FMO i perioden 2004–2006
- 2 Resultat- og kontrollrapport nr. 1 og 2 i perioden 2004–2006
- 3 Forsvarssjefens årsrapport for årene 2004–2006
- 4 Forsvarssjefens virksomhetsplan 2004

Retningslinjer etc. om horisontal samhandel

- 1 FLO Retningslinjer for horisontal samhandel i Forsvarets militære organisasjon, 26. april 2002
- 2 Forsvarssjefens beslutningsnotat nr. 2/2006 – Endringer i gjennomføringen av horisontal samhandel i FMO, 7. februar 2006

Mandat

- 1 Mandat for utvikling av beslutningsgrunnlag for etablering av Forsvarets IKT – FIKT, samt avklaring av rolle, omfang, grensesnitt organisatorisk oppheng, 5. mars 2003
- 2 Mandat for Arbeidsgruppe omstilling FLO (AGO), udatert

Utredninger og innspill

- 1 Strategivurderinger for utvikling av: En rasjonell og effektiv struktur for produksjon og utnyttelse av IKT-tjenester i Forsvaret (FIKT-studien), 1. desember 2002
- 2 IKT-utredning fra FLO/IKT, udatert
- 3 Vedlegg B AGO Sluttrapport, Overordnet beskrivelse av FLOs forslag til ny organisasjon, udatert
- 4 Sluttrapport fra interdepartemental arbeidsgruppe: Omstilling og nedbemanning i Forsvaret 2002–2005
- 5 Sjef FLOs omstillingsplan (revidert utgave nr. 2), februar 2004
- 6 Sjef FLOs innspill til forsvarssjefens årsrapport for 2004, 10. februar 2005
- 7 Forsvarssjefens innspill til stortingsproposisjon om organisasjonsendringer i FLO
- 8 Gjennomgang av nedbemanningen i Forsvaret, sluttrapport. Forsvarsdepartementet, datert 26. september 2006
- 9 Statskonsult rapport 2006:7 Omstillingen i Forsvaret 2002–2005
- 10 Gjennomgang av nedbemanningen i Forsvaret, sluttrapport. Forsvarsdepartementet, 26. september 2006

Møtereferater med vedlegg og saksunderlag

- 1 Referat fra etatsstyringsmøter i perioden 2004–2006
- 2 Referat fra møter i koordineringsforum i perioden 2004–2006
- 3 Referat fra samordningsmøter i perioden 2004–april 2005

Korrespondanse

Brev med vedlegg

- 1 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 26. mars 2001
- 2 Brev fra Forsvarets overkommando/Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 4. mars 2002
- 3 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, FLO, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg (gjenparts-adressat Fellesoperativt hovedkvarter), 23. januar 2003
- 4 Brev fra Forsvarets overkommando/Ledelsen til Forsvarsdepartementet, 4. februar 2003
- 5 Brev fra FLO/IKT til FLO/konsernstab, 17. februar 2003
- 6 Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet, 9. mai 2003
- 7 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 27. mai 2003

- 8 Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet, 28. mai 2003
- 9 Brev fra Forsvarets overkommando/P&Ø-staben til FLO/Land, FLO/Sjø og FLO/Luft, 23. juni 2003
- 10 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 27. juni 2003
- 11 Brev fra Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet, 4. juli 2003
- 12 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets overkommando, 7. juli 2003
- 13 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben sendt i telefaks, 11. august 2003
- 14 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. september 2003
- 15 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben og Forsvarsbygg, 10. september 2003
- 16 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 11. september 2003
- 17 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt, 29. september 2003
- 18 Brev fra Forsvarsstaben/POD til andre forsvarsgrenstabene og FLO konsernstab med kopi til Forsvarsdepartementet og Golf, 6. oktober 2003
- 19 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. oktober 2003
- 20 Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarskomiteen, 4. november 2003
- 21 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 9. desember 2003.
- 22 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben og Forsvarsbygg, 8. januar 2004
- 23 Brev fra Sjef FLO til FLO, 16. februar 2004
- 24 Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, 5. april 2004
- 25 Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 20. april 2004
- 26 Brev fra FLO til Forsvarsdepartementet, 23. april 2004
- 27 Brev fra Forsvarsstaben til Fellesoperativt hovedkvarter, FLO, forsvarsgrenstabene og Program Golf, med kopi til Forsvarsdepartementet og Riksrevisjonen, 3. mai 2004
- 28 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 10. mai 2004
- 29 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 24. mai 2004
- 30 Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 25. mai 2004

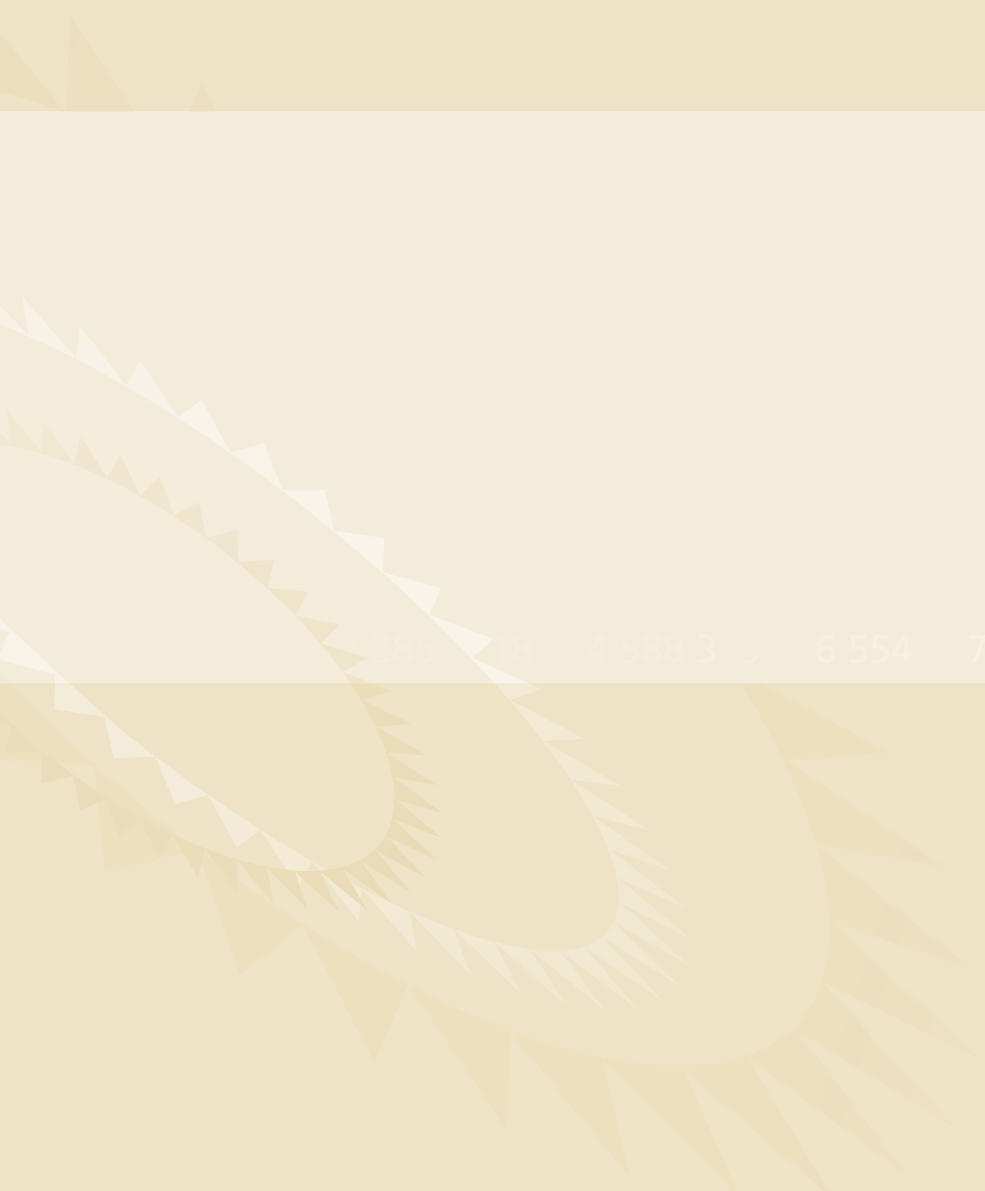
- 31 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 1. juni 2004
 - 32 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarssjefen, 14. juni 2004
 - 33 Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 15. juni 2004
 - 34 Brev fra Forsvarsstaben til blant andre sjef Fellesoperativt hovedkvarter, generalinspektørene, sjef FLO, med kopi til blant andre Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen, 21. juni 2004
 - 35 Brev fra FLO Konsernstab til Forsvarsstaben, 28. juni 2004
 - 36 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 9. juli 2004
 - 37 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 15. juli 2004
 - 38 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 20. juli 2004
 - 39 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 6. august 2004
 - 40 Brev fra statsråden til forsvarssjefen, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 14. september 2004
 - 41 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 22. oktober 2004
 - 42 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 18. november 2004
 - 43 Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, 7. desember 2004
 - 44 Brev fra assisterende departementsråd til forsvarssjefen, 20. april 2005
 - 45 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 25. mai 2005
 - 46 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 24. juni 2005
 - 47 Brev fra FLO til Forsvarsstab/Ledelse, 21. september 2005
 - 48 Brev fra FLO til Forsvarsdepartementet, 26. mai 2005
 - 49 Brev fra FLO til Forsvarsstaben og forsvarssjefen, 7. februar 2006
 - 50 Brev fra FLO til forsvarssjefen, 14. februar 2006
 - 51 Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, 27. februar 2006
 - 52 Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 15. mars 2006
 - 53 Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 27. april 2006
 - 54 Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 19. juni 2006.
 - 55 Brev fra FLO til forsvarssjefen, 23. august 2006
 - 56 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 18. september 2006
 - 57 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 19. september 2006
 - 58 Brev fra forsvarssjefen til Forsvarsdepartementet, 27. september 2006
 - 59 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 6. oktober 2006
 - 60 Brev fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen, 13. oktober 2006
 - 61 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 15. november 2006
 - 62 Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben, 16. november 2006
 - 63 Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen, 13. februar 2007
 - 64 Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen, 11. april 2007
- Notater etc.*
- 1 Notat fra FD III til ledermøtet, 25. juni 2001
 - 2 Notat fra FD III 2 til FD IV 1, 6. februar 2002
 - 3 Notat fra FD III til ledermøtet, 12. april 2002
 - 4 Notat fra FD III til departementsråden, 10. mars 2003
 - 5 Notat fra FD III til departementsråden, 17. februar 2003
 - 6 Notat fra FD III til FD IV, 18. mars 2003
 - 7 Notat fra FD III 2 til FD III 3, 26. mai 2003
 - 8 Notat fra FD V (via departementsråden) til statsråden, 30. september 2003
 - 9 Notat fra FD IV til FD V, 13. oktober 2003
 - 10 Notat fra FD V (via departementsråden) til statsråden, 14. september 2004
 - 11 Notat fra FD V til departementsråden, 20. mai 2005
 - 12 Notat fra FD V til departementsråden, 20. desember 2005

Intervjuer

- 1 Intervju med Forsvarsdepartementet, 5. mai 2006
- 2 Intervju med Forsvarsdepartementet, 30. mai 2006
- 3 Intervju med FLO, 17. oktober 2006
- 4 Intervju med FLO, 30. november 2006
- 5 Intervju med FLO/IKT, 24. november 2006.
- 6 Intervju med Forsvarsstaben, 1. november 2006
- 7 Intervju med Forsvarsstaben, 7. desember 2006
- 8 Intervju med Forsvarsdepartementet, 16. januar 2007
- 9 Intervju med forsvarssjefen, 31. januar 2007
- 10 Intervju med Forsvarsdepartementet, 25. januar 2007
- 11 Intervju med Forsvarsdepartementet, 20. februar 2007
- 12 Intervju med tidligere sjef for Forsvarsstaben Svein Ivar Hansen, 27. februar 2007
- 13 Intervju med tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold, 2. mars 2007

Forkortelser og forklaringer

AGO	Arbeidsgruppe omstilling FLO
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
FD	Forsvarsdepartementet
FD V	Forsvarsdepartementets avdeling for økonomi og styring
FIKT	Forsvarets IKT
FIF	Felles integrert forvaltningssystem
FO	Forsvarets overkommando
FO/P&Ø	Personell og økonomistaben i Forsvarets overkommando
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FLO/IKT	Forsvarets logistikkorganisasjon/IKT
FMO	Forsvarets militære organisasjon
FST	Forsvarsstaben
HS	Horisontal samhandel
HST	Hærstaben
IVB	Iverksettelsesbrev
LP1	Leveranseprosjekt 1 i Program Golf
LP2	Leveranseprosjekt 2 i Program Golf
LOS	Program Golf videreføres fra 2006 som LOS-programmet.
P-nota	Posteringsnota
Program Golf	Formålet med programmet var å innføring av et nytt helhetlig felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret. Program Golf er videreført i LOS-programmet.
RKR	Resultat- og kontrollrapport



285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2007



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 5 924 22 781 329 761 523